



PROCESSO TC 08603/20

Origem: Prefeitura Municipal de Santa Terezinha
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019
Responsável: Terezinha Lúcia Alves de Oliveira (Prefeita)
Contador: Rogério Lacerda Estrela Alves (CRC/PB 7327/O)
Advogado: Alexsandro Lacerda de Caldas (OAB/PB 16857)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Santa Terezinha. Exercício de 2019. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficit financeiro. Registros contábeis incorretos. Descumprimento de obrigações previdenciárias. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendações. Comunicação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00247/21

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual da Senhora TEREZINHA LÚCIA ALVES DE OLIVEIRA, na qualidade de Prefeita do Município de **Santa Terezinha**, relativa ao exercício de **2019**.
2. Durante o exercício de 2019 foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00417/19), com diversos achados de auditoria, a feitura de **09 relatórios de acompanhamento**, com emissão de **24 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2019, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 1511/1522, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Thiago Nascimento da Cunha, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Eduardo Ferreira Albuquerque, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento, com indicação de irregularidades.



PROCESSO TC 08603/20

4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2019 (fl. 1523).
5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 1557/1685) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 1686/1695), bem como após a inserção dos documentos de fls. 1700/2741, foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** (fls. 2743/2850), da lavra e subscrição dos mesmos ACP's.
6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 6.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 30/04/2020, dentro do prazo excepcionalmente facultado pela Portaria TCE/PB 52/2020, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2019) o Município possui 4.573 **habitantes**, sendo 2.204 habitantes da zona urbana (48,2%) e 2.369 habitantes da zona rural (51,8%);
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 519/2018) estimou a receita em R\$21.480.613,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$10.740.306,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$3.466.272,74, dos quais R\$3.177,00 sem indicação da fonte de recurso, sendo utilizados R\$2.900.567,34, dos quais R\$38.944,42 sem a devida autorização legislativa. Os créditos adicionais utilizados sem autorização legislativa dizem respeito à despesa da Câmara Municipal de Santa Terezinha;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$16.246.067,84, sendo R\$15.266.581,43 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.115.758,03 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$979.486,41 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$16.191.087,63, (R\$759.536,52 do Poder Legislativo). Quanto às categorias econômicas foram executados R\$15.814.002,51 em despesas **correntes** (R\$759.536,52 do Poder Legislativo) e as despesas de **capital** totalizaram R\$377.085,12 (R\$0,00 do Poder Legislativo);



PROCESSO TC 08603/20

- 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 0,34% (R\$54.980,21) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$730.174,21, distribuído entre caixa (R\$2.336,35) e bancos (R\$727.837,86) nas proporções de 0,32% e 99,68%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$417.878,94;
- 6.8. Foram realizados 32 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$5.101.370,93 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;
- 6.9. Os gastos com **obras e serviços de engenharia**, no exercício, totalizaram R\$201.685,46, correspondendo a 1,25% da despesa orçamentária total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na Resolução Normativa RN – TC 06/2003;
- 6.10. Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R\$192.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$96.000,00, não sendo indicado excesso;
- 6.11. **DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. **FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.245.999,69, correspondendo a **85,91%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.614.282,49) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007. Foi constatada a realização de despesas contabilizadas com recursos do Fundo acima dos ingressos;
- 6.11.2. **Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$4.491.710,91 correspondendo a **38,42%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.690.884,89;
- 6.11.3. **Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.347.467,65, correspondendo a **21,47%** das receitas componentes da base de cálculo (R\$10.933.747,84);



PROCESSO TC 08603/20

- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$8.468.492,05, correspondendo a **55,47%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$15.266.581,43;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$489.952,47, e da diferença positiva entre as despesas com inativos e as receitas de contribuições, no valor de R\$18.000,00, totalizou R\$8.976.444,52, correspondendo a **58,8%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **69,88%** e o do Executivo para **65,88%**;
- 6.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **315** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez	AH%
Comissionado	47	15,61	49	15,51	48	15,24	48	15,24		2,13
Contratação por excepcional interesse público	36	11,96	52	16,46	50	15,87	49	15,56		36,11
Efetivo	211	70,10	208	65,82	209	66,35	210	66,67		-0,47
Eletivo	7	2,33	7	2,22	8	2,54	8	2,54		14,29
TOTAL	301	100,00	316	100,00	315	100,00	315	100,00		4,65

- 6.13.** Foi comprovada a entrega dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscal (SICONFI);
- 6.14.** Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2017, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;



PROCESSO TC 08603/20

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$8.732.529,63**, representando **57,2%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 19,18% e 80,82%, entre dívida fluante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores e limites legais. Quando confrontada com a dívida do exercício anterior apresentou um acréscimo de 31,04%:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	46.789,69	46.789,69
Previdência (RGPS)	6.999.082,76	6.999.082,76
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	11.479,61	10.846,99
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	17.373,58
	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	7.057.352,06	46,23	18.319.897,72	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$759.536,52, representando 7,12% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 95,33% do valor fixado no orçamento (R\$796.730,00). Quando da análise de defesa verificou-se que o repasse correspondeu a 7% da receita base (fls. 2917/2918);

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

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

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.482.317,48, estando R\$349.699,17 abaixo do valor estimado de R\$1.832.016,65;

6.18. As receitas e despesas dos fundos existentes no Município estão consolidadas na execução orçamentária ali examinadas;

