



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

Origem: Prefeitura Municipal de Serra Redonda

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021

Responsável: Francisco Bernardo dos Santos (Prefeito)

Contador: Antônio Farias Brito (CRC/PB 2.413/O)

Advogado: Manolys Marcelino Passerat de Silans (OAB/PB 11.536)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Serra Redonda. Exercício de 2021. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas em rotinas administrativas passíveis de recomendação. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PRÉVIO PPL – TC 00149/23

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor FRANCISCO BERNARDO DOS SANTOS, na qualidade de Prefeito do Município de **Serra Redonda**, relativa ao exercício de **2021**.
2. Durante o exercício de 2021, foi realizado o acompanhamento da gestão da Prefeitura (Processo TC 00432/21) com diversos achados de auditoria, a feitura de **21 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **29 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 2950/3186), foi elaborado o **Relatório Inicial** (fls. 3332/3362), da lavra do Auditor de Controle Externo ACE Wilde José Cezar Bezerra, sob a chancela do Chefe de Divisão ACE Sebastião Taveira Neto.
4. Feita a consolidação dos dados, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 29/03/2022, instruída pelos documentos regularmente exigidos;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

- 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 7.001 **habitantes**;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 629/2020) estimou a receita em R\$21.934.609,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$10.967.304,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$10.200.653,00, sendo R\$10.028.653,00 suplementares e R\$172.000,00 especiais. Quanto às fontes de recursos, a Unidade Técnica indicou a existência de R\$10.527.162,47, sendo R\$9.658.624,47 provenientes da anulação de dotação e R\$868.538,00 do superávit financeiro. Os créditos utilizados somaram R\$4.995.107,11;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$19.099.851,73, sendo R\$18.798.598,73 em receitas correntes, já descontada a transferência do montante de R\$2.749.198,05 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$301.253,00 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$20.134.247,83, sendo R\$805.458,12 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$18.230.174,42 (R\$779.436,45 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.904.073,41 (R\$26.021,67 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 5,41% (R\$1.034.396,10) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$770.186,45, distribuído em Caixa (R\$715,50) e bancos (R\$769.470,95); o **balanço patrimonial consolidado** apresentou um déficit financeiro de R\$537.396,55;
- 4.8. Foram realizados **47 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$6.932.564,14 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;
- 4.9. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$303.459,53, correspondendo a 1,5% da despesa orçamentária total;
- 4.10. Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$156.000,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$78.000,00, não sendo indicado excesso;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03979/22***4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

- 4.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.784.217,75, correspondendo a **80,1%** dos recursos do FUNDEB (R\$3.475.621,18) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$62.747,21 (1,8% 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\$4.345.647,90, correspondendo a **28,87%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$15.048.142,60, atendendo ao mínimo constitucional;
- 4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.836.309,71, correspondendo a **19,4%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$14.613.101,93):
- a) o Município apresentou **806 casos** acumulados de **Covid-19** e **11 óbitos**, conforme dados do Ministério da Saúde;
 - b) foram aplicadas **12.720 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\$88.395,56** para o combate à pandemia;
 - d) o Poder Executivo realizou **despesas** no montante de **R\$131.187,20** 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\$11.111.454,65, correspondendo a **59,1%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$18.798.598,73;
- 4.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$533.014,46 (**2,83%**), totalizou R\$11.644.469,11, correspondendo a **61,94%** da RCL;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de **380** servidores distribuídos da seguinte forma:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	35	35	%	35	%	34	-3%	-3%
Contratação por excepcional interesse público	75	117	56%	112	-4%	115	3%	53%
Efetivo	234	232	-1%	226	-3%	222	-2%	-5%
Eletivo	9	8	-11%	8	%	9	13%	%
TOTAL	353	392	11%	381	-3%	380	%	8%

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\$11.278.948,76**, representando **59,99%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 11,59% e 88,4%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um **acréscimo** de **0,46%** em relação ao exercício anterior (R\$11.227.587,48), com a indicação dos seguintes índices:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	9.971.365,76	53,04	22.558.318,48	120,00%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fonte: PCA

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$805.416,48, representando 7% da receita tributária do exercício anterior (R\$11.505.989,91). O repasse correspondeu a 95,77% do valor fixado no orçamento (R\$840.945,00).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

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\$1.871.351,93, estando R\$65.054,01 abaixo do valor estimado de R\$1.936.405,94. O valor não recolhido passou a ser de R\$37.909,28 após a análise de defesa (fl. 3502);

4.18. Houve registro de **denúncia** neste Tribunal, conforme Dados Gerais do processo:

Tipo	Protocolo	Subcategoria	Estágio
Documento	09856/21	Denúncia	Formalizado

Em análise preliminar, a Ouvidoria assim se pronunciou:

A Ouvidoria passa a posicionar-se sobre a admissibilidade da denúncia, conforme art. 170, § 1.º da Resolução RN-TC 10/10.

Preliminarmente ressalta-se tratar de denúncia, sujeitando-se à disciplina do parágrafo único do Art. 171, do Regimento Interno do TCE/PB. No entanto, descabe o recebimento, haja vista que o denunciante informou irregularidade referente ao Pregão Presencial nº 10007/2020 e que após pesquisa junto ao TRAMITA, verificamos tratar de licitação de outro jurisdicionado, Doc. Tc nº 77326/20, Fundo Municipal de Saúde de Alagoa Grande, bem como, não apresentou provas que indiquem, ao menos sob a forma de indícios, a ocorrência da irregularidade e/ou ilegalidade denunciada (art. 171, inciso IV do RITCE/PB).

Sendo assim, a Ouvidoria opina pelo ARQUIVAMENTO da presente denúncia, nos termos do Art. 171, parágrafo único, do RITCE/PB.

O documento foi arquivado.

5. Ao término da análise envidada, a Unidade Técnica acusou a ocorrência de irregularidades.
6. Notificações efetuadas e defesas apresentadas por meio dos Documentos TC 52894/23 (fls. 3372/3373) e TC 61680/23 (fls. 3377/3478).
7. Após a análise da defesa apresentada, a Unidade Técnica, em relatório de fls. 3485/3503, lavrado pelo ACE Erikson Carlos Ramos e chancelado pelo ACE Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), concluiu pela permanência das seguintes eivas:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

- 7.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
 - 7.2. Ocorrência de déficit financeiro, sem a adoção das providências efetivas;
 - 7.3. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 7.4. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 7.5. Contratação temporária;
 - 7.6. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.
8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 3506/3518), opinou da seguinte forma:

ANTE O EXPOSTO, esta representante do Ministério Público de Contas alvitra ao Relator e ao Tribunal Pleno desta Corte a:

a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das **contas de governo** e a **IRREGULARIDADE** das **contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo** do Município de **Serra Redonda**, Sr. **Francisco Bernardo dos Santos**, relativas ao exercício de **2021**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52/2004, com a **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios técnicos;

b) **COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL** prevista no artigo no art. 56, inc. II da LOTC/PB ao Sr. **Francisco Bernardo dos Santos**;

c) **RECOMENDAÇÃO** a atual Chefe do Poder Executivo de **Serra Redonda** no sentido cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, sobretudo no sentido de não incorrer em déficit orçamentário e financeiro, realizar os ajustes de pessoal necessários para cumprimento da LC 178/21, atendimento ao princípio do concurso público e ao correto recolhimento previdenciário e

d) **REPRESENTAÇÃO de ofício ao Ministério Público Estadual, ao Federal e à Receita Federal do Brasil**, devido, neste último caso, ao não recolhimento previdenciário obrigatório ao RGPS.

9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 3519).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03979/22***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 03979/22

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 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*



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que a autoridade ao exercitar “a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas; Ocorrência de déficit financeiro, sem a adoção das providências efetivas.

A Unidade Técnica, fl. 3336, indicou a ocorrência de déficit orçamentário no montante de R\$1.034.396,10, correspondendo a 5,41% da receita orçamentária. Apontou, ainda, déficit financeiro (ativo financeiro menos passivo financeiro) registrado no Balanço Patrimonial de R\$537.396,55.

Em sua defesa, fls. 3378/3379, relativo ao déficit orçamentário, o Gestor alegou que:

“Primeiro, do montante de R\$20.134.247,83 levantados como despesa executada, R\$709.899,30 não foram LIQUIDADAS, reduzindo assim esse montante para R\$19.424.348,53.

Segundamente, desses R\$19.424.348,53, R\$542.028,53 foram despesas que não decorreram da receita arrecadada de 2021, e sim do superávit de 2020.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

[...]