6.19. Não constam no TRAMITA – Dados Gerais registro de **denúncias**;



PROCESSO TC 08603/20

6.20. Não foi realizada **diligência** no Município, com vistas à instrução do presente processo.

7. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.
8. Notificações efetivadas com apresentação de defesa e documentos às fls. 2859/2902, sendo examinados pela Auditoria em relatório de fls. 2910/2922, lavrado pela ACP Juliana de Lourdes Melo Ferreira e chancelado pelos ACP's Adjailton Muniz de Sousa (Chefe de Divisão) e Gláucio Barreto Xavier (Chefe de Departamento), onde se concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
 - 8.1. Despesas realizadas à conta de recursos do FUNDEB acima do total de ingressos de recursos desse fundo;
 - 8.2. Realização de despesas de capital em montante inferior ao da receita de capital;
 - 8.3. Baixa realização de investimentos;
 - 8.4. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 8.5. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;
 - 8.6. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 8.7. Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto;
 - 8.8. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;
 - 8.9. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.
9. O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 2925/2958), concluiu:
 1. **Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo da responsável pelo Poder Executivo do Município de Santa Terezinha, a Sr.^a Terezinha Lúcia Alves de Oliveira, e irregularidade de suas contas de gestão, relativas ao exercício de 2019;**
 2. **Aplicação de multa à gestora, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB c/c art. 201, §1º do RITCE/PB, nos termos expostos ao longo do Parecer;**



PROCESSO TC 08603/20

3. Envio de recomendações ao Município de Santa Terezinha no sentido de:

- ◆ *para que, nos exercícios futuros, o ente municipal preveja nas leis orçamentárias recursos para investimentos de modo mais coerente com a realidade do ente público, inclusive procedendo aos devidos ajustes nas despesas para evitar que o Município deixe de aplicar em área tão relevante para o seu desenvolvimento;*
- ◆ *para que não haja registro de despesas à conta do FUNDEB superior aos ingressos;*
- ◆ *para que sejam observados os arts. 19 e e 20 da LRF, com aplicação do art. 21 e segs. da LRF e do art. 169 da CF;*
- ◆ *para que a gestão se restrinja se ater às regras do art. 37, IX e da legislação municipal pertinente para os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e, sempre que houver necessidade de admissão efetiva de pessoal, a contratação temporária se dê pelo tempo necessário para a realização de concurso público;*
- ◆ *para que se busque a recomposição do equilíbrio das contas municipais, ainda que mediante a aplicação das medidas do art. 9º da LRF;*
- ◆ *para que se recolham integralmente os valores devidos a título de contribuição previdenciária ao RGPS, sejam estes referentes às parcelas retidas dos segurados ou devidas pelo próprio empregador.*

4. Representação à Secretaria da Receita Federal para que tome ciência acerca de possível inadimplência do Município para com o RGPS.

10. Retrospectivamente, a referida Gestora obteve os seguintes resultados em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 05191/18. Parecer PPL – TC 00090/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00215/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **aplicação de multa** de R\$3.000,00, **determinação, representação, comunicação, instauração** de processo específico, **improcedência** de denúncia e **recomendação**);

11. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 2959).



PROCESSO TC 08603/20

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são 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.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08603/20

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.

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I e II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitas, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR Prefeita, 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



PROCESSO TC 08603/20

*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 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 **Prefeita 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 Prefeita não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

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

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

Despesas realizadas à conta de recursos do FUNDEB acima do total de ingressos de recursos desse fundo.

No relatório prévio (fl. 1516), a Auditoria indicou que as despesas contabilizadas como do FUNDEB superaram as transferências recebidas em R\$199.997,11:



PROCESSO TC 08603/20

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

DISCRIMINAÇÃO	2017	2018	2019
Transferência recebida (A)	2.148.233,72	2.206.354,48	2.452.111,43
Complementação da União (B)	168.405,97	152.657,75	160.978,81
Dedução de receita (C)	1.801.855,76	1.935.066,25	2.115.758,03
Despesas (D)	2.348.157,34	2.555.738,66	2.813.087,35
Diferença (A + B - D)	-31.517,65	-196.726,43	-199.997,11

A interessada (fl. 1687) alegou que a Auditoria não considerou o saldo remanescente do exercício anterior, ampliar as despesas obrigatórias do FUNDEB não gera nenhuma irregularidade e o Município quando gasta em razão do aluno que ingressou, gerando assim um aumento na quantidade de alunos, somente será compensado no exercício seguinte.

A Auditoria (fl. 2746) não acolheu os argumentos, alegando que o demonstrativo do FUNDEB confirma a irregularidade.

O Ministério Público de Contas destacou (fls. 2935/2936):

“No caso, a quantidade de alunos é essencial para determinar a receita do FUNDEB e não para vincular despesas do Fundo. Caso haja alguma situação que faça com que haja receita a maior no exercício seguinte, de acordo com o art. 35, I da Lei n.º 4.320/64, o referido valor pertencerá ao exercício em que houver a arrecadação.

Considerando que a Auditoria verificou, ao final, a inexistência de saldo final não comprometido, a irregularidade permanece.

Não é, contudo, falha que enseja a reprovação das contas. Não houve prejuízo à finalidade do FUNDEB, à função da despesa, nem ao erário.