Dessa forma, dos R\$19.424.348,53 tidos como despesa executada, deve ser reduzido ainda o importe de R\$542.028,53, pois referido valor não foi utilizado da fonte de recursos da receita arrecadada de 2021, e sim do produto do superávit financeiro de 2020. Assim, o real valor correspondente à despesa executada de 2021 é de R\$18.882.320,00.”

Quanto ao déficit financeiro (fls. 3380/3382) alegou que houve superávit:

“... a auditoria ainda informou que o balanço patrimonial consolidado apresenta déficit financeiro no valor de R\$537.396,55, uma vez que, ao final do exercício em análise, o ativo financeiro correspondia a R\$770.186,45 e o passivo financeiro a R\$1.307.583,00.

Ocorre que da análise dos documentos que atestam a dívida flutuante e a Relação de Empenhos a pagar (ANEXOS 01 – 02, respectivamente), demonstra-se que, em verdade, o município apresentou um superávit em comparação aos exercícios anteriores, o que justifica o saneamento desta irregularidade.”

A Unidade Técnica, fls. 3487, não acatou os argumentos sob o seguinte fundamento, quanto ao déficit orçamentário:

“A defesa argumenta que do montante de R\$20.134.247,83, R\$709.899,30 não foram liquidadas, reduzindo o valor para R\$19.424.348,53. Além disso, alega que desse montante, R\$542.028,53 não se utilizou da fonte de recursos da receita arrecada de 2021. Entretanto, tais argumentos não merecem prosperar, uma vez que, conforme explicitado no parágrafo anterior, o superávit demonstra a diferença positiva e o déficit demonstra a diferença negativa entre as receitas realizadas e as despesas empenhadas (item 2.5.1 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 8ª Edição, fls. 424 e 427), e não liquidadas, conforme argumenta a defesa. Quanto ao segundo argumento informando que R\$542.028,53 não utilizaram recursos de 2021, isto, apenas, demonstra que foram recursos de exercícios anteriores, portanto, não altera o valor das despesas empenhadas e nem das receitas realizadas utilizadas no cálculo do déficit orçamentário.”

Quanto ao déficit financeiro (fls. 3489/3490), indicou que o gestor não trouxe documentos que pudesse sanar a eiva, e complementou indicando que *“é importante esclarecer que um superávit comparativo não necessariamente indica um superávit no exercício em questão. Além disso, observa-se que a defesa não apresentou elementos e/ou documentos suficientes para eliminar a falha apontada. Limitou-se a destacar julgamentos isolados deste Tribunal, favoráveis às teses apresentadas, os quais não constituem um entendimento pacificado pelo TCE/PB”*.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 03979/22

O Ministério Público de Contas, fl. 3510, entendeu que:

“Ao gestor caberia ter demonstrado a tomada das ações previstas em lei com vistas a garantir o alcance das metas de resultado estipuladas. Entretanto, não o fez.

Salienta-se que a conduta está tipificada pela Lei de Crimes Fiscais – Lei nº 10.028/00, como infração administrativa contra as leis de finanças públicas. Portanto, o equilíbrio entre a receita e a despesa, pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, não foi rigorosamente observado. Além disso, a conduta pesou para menor hígidez das contas públicas no exercício em exame.

Atenta contra a boa gestão pública a assunção de compromissos sem a devida disponibilidade para honrá-los. Tal ocorrência colide com os princípios da moralidade e da eficiência e revela defeitos no planejamento das atividades desempenhadas pelo gestor público. Planejamento este que, segundo Carlos Vader do Nascimento¹, ajuda a alcançar a eficiência e a eficácia, ou seja, a perfeita realização de uma tarefa, incluindo aí também a sua adequação de acordo com as necessidades públicas.

O fato enseja a reprovação das contas e aplicação de multa ao gestor de Serra Redonda em 2021.”

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 mencionadas o 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:

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 consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹ NASCIMENTO, Carlos Vader do. MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 17.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

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 Estado²”.

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observou-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$19.099.851,73, correspondendo a 87,08% da receita prevista. Enquanto, a despesa somou a importância de R\$20.134.247,83 (sendo R\$805.458,12 do Poder Legislativo) representando 91,79% da despesa fixada. Assim, registrou-se um **déficit na execução orçamentária** no montante de R\$1.034.396,10, correspondendo a pouco mais de 5,41% da receita arrecadada. Nesse contexto, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise.