Como falha contábil, e que vem sendo reiterada ao longo dos exercícios, entendo que o fato enseja a aplicação de multa do art. 56, II, da LOTCE/PB e envio de recomendação para que não haja registro de despesas à conta do FUNDEB superior aos ingressos.”



PROCESSO TC 08603/20

Sobre a alegação de que havia saldo do exercício anterior se observa que não assiste razão à defesa, pois o saldo remanescente de 2018 não foi suficiente sequer para cobrir os restos a pagar deixados ao final daquele exercício, como se pode colher da fl. 1256 do Processo TC 06037/19, referente à PCA da Prefeitura Municipal de Santa Terezinha, exercício de 2018:

Saldo do FUNDEB	Valor (R\$)
1. Saldo em 31/12/2018 Conciliado	86.117,35
2. Ajustes do Saldo	0,00
3. Restos a Pagar do Exercício	267.812,89
4. Saldo Final não Comprometido (1+ 2- 3)	0,00
5. Receita do FUNDEB + Rendimentos	2.359.761,63
6. Percentual (4/5*100)	0,00%

Fonte: SAGRES, Anexos (VII, VIII, IX, X, XI, XII e XXII) e Constatações da Auditoria

Em consulta ao SAGRES, se verifica que assiste razão à Auditoria. As receitas do FUNDEB totalizaram R\$2.613.090,24 e as despesas empenhadas R\$2.829.901,02:

Receitas (de 01/2019 a 12/2019)	Valor
Prefeitura Municipal de Santa Terezinha (24)	R\$ 2.613.090,24
17180911 - Transferências de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB - Principal (12)	R\$ 160.978,81
17380111 - Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB - Principal (12)	R\$ 2.452.111,43

Empenhos	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)
1113 - Transferências do FUNDEB 30% - Recursos do Exercício Corrente (116)	R\$ 372.383,81	R\$ 370.310,94	R\$ 368.282,80
1112 - Transferências do FUNDEB 70% - Recursos do Exercício Corrente (96)	R\$ 2.457.507,41	R\$ 2.442.776,41	R\$ 2.407.788,31



PROCESSO TC 08603/20

A situação configurou a indicação de fonte de recurso inexistente para empenhamento de despesas no valor de R\$216.810,78, vez que o empenhamento superou o total de recursos recebidos durante o exercício e não havia saldo não comprometido na conta corrente do FUNDEB em 31/12/2018 que pudesse suprir a diferença.

Mas o fato não trouxe maiores consequências, vez que foram atendidos os limites de aplicações no Magistério e em MDE, conforme demonstrações da Auditoria no relatório PCA – Análise de Defesa (fl. 2758), porém configurou registro contábil incorreto por indicar erroneamente fonte de recurso, cabendo **recomendações**.

**Realização de despesas de capital em montante inferior ao da receita de capital.
Baixa realização de investimentos.**

No relatório prévio (fl. 1517) a Auditoria observou que as receitas de capital totalizaram R\$979.486,41, valor superior às despesas de capital que somaram R\$377.085,12:

Quadro 11 (a) – Despesa por Categoria e Investimento – janeiro a dezembro 2019 (R\$)		
	Receita total	Despesa Total
Despesa Corrente		15.814.002,51
Despesa de Capital		377.085,12
Receita Corrente	15.266.581,43	
Receita de Capital	979.486,41	

Também considerou que os investimentos no valor de R\$280.721,98 foram baixos.

A defendente (fl. 1688) discordou do entendimento, alegou que vários convênios no exercício em tela foram frustrados e observou que investiu R\$570.220,70 e amortizou dívidas no montante de R\$311.847,21.

A Auditoria (fls. 2747/2748) não acatou os argumentos reafirmando que o percentual de investimento realizado em 2019 foi da ordem de 6,82% do valor total originalmente autorizado pela LOA.

O Ministério Público de Contas (fls. 2929/2930) assim considerou o tema:



PROCESSO TC 08603/20

“De fato, a Defesa não expôs argumentos relacionados à violação ao artigo 44 da LRF. O referido dispositivo, apontado pela Auditoria como supostamente violado, aduz que “é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”.

Ocorre que, além da receita de capital apontada acima – alienação de bens e direitos –, há também outras fontes legalmente previstas, tais como: a) operações de crédito; b) amortização de empréstimos em que o credor é o ente público; c) transferências de capital; d) superávit do orçamento corrente (artigo 11 da Lei nº 4.320/64).

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

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

A partir desses elementos acima narrados, entende-se que a irregularidade referente à violação ao artigo 44 da LRF pode ser mitigada por ausência de elementos mais claros aptos a comprová-la.

A Auditoria ainda alegou violação ao artigo 167, II, da Constituição, segundo o qual é vedada “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. No fato narrado pela Auditoria, não se verifica claramente uma violação a esse dispositivo pelo fato de ter havido despesas de capital em montante inferior ao das receitas de capital.

Até se cogita se a intenção da Auditoria não seria mencionar suposta violação ao inciso III do artigo 167 da Constituição, que veda a realização de operações de créditos que excedam as despesas de capital. Entretanto, ele também é mais específico e não claramente se amoldaria à situação dos autos.



PROCESSO TC 08603/20

A preocupação externada pela Auditoria parece decorrer de um princípio básico que desestimula, de um modo geral, a utilização de receitas de capital para financiar despesas correntes, pois o adequado é financiar despesa corrente (contínua) com receita corrente (contínua), e não se valer de receitas eventuais (receitas de capital) para cobrir gastos habituais (despesas correntes). Esse princípio é extraído de disposições específicas espalhadas pela legislação.

Entretanto, quanto à violação específica aos dois dispositivos referidos pelo órgão técnico, não vislumbro elementos suficientes para mantê-lo.”

Sobre o baixo valor de investimentos o Parquet pontuou (fls. 2932/2933):

“A superestimativa de receitas na elaboração das leis orçamentárias é uma prática com potencial de gerar consequências danosas às contas públicas. Afinal, tal prática pode fazer com que as finanças públicas sejam levadas a uma situação caótica e de déficits muitas vezes irrecuperáveis. No caso dos autos, a Unidade Técnica demonstra que havia autorização inicial de R\$4.115.893,00 para investimentos. Trata-se de montante bem distante daquele efetivamente utilizado.

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

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

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



PROCESSO TC 08603/20

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

Mas, embora concebidos com todos esses requisitos e formalizados em instrumentos constitucionalmente previstos, os orçamentos públicos não representam uma camisa-de-força à criatividade ou discricionariedade dos seus gestores, pois de nada valeriam tais rigores se o fim colimado – a realização do bem comum sustentável – sofresse ranhuras. Daí, a própria legislação financeira estabelece mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais, a suplementação e o remanejamento de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.

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

No ponto, não há indicação do uso de recursos da alienação de ativos para despesas correntes, até mesmo pelo fato da captação de receita dessa origem haver sido de apenas R\$42.208,38:

Receitas (de 01/2019 a 12/2019)		
Categoria		
Agrupamentos	Soma(Valor Ajustado)	Descrição
20000000 - Receitas de Capital (6)	R\$ 979.486,41	
Prefeitura Municipal de Santa Teresinha	R\$ 366.780,00	24180311 - Transferência de Recursos do SUS - Atenção Básica - Principal
Prefeitura Municipal de Santa Teresinha	R\$ 350.000,00	24180311 - Transferência de Recursos do SUS - Atenção Básica - Principal
Prefeitura Municipal de Santa Teresinha	R\$ 146.250,00	24181091 - Outras Transferências de Convênios da União - Principal
Prefeitura Municipal de Santa Teresinha	R\$ 48.750,00	24181091 - Outras Transferências de Convênios da União - Principal
Prefeitura Municipal de Santa Teresinha	R\$ 42.208,38	22130011 - Alienação de Bens Móveis e Semoventes - Principal
Prefeitura Municipal de Santa Teresinha	R\$ 25.498,03	24181021 - Transferências de Convênio da União destinadas a Programas de Educação - Principal



PROCESSO TC 08603/20

E no final do ano, o saldo conciliado era bem maior do que a diferença entre as receitas e despesas de capital:

Disponibilidades (de 12/2019)	
Unidade Gestora	Nome do Banco
Agrupamentos	Soma(Conciliado) ↓
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> > Prefeitura Municipal de Santa Teresinha (117) R\$ 730.174,21 > Banco do Brasil S.A. (104) R\$ 649.071,31 > Caixa Econômica Federal. (8) R\$ 77.364,82 > Conta Caixa (1) R\$ 2.336,35 > Banco ABN AMRO Real S.A. (1) R\$ 1.387,36 > Banco BRADESCO S.A. (2) R\$ 10,45 > Banco do Estado de São Paulo S.A. (1) R\$ 3,92 	

Assim, acompanhando o entendimento do Ministério Público de Contas é de se expedir as devidas **recomendações** no sentido de haver um melhor planejamento das despesas públicas, especialmente com investimentos.

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

No relatório prévio (fl. 1515) a Auditoria ao examinar a evolução da despesa com pessoal, produziu o quadro comparativo, indicando a ultrapassagem de gastos com pessoal:

Quadro 8 - Evolução da Despesa com Pessoal - % da RCL				
	Poder Executivo (STN)	Poder Executivo (PN TC 12/2007)	Poder Legislativo	Município
2017	61,77%	52,07%	3,83%	65,60%
2018	59,75%	50,58%	3,51%	63,25%
2019	61,03%	51,46%	3,88%	64,91%

Os cálculos se referem a períodos de 12 meses concluídos em dezembro dos respectivos exercícios.



PROCESSO TC 08603/20

A interessada (fl. 1686/1687) alegou que a própria Auditoria, no quadro 8 do relatório, aponta que o percentual está em 55,14%, dentro do limite, já que o Parecer Normativo PN - TC 12/2007, em pleno vigor nesta egrégia Corte de Contas em 2019, excluía da base de cálculo dos gastos com pessoal a contribuição previdenciária da parte patronal.

Ao examinar a defesa, a Auditoria (fls. 2745/2746) observou que no tocante à inclusão das obrigações patronais no cálculo das despesas de pessoal para fins de apuração do limite legal de gasto, os percentuais de cada um dos poderes obedeceram aos limites legais. No entanto, o Parecer Normativo PN - TC 12/2007 se aplica a cada poder individualmente e não ao ente como um todo. Dessa forma, aplicando-se a inclusão das referidas obrigações no valor do ente como um todo, houve o excesso nas despesas com pessoal. Observou que o art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não deixa dúvidas acerca da irregularidade apontada, indicando a manutenção da eiva.