Sobre o déficit financeiro, compulsando os autos, fl. 3121, consta que os valores registrados no Ativo Financeiro e no Passivo Financeiro, estavam assim dispostos:

3121

Prefeitura Municipal de Serra Redonda
Secretaria de Finanças
Departamento de Contabilidade
BALANÇO PATRIMONIAL - QUADRO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES (Lei nº 4.320/1964)
Balanços Gerais - Exercício de 2021

	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo (I)		
Ativo Financeiro	814.889,14	1.087.698,11
Ativo Permanente	8.677.341,83	7.970.446,67
Total do Ativo	9.492.230,97	9.058.144,78
Passivo (II)		
Passivo Financeiro	1.308.507,04	545.980,23
Passivo Permanente	9.971.366,76	10.681.819,76
Total do Passivo	11.279.872,80	11.227.799,99
Saldo Patrimonial (III) = (I - II)	(1.787.641,83)	(2.169.655,21)

Portanto, observa-se que o déficit financeiro correspondia a R\$493.617,90, representando 2,58% da Receita Arrecadada no exercício, também não havendo distorção significativa.

² MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficit Públicos para as Gerações Futuras. Revista Diálogo Jurídico. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

Ainda, compulsando os autos do Processo TC 03292/23, Prestação de Contas Anual de Serra Redonda do exercício de 2022, a Unidade Técnica, fl. 3033, indicou haver uma posição orçamentária consolidada, que resultou em superávit equivalente a 6,47% (R\$1.852.317,42) da receita orçamentária arrecadada. Ademais, o Balanço Patrimonial consolidado apresentou superávit financeiro no valor de R\$1.377.309,38, uma vez que, ao final daquele exercício de 2022, o ativo financeiro correspondia a R\$3.139.468,68 e o passivo financeiro a R\$1.762.159,30. Sendo, assim, o equilíbrio fiscal foi restabelecido no ano seguinte.

Em todo caso, cabe **recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

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

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

A Unidade Técnica, fl. 3344, indicou haver ultrapassagem do percentual de gastos com pessoal, não atendendo aos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Eis o quadro:

Despesas com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Vencimentos e Vantagens Fixas (11)	6.875.133,66	0,00	6.875.133,66	435.454,49	7.310.588,15
Obrigações Patronais (13)	1.876.173,98	0,00	1.876.173,98	97.559,97	1.973.733,95
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)	2.345.847,01	0,00	2.345.847,01	0,00	2.345.847,01
Diferença Positiva com Inativos e as Receitas de Contribuições (+)			14.300,00		14.300,00
Outras Despesas (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das Despesas com Pessoal	11.097.154,65	0,00	11.111.454,65	533.014,46	11.644.469,11
Receita Corrente Líquida					18.798.598,73
% das DESPESAS COM PESSOAL			59,10%	2,83%	61,94%
Limite Legal			54,00%	6,00%	60,00%

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03979/22*

Em sua defesa, fls. 3383/3386, o Gestor alegou que: o Município se encontrava em estado de calamidade pública em decorrência da pandemia do COVID-19; e o Supremo Tribunal Federal decidiu que: *“como se constata da leitura do art. 3º da EC 106/2020, os pressupostos para que determinada despesa esteja desobrigada das limitações fiscais ordinárias, entre as quais aquelas previstas no art. 22 da LRF, são a exclusividade (a despesa deve ter como único propósito o enfrentamento da calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas) e a temporariedade (a despesa deve ser necessariamente transitória e com vigência restrita ao período da calamidade pública)”*.

A Unidade Técnica, fls. 3493/3494, não acatou os argumentos apresentados pois entendeu:

“Em relação às flexibilizações supracitadas, é importante destacar que a Lei Complementar nº 178/2021, que suspendeu a contagem de prazo para adequação dos limites de despesas com pessoal apenas no exercício de 2021, não excluiu a responsabilização administrativa, civil ou criminal para os agentes públicos. A normatização prevista na referida lei estabelece uma nova forma de recondução dos limites, mas não isenta a responsabilidade dos gestores.

Quanto à alegação de que o município fez um esforço adicional para responder às demandas de saúde da população durante a pandemia, é válido ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal já previa a dispensa do atingimento das metas fiscais e a não obrigatoriedade de limitação de empenho durante o estado de calamidade pública. Portanto, a legislação já contemplava medidas para enfrentar situações excepcionais como a pandemia.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 106/2020 estabeleceu que, desde que não implicasse em despesa permanente, as proposições legislativas e atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficariam dispensados das limitações legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretasse aumento de despesa. Essa flexibilização do limite de despesa com pessoal se aplica para gastos transitórios relacionados com as ações de combate à pandemia, mas não afasta a responsabilidade de observar os limites estabelecidos pela LRF, conforme já mencionado acima.

Ademais, a defesa apresenta os dados referentes ao quadro de pessoal do município, ressaltando que houve estabilidade na quantidade de servidores e nos gastos. Entretanto, salienta-se que o fato de não ter havido aumento significativo na quantidade de servidores e nos gastos não exime o município de cumprir os limites estabelecidos pela LRF.”

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 03979/22

O Ministério Público de Contas, fls. 3511/3512, se manifestou no seguinte sentido:

“A Lei Complementar n. 178/2021, estabeleceu, em seu artigo 15, caput, prazo excepcional para a eliminação do excesso dos gastos com pessoal dos entes que ao final do exercício de 2021, ano de edição da lei, estiverem acima do limite legal.

[...]

Nos termos da norma em epígrafe, a despesa excedente deverá ser reduzida em pelo menos 10% a cada exercício, a partir de 2023, de forma a enquadrar o ente dentro do limite fixado em lei até o encerramento do exercício de 2032.

Vale destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal já previa no seu texto original que o prazo para recondução das despesas com pessoal ao limite legal seria suspenso em casos de estado de calamidade, afastando, em tal hipótese, a regra ordinária que prevê a eliminação do montante excedente nos dois quadrimestres seguintes (artigo 65 da LC n. 101/2000).

A Lei Complementar n. 178/2021 instituiu verdadeiro regime especial de recondução aos limites da despesa total com pessoal, prevendo a possibilidade de que o ajuste se realize, em prazo alargado, até o exercício de 2032.

Nesses termos, diante da expressa autorização legal para o ajuste da despesa ao limite legal até 2032, entende-se inexistir em irregularidade quanto à ultrapassagem de gastos com pessoal.

Deve ser o caso de recomendar ao gestor de Serra Redonda que atente às cautelas que deverá adotar para reduzir a despesa excedente em pelo menos 10%, paulatinamente, a partir de 2023, mediante atuação consciente e planejada para equilibrar esse gasto público, haja vista que a despesa com pessoal tende a crescer ao longo do tempo e tal crescimento não necessariamente vem acompanhado de aumento proporcional da receita.”

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 13/01/2021, 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 2021 e prazo para correção até 2032. O seu art. 15 consigna:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03979/22*

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.

§ 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. 3345/3346), 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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03979/22*

A defesa, fls. 3387/3389, alegou que: as contratações estavam dentro das normas em vigor; o comparativo com o mês de janeiro não seria o parâmetro correto para comparação, pois é atípico para a administração; no decorrer do ano de 2021 manteve-se estável, de modo que de abril a agosto há, inclusive, uma redução de 4% no número de contratados, e de agosto a dezembro um aumento de apenas 3%; e deve se levar em consideração os efeitos decorrentes da pandemia de Covid-19, que alçou o status de Calamidade Pública.

A Unidade Técnica, fl. 3496, não acatou os argumentos apresentados, pois entendeu que:

“Em síntese, o defendente alega que o aumento de 7,64% nas contratações realizadas pelo poder público municipal durante o exercício financeiro de 2021, apontado pelo Relatório Inicial, deve ser analisado com ressalvas. Ele argumenta que o percentual de aumento é baseado no mês de janeiro, que é atípico devido ao recesso escolar e rescisão dos contratos relacionados à educação. Entretanto, não demonstra, através de documentos, a alegação afirmada. Além disso, apesar de alegar que o aumento se deve às contratações na área de educação, posteriormente, o defendente argumenta que em 2021 o Município ainda estava passando por uma situação atípica em decorrência da pandemia de Covid-19 e, por isso, os esforços estavam voltados à área de saúde, momento em que foi necessário realizar um maior número de contratações temporárias.