O Ministério Público de Contas abordou a temática referente às irregularidades com gastos de pessoal de forma conjunta e, especificamente, sobre a eiva destacada considerou (fls. 2941/2942):

“Diante da controvérsia que existe neste Tribunal envolvendo a temática, a Auditoria faz uma análise com e sem a inclusão das contribuições patronais.

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

Caso fossem consideradas as obrigações patronais nas despesas por órgão, os cálculos da Auditoria agravariam demasiadamente a irregularidade. O gasto calculado pela Auditoria para fins de despesas com pessoal pelo Poder Executivo foi de R\$ 8.468.492,05. Caso fossem incluídas as despesas previdenciárias calculadas pela Auditoria no montante de R\$ 1.588.458,67, ter-se-ia um total de R\$10.056.950,72, o que corresponderia a 65,88% da RCL.

O ente, por sua vez, sem considerar as despesas com obrigações patronais, não ultrapassaria o limite de 60% da RCL, alcançando 58,80% da RCL. Incluindo-se as despesas com obrigações patronais de R\$1.691.348,62 (na linha admitida pelo entendimento deste Tribunal), o percentual chega a 69,88%, ultrapassando o limite de 60%.”



PROCESSO TC 08603/20

Como indicado pela Auditoria no quadro contido no Relatório PCA – Análise de Defesa (fl. 2760), mesmo com as adições relativas aos elementos 34 e 36 feitas, os gastos com pessoal do Município ao final do exercício atingiram o percentual de 58,8%, porém, a Auditoria indicou que houve ultrapassagem do limite de gastos com pessoal, ao se adicionar as despesas com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), ou seja, para os poderes em separado. Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente.

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

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

Dessa forma, não houve superação de limites.

Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;

No Relatório PCA – Análise de Defesa (fl. 2752) o Órgão de Instrução constatou déficit financeiro, ao final do exercício, no Balanço Patrimonial no valor de R\$417.878,94.



PROCESSO TC 08603/20

Em seguida, à fl. 2753, observou que realizou ajustes no ativo financeiro e no passivo financeiro, respectivamente nos valores de R\$248.522,80 e de R\$618.676,89, para que ficassem condizentes com valores apontados no Balanço Patrimonial apresentado na PCA (fl. 1637).

A defendente (fl. 2864) alegou que o desequilíbrio entre receita e despesa no Balanço Financeiro ou Orçamentário, quando ausente de dolo ou má-fé é passível, apenas, de recomendações, não se constituindo em motivo suficiente para comprometer a aprovação das contas do exercício em tela, não caracterizando falha, já que as demonstrações contábeis elaboradas no final do exercício refletem uma situação de momento.

A Auditoria (fls. 2911/2912) não acatou os argumentos, observando que o déficit financeiro é o resultado apurado ao final do exercício que indica saldo negativo, obtido pela diferença entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, sendo o valor apurado no Balanço Patrimonial (fls. 1635/1640), e, no caso da Prefeitura Municipal de Santa Terezinha, exercício 2019, foi verificado o valor de R\$748.112,57. Esse resultado de déficit financeiro indica que as disponibilidades financeiras existentes ao final do exercício são insuficientes para saldar os compromissos a curto prazo. A situação financeira, evidenciada pelo indicador em questão, tem como consequência o comprometimento de recursos financeiros de exercícios seguintes, para saldar compromissos sem a cobertura de caixa, pertencentes ao exercício em exame.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 2950/2952):

“O Administrador Público deve sempre agir com zelo na gestão dos recursos públicos. No caso da gestão de recursos e despesa, deve observar sempre a legislação que impõe a busca do equilíbrio das contas.

Caso as contas já estejam em situação de desequilíbrio, deve o gestor tomar medidas ativas em busca da recomposição do equilíbrio. Assim, a situação de déficit, por si, não deve ser considerado irregularidade grave, mas sim a ausência de medidas para recompor o equilíbrio das contas.

A gestora, no caso, não demonstrou tais medidas.

A saúde orçamentária e financeira de um ente público é fator fundamental para que seja possível a continuidade adequada dos serviços públicos por ele prestados. Caso haja um resultado deficitário ao final de um exercício, o próximo já se inicia com determinado valor a ser custeado com recursos do exercício seguinte. Tal cenário afasta-se, portanto, da regra do planejamento à qual está atrelado a Gestora de quaisquer recursos públicos no exercício de suas funções.



PROCESSO TC 08603/20

...

É, portanto, conduta de má gestão assumir compromissos financeiros em quantia superior às disponibilidades do ente.

Cumprir, ainda, do fato de que o ordenamento jurídico determina a limitação de empenho quando a Gestora verifica que a realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas, conforme prevê o art. 9º da LRF, a seguir transcrito:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08603/20

Reconhece-se que a mera existência de resultado negativo não conduz, por si só, a um juízo negativo das contas. Entretanto, sua análise ponderada com outros aspectos fáticos do caso é que permite sopesar de um ou outro modo a mácula remanescente. Pela análise dos autos, não há demonstração de adoção de qualquer medida limitadora de empenhos eventualmente adotada pela Gestora no exercício.

O fato discutido, contextualizado com a manutenção de cenários deficitários recorrentes, além da ausência de medidas mais efetivas no sentido da reversão da situação colabora para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas e a irregularidade das contas de gestão, além do envio de recomendação para que se busque a recomposição do equilíbrio das contas municipais, ainda que mediante a aplicação das medidas do art. 9º da LRF.”

O art. 105 da Lei 4320/64 propõe:

Art. 105 – O Balanço Patrimonial demonstrará:

§ 1º - O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 3º - O Passivo Financeiro compreenderá os compromissos exigíveis cujo pagamento independa de autorização orçamentária.

No Balanço Patrimonial apresentado (fls. 1635/1636) consta no Ativo Financeiro o valor de R\$730.174,21 e no Passivo Financeiro o valor de R\$602.458,21:

BALANÇO PATRIMONIAL		
Quadro Principal		
ATIVO	Exercício Atual	Exercício Anterior
ATIVO CIRCULANTE		
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	730.174,21	573.028,36
Caixa e Equivalentes de Caixa Em Moeda Nacional	730.174,21	573.028,36



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08603/20

EXERCÍCIO: 2019		PERÍODO (MÊS): DEZEMBRO	DATA EMISSÃO: 11/03/2020 11:33:48	PÁGINA: 2 of 6
ATIVO NÃO CIRCULANTE				
DIFERIDO			0,00	0,00
(*) Amortização Acumulada			0,00	0,00
TOTAL DO ATIVO NÃO CIRCULANTE			7.322.276,62	7.129.777,02
TOTAL DO ATIVO			8.314.686,28	7.850.260,56
PASSIVO				
PASSIVO CIRCULANTE				
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a			698.970,13	652.103,49
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo			0,00	0,00
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo			397.281,31	790.771,99
Obrigações Fiscais a Curto Prazo			4.023,37	0,00
Obrigações de Reparação a Outros Entes			0,00	0,00
Provisões a Curto Prazo			0,00	0,00
Demais Obrigações a Curto Prazo			201.153,53	760.020,88

No Balanço Patrimonial apresentado no SAGRES, consta um Ativo Financeiro de R\$730.174,21 e um passivo financeiro de R\$1.473.426,18, além de depósitos de R\$201.117,94:

Balanço Patrimonial

Resultado Financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado			
Ativo		Passivo	
Ativo Financeiro		Passivo Financeiro	
Disponibilidades	730.174,21	Restos a Pagar	R\$ 576.811,12
		2019	R\$ 896.615,06
Caixa	2.336,35	2018	R\$ 438.109,07
		2017	R\$ 124.011,04
Bancos / Correspondentes	727.837,86	2016	R\$ 14.691,01
		2015	R\$ 0,00
		Anos Anteriores	R\$ 0,00
Exatores	0,00	Serviços Dívida a Pagar	0,00
		Depósitos	201.117,94
Realizável	0,00	Débitos de Tesouraria	0,00
Ajustes	248.552,80	Ajustes	618.676,89
Déficit	417.878,94		
Total	1.396.605,95	Total	1.396.605,95

O superávit ou déficit financeiro para a abertura dos créditos adicionais está demonstrado neste resultado financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado

Considerando tais dados o déficit financeiro seria de R\$743.411,97 e considerando apenas os restos a pagar de 2019 seria de R\$166.440,86. Nenhum confere com o déficit apresentado no demonstrativo do SAGRES que foi de R\$417.878,94. Com os ajustes no Ativo Financeiro (R\$248.552,80) e no Passivo Financeiro (R\$618.676,89) realizados pela Auditoria, o déficit somaria R\$1.113.376,06, tendo a Auditoria, considerado R\$748.112,57 (fl. 2911).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08603/20

O valor do ajuste considerado para o Ativo Financeiro, consta do Balanço Patrimonial (fl. 1635) a título de “outros créditos a receber e valores a curto prazo” (R\$248.552,80):

BALANÇO PATRIMONIAL	
Quadro Principal	
ATIVO	Exercício Atual
ATIVO CIRCULANTE	
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	730.174,21
Caixa e Equivalentes de Caixa Em Moeda Nacional	730.174,21
Caixa e Equivalentes de Caixa Em Moeda Estrangeira	0,00
CRÉDITOS A CURTO PRAZO	0,00
Créditos Tributários a Receber	0,00
Clientes	0,00
Créditos de Transferências a Receber	0,00
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	0,00
Dívida Ativa Tributária	0,00
Dívida Ativa Não Tributária	0,00
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Curto Prazo	0,00
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	248.552,80
Adiantamentos Concedidos	0,00
Tributos a Recuperar/compensar	0,00
Créditos a Receber Por Descentralização da Prestação de Serviços Públicos	0,00
Créditos Por Danos ao Patrimônio	0,00
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	0,00
Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo	248.552,80

Já o valor adotado como ajuste no Passivo não foi encontrado no Balanço Patrimonial de fls. 1635/1640.

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:

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.



PROCESSO TC 08603/20

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”.*¹

Em consulta ao SAGRES *on line* se verifica que as despesas empenhadas no exercício somaram R\$15.431.551,11 e as pagas R\$14.534.936,05, restando a pagar R\$896.615,06:

SAGRES ONLINE		
Início	Municipal ▾	Sobre
		Exercício 2019 ▾
Empenhos		
Unidade Gestora ⊗		
Valores		
Agrupamentos	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Pago)
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
> Prefeitura Municipal de Santa Teresinha...	R\$ 15.431.551,11	R\$ 14.534.936,05

Já as disponibilidades conciliadas totalizaram R\$730.174,21:

Disponibilidades (de 12/2019)	
Unidade Gestora ⊗	Nome do Banco ⊗
Agrupamentos	Soma(Conciliado) ↓
<input type="text"/>	<input type="text"/>
∨ Prefeitura Municipal de Santa Teresinha (117)	R\$ 730.174,21
> Banco do Brasil S.A. (104)	R\$ 649.071,31
> Caixa Econômica Federal. (8)	R\$ 77.364,82
> Conta Caixa (1)	R\$ 2.336,35
> Banco ABN AMRO Real S.A. (1)	R\$ 1.387,36
> Banco BRADESCO S.A. (2)	R\$ 10,45
> Banco do Estado de São Paulo S.A. (1)	R\$ 3,92

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. Revista Diálogo Jurídico. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



PROCESSO TC 08603/20

Assim é de se considerar o déficit financeiro anual de R\$166.440,85.

Não obstante a indicação de déficit em 2019, evidencia-se que, no exercício subsequente (2020), houve superávit na execução orçamentária, o que tem impacto positivo na esfera patrimonial, conforme se observa de imagem capturada do SAGRES *on line*:



Em todo caso, cabe a imposição de máculas parcial à gestão fiscal e expedição de **recomendações**.



PROCESSO TC 08603/20

Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

No exame de gastos com pessoal do Poder Executivo (fls. 2760/2763), a Auditoria produziu o quadro com os elementos necessários à análise:

Despesa com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Contratação por Tempo Determinado (1)	1.084.432,25	0,00	1.084.432,25	0,00	1.084.432,25
Vencimentos e Vantagens Fixas (2)	6.772.331,74	0,00	6.772.331,74	489.952,47	7.262.284,21
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (4)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras de Pessoal Contratos de Terceirização (5)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas (6)	611.728,06	0,00	611.728,06	0,00	611.728,06
Total das Despesa com Pessoal (7) (1+2+4+5+6)			8.468.492,05	489.952,47	8.958.444,52
Diferença positiva com inativos e as receitas de contribuições(8)					18.000,00
Total das despesas de Pessoal do Ente					8.976.444,52
Obrigações Patronais ajustadas (3)	1.588.458,67	0,00	1.588.458,67	102.889,95	1.691.348,62
Total das despesas de Pessoal do Ente incluso as obrigações patronais					10.667.793,14
Receita Corrente Líquida					15.266.581,43
% da despesa com Pessoal			55,47 %	3,21 %	58,80 %
Limite Legal			54%	6%	60%

Fonte: SAGRES e Constatações da Auditoria

Com base no quadro produzido, o Órgão Técnico chegou ao percentual de gastos com pessoal referentes ao Poder Executivo de 55,47%, superior ao limite de 54% imposto pela LRF, após a inclusão de despesas classificadas no elemento de despesa 36 (outros serviços de terceiros – pessoa física). Considerou as despesas no montante de R\$611.728,06 como erroneamente classificadas no elemento 36 (fls. 2691/2741).

Quando tratou da ultrapassagem do percentual de gastos com pessoal (fls. 2865/2866), a defendente cita o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 que excluiu dos cálculos de pessoal as obrigações patronais, vez que a contribuição previdenciária devida pelos servidores integra a despesa. Ao final, afirma que sem a inclusão dos gastos do elemento 36 o percentual de gastos com pessoal em relação à RCL é de 51,46%.



PROCESSO TC 08603/20

Sobre o empenhamento de despesas em elemento incorreto, a interessada argumentou (fls. 2867/2868) que se tratou de trabalhadores autônomos com contrato firmado, com emissão de nota fiscal e recolhimento de ISS, cujos serviços não caracterizariam substituição de servidores públicos ou terceirização de mão de obra.

Quanto à contratação de pessoal por excepcional interesse público (fls. 2869/2871) alegou que não foi regra, em detrimento do provimento de cargos públicos através de concurso público, sendo tais contratações realizadas para atender demandas específicas e para substituição de servidores efetivos que se encontravam afastados, temporariamente, de suas funções, em gozo de licença-médica, licença-prêmio, licença sem vencimento, licença-maternidade, férias e outros afastamentos legais.

Sobre as três eivas a Auditoria manteve o entendimento inicial, reprisando as observações ali contidas (fls. 2912/2913, 2914/2915 e 2916/2917).

O Ministério Público de Contas destacou (fls. 2937/2948):

“Para a Auditoria, teriam sido realizados gastos no elemento 36 que, em verdade, corresponderia a despesas com pessoal no valor de R\$ 611.728,06. Tais despesas, que para a Auditoria estariam incorretamente contabilizadas, foram indicadas no Documento TC n.º 68334/20.

Na situação dos autos, a Auditoria indicou como funções que deveriam ser necessária e tipicamente realizadas por servidores públicos as referentes a facilitador de oficina/oficineiro, mecânico, auxiliar de serviços, limpeza geral de prédios públicos, limpeza de estradas vicinais, limpeza de matos e açudes, limpeza de veículos, abertura de valas, conservação de ruas e avenidas, poda de árvores, retiradas de entulhos, motorista, motorista de caminhão pipa, transporte de pacientes para hospitais em outras cidades, transporte de estudantes, operador de máquinas, operador de retroescavadeiras, bombeamento de água, entrevistador de atualização cadastral, vigia, configuração e manutenção de rede de computadores, dentre outras. Ocorre que os serviços mencionados acima, em regra, são passíveis de terceirização (salvo se houver, no Ente, a existência de cargo/emprego público com a respectiva função).

Tal investigação (acerca da existência ou não de cargo/emprego público com função correspondente) deve ser feita pela Auditoria para demonstrar que, no caso concreto, trata-se de função típica do Poder Público.



PROCESSO TC 08603/20

Há, também, situações em que os serviços apontados, dependendo do conteúdo da prestação, é considerado ou não serviço público típico. É o exemplo de quando a Auditoria arrola serviços administrativos. Em casos específicos, há possibilidade de contratação de serviços administrativos, quando se tratar de serviços de assessoramento em especificidades da Administração Pública, a exemplo de assessoramento em licitações e contratos administrativos. Há também a situação de funções como a de monitor de disciplina e recreador, em que poderia haver alguma divergência quanto à possibilidade ou não de contratação pelo elemento 36.

Outros casos são serviços públicos típicos, como é a situação de funções referentes a educação (professor, coordenador, diretor escolar, ajudante de professor do ensino infantil, etc.), funções inerentes a serviço de saúde (médico, enfermeiro, dentista, psicólogo, agente de combate às endemias, agente comunitário de saúde etc.), funções burocráticas da administração pública, dentre outras situações. Nesses casos a despesa necessariamente deve ser considerada como sendo de pessoal para fins legais.

Aqui é válido apontar uma sugestão para a instrução de processos futuros. Haveria explanação de forma mais didática pela Auditoria caso o Documento TC 68334/20 contivesse grupos de despesas específicos, agregando despesas com funções análogas. Ter-se-ia, por exemplo, a totalidade de despesas com serviços de limpeza, indicando os respectivos credores, em outro grupo se indicaria despesas com serviços médicos, etc.

Há casos, no Documento TC 68334/20, que se enquadram nas situações em que, regra geral, se permite a terceirização sem que o montante seja computado como despesas de pessoal. Outros são funções típicas da Administração Pública. No caso, caberia ao Conselheiro Relator decidir se seria o caso de retorno dos autos à Auditoria para reformulação do cálculo nesses termos.

...

A pretensão da gestora afastaria a falha referente ao Poder Executivo, cujas despesas com pessoal chegariam a R\$ 7.856.763,99, o que representa 51,46% da RCL, bem como a referente ao Ente, cujas despesas com pessoal chegariam a R\$ 8.364.716,46, o que representa 54,79% da RCL.

Ocorre que, na melhor das hipóteses (sem considerar as adições da Auditoria), haveria aplicação do PN TC n.º 12/2007. Nesse caso, a despesa de pessoal do ente, incluindo as obrigações patronais, seria de R\$ 10.056.065,08, o que representa 65,87% da RCL.



PROCESSO TC 08603/20

Pois bem, como visto acima, entendo que dentre as adições da Auditoria, há despesas que ordinariamente podem efetivamente ser incluídas no elemento 36. Porém, há também despesas realizadas para serviços referentes a funções que realmente devem ser prestadas por pessoal com vínculo efetivo com o ente ou, pelo menos, por pessoal contratado por excepcional interesse público. Assim, apenas com esses ajustes é que seria possível definir se houve inobservância do limite previsto no art. 20, III, da LRF, cabendo ao Conselheiro Relator avaliar se se mostra pertinente o retorno dos autos para alteração dos cálculos visando excluir despesas efetivamente passíveis de terceirização, na forma preconizada ao longo deste Parecer.

De qualquer forma, cumpre realçar que não houve alterações relevantes dos exercícios anteriores até o aqui analisado, considerando a tabela de fl. 1515. Nesse sentido, a ultrapassagem do limite legal ao menos do Ente se arrasta pelo menos desde o exercício financeiro de 2017.

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

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

Não há quantidade irrazoável de pessoal com vínculo precário (cargos comissionados ou contratados por excepcional interesse público), o que dificulta a recondução ao limite legal. Houve, porém, tempo suficiente para ao menos o início de tal redução desde o exercício de 2017.

Diante da manutenção de um cenário de ilegalidade na gestão de pessoal, a eiva se mantém, o que colabora para a valoração negativa das contas, enseja a aplicação de multa à autoridade responsável, na forma da LOTCE/PB (art. 56, II), bem como o envio de recomendação para que sejam observados os arts. 19 e 20 da LRF, com aplicação do art. 21 e segs. da LRF e do art. 169 da CF.

...

Das alegações da gestora, entendo que o argumento de que parte das contratações tenham sido realizadas para atender a programas federais de natureza essencial não se sustenta. Não há tal exceção à regra do concurso público. O art. 37, II, da CF dispõe que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”, sem ressaltar a admissão de pessoal para a execução de programas de outros Entes.



PROCESSO TC 08603/20

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

O argumento da Defesa de que alguns dos contratos por excepcional interesse público teriam sido realizados para substituir servidores efetivos que se encontram afastados, temporariamente, de suas funções é uma situação apta a autorizar, em tese, a contratação por excepcional interesse público. Todavia, não se comprovou com o envio de documentos o que foi alegado.

...

A validade das contratações, porém, não torna regular a situação de inércia que ensejou a contratação por excepcional interesse público.

No caso dos autos, a quantidade de contratados por excepcional interesse público na Prefeitura chegou ao auge, no exercício, em fevereiro (com 53 contratados).

De acordo com o SAGRES, nesse mês havia 211 efetivos, 53 contratados por excepcional interesse público, 49 