Quanto à demonstração que o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do exercício de 2021 observou os requisitos indicados na exordial (fl. 3.687), a defesa, apenas, apresentou a legislação local (Lei Municipal nº 381/2001 - fls. 3.472 a 3.476), que autoriza este tipo de contratação para atender a necessidade temporária. No que se refere aos demais requisitos listados abaixo, o defendente nada apresentou.”

Para o Ministério Público de Contas, fls. 3514/3516:

“... existiu um aumento real de 7,64% na contratação de temporários em 2021, sendo que a contratação sem concurso público é uma exceção, devendo acontecer somente para os cargos em comissão previstos em lei, cf. o art. 37, II da Constituição Federal, e nos casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Acrescente-se que as contratações sem concurso público para a prestação de serviços de caráter permanente são inconstitucionais, haja vista deverem ser prestados por servidores efetivos, porquanto tais atividades não podem estar adstritas às intempéries contratuais, à volatilidade das amarras temporárias ou à volição política.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03979/22*

O gestor público, quando realiza contratações sem concurso público, deve estar atento aos requisitos obrigatórios para a incursão em dito estado de exceção.

[...]

Dessarte, pela aplicação de sanção pecuniária ao Prefeito responsável, sem prejuízo da baixa de recomendação expressa no sentido de que a irregularidade não se repita em exercícios futuros, representando-se, outrossim, de ofício, ao MP Estadual.”

A regra é o provimento de pessoal por meio de concurso, que, indubitavelmente, consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público.

A Constituição permitiu duas exceções ao princípio da obrigatoriedade do concurso público: os cargos em comissão (art. 37, II); e a contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

A contratação temporária, somente se adequa aos preceitos constitucionais nos casos estabelecidos por lei e para o efetivo atendimento de um interesse público extraordinário e por tempo determinado, não podendo transformar-se de exceção para regra geral, pois, assim, acaba por configurar flagrante ofensa aos ditames constitucionais, sobretudo, à regra constitucional do concurso.

No caso, houve aumento do número de contratados por excepcional interesse público no decorrer do exercício (entre janeiro e dezembro), conforme quadro elaborado pela Auditoria:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	35	35	%	35	%	34	-3%	-3%
Contratação por excepcional interesse público	75	117	56%	112	-4%	115	3%	53%
Efetivo	234	232	-1%	226	-3%	222	-2%	-5%
Eletivo	9	8	-11%	8	%	9	13%	%
TOTAL	353	392	11%	381	-3%	380	%	8%



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

Contudo, para 2021, a legislação federal que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e alterou a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal, restringiu a realização de concursos públicos e autorizou as contratações temporárias. Vejamos alguns dispositivos autônomos da Lei Complementar 173, vigentes em 2021:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

*IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, **ressalvadas** as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, **as contratações temporárias** de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;*

*V - **realizar concurso público**, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;*

Os efeitos da situação calamitosa ocasionada pela Pandemia do Covid-19 vêm desde o exercício de 2020 e, do final daquele exercício para o final do exercício sob análise o número de contratados, por excepcional interesse público, subiu de **82** para **115** (40,24%), inclusive de pessoal não ligado à saúde.

Na contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, autorizada no dispositivo constitucional já citado, observe-se estar a temporalidade relacionada à necessidade (ideia de tempo) e a excepcionalidade ao interesse público (ideia de conteúdo). Logo, o que é excepcional é o interesse público e não a necessidade.

Como exemplo, a necessidade do trabalho de uma professora do ensino fundamental, admitida por concurso, é permanente e de excepcional interesse, mas se lhe for deferida uma licença de dois anos para estudo a excepcionalidade da atividade permanece e surge a necessidade de contratar outra profissional, de forma temporária, até o retorno da respectiva titular, sob o espectro das contingências normais da administração.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

Assim, à míngua de um exame analítico dos contratos por tempo determinado, descabe, em razão do fato, seu reflexo como gravame na prestação de contas, sem prejuízo de **ressalvas e recomendações** para o olhar vigilante sobre os requisitos para a prática.

Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.

No exame inicial, o Corpo Técnico (fl. 3348) 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\$1.871.351,93, estando R\$65.054,01 abaixo do valor estimado de R\$1.936.405,94, vejamos:

Discriminação	RGPS (R\$)	RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	6.875.133,66	0,00
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	2.345.847,01	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)	9.220.980,67	0,00
7. Alíquota	21,00%	0,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	1.936.405,94	0,00
9. Obrigações Patronais Pagas	1.871.351,93	0,00
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	65.054,01	0,00

O Gestor (fls. 3389/3393), discordou da Unidade Técnica, asseverando que “a base de cálculo utilizada no total dos gastos com pessoal, não podendo ser tomada como base um cálculo único (linear) para que se tenha um resultado final no tocante ao INSS, sem proceder aos descontos compensatórios e indenizatórios que não incidem INSS, como 1/3 de férias e outros”. Acrescentou que a Auditoria deixou de computar o montante de R\$39.128,50 decorrente de parcelamentos.

Depois de examinar os argumentos defensórios, o Órgão de Instrução acatou, em parte, e apresentou novos cálculos reduzindo os valores inicialmente indicados (fls. 3500/3502):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

Discriminação	Valor RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	6.875.133,66
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	2.345.847,01
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Ajustes (Base de cálculo)	129.260,62
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4-5)	9.091.720,05
7. Alíquota *	21,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	1.909.261,21
9. Obrigações Patronais Pagas	1.871.351,93
10. Ajustes (Obrigações)	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	37.909,28

Fonte: SAGRES e Constatações da Auditoria.

O Ministério Público de Contas (fls. 3516/3517) externou o seguinte entendimento:

“O prescrito nesta regra leva a entender não estar o Poder Público vinculado à alíquota de 20%, tendo em vista o texto legal remeter especificamente a empresa. Entretanto, o art. 15 da mesma Lei equipara a empresa, para fins previdenciários, a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional. Logo, fácil é concluir estarem os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional no grande e genérico rol dos contribuintes “empregadores”.

Merece ser mencionado, outrossim, o Parecer Normativo n.º 52 de 2004 emitido por este Tribunal de Contas.

[...]

Por mais que o valor não seja astronômico, quando somada às demais eivas, a ponderação opera em desfavor do gestor de Serra Redonda.

Provoque-se, acerca do não recolhimento das verbas previdenciárias devidas, a Receita Federal do Brasil e o Ministério Público Federal, por se tratar de obrigação pública, de ofício, compulsória.”

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, que dispões sobre os itens principais de avaliação na prestação de contas, vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com a seguinte dicção:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03979/22

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.

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\$2.588.291,05, sendo R\$1.871.351,93 de obrigações patronais e R\$716.939,12 referentes a parcelamentos:

Exercício 2021	
Ajuda Prefeitura	
Unidade Gestora ⊗ ⇌ Fornecedor ⊗ ⇌ Elemento ⊗	
Agrupamentos ↑	Valores
	Soma(Valor Pago)
▼ Prefeitura Municipal de Serra Redonda (136)	R\$ 2.588.291,05
▼ INSS-INST. NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (136)	R\$ 2.588.291,05
> 13 - Obrigações Patronais (104)	R\$ 1.871.351,93
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (32)	R\$ 716.939,12

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03979/22*

De toda forma, no contexto da gestão de 2021, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária atraem **recomendações** para que o Município continue adotando 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.

[...]

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 03979/22

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, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor **FRANCISCO BERNARDO DOS SANTOS**, na qualidade de Prefeito do Município de **Serra Redonda**, relativa ao exercício de **2021**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits financeiro de orçamentário;

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 face dos déficits e das falhas na gestão de pessoal;

III) RECOMENDAR a atual gestão 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 pertinentes, especialmente para: **a)** regularizar o quadro e a despesa de pessoal do Município; e **b)** primar pelo equilíbrio fiscal; 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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03979/22***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03979/22**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB, à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Serra Redonda** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **FRANCISCO BERNARDO DOS SANTOS**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2021**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 27 de setembro de 2023.

Assinado 28 de Setembro de 2023 às 10:49



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 27 de Setembro de 2023 às 11:47



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 28 de Setembro de 2023 às 09:26



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 28 de Setembro de 2023 às 14:15



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 27 de Setembro de 2023 às 12:19



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 27 de Setembro de 2023 às 15:35



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO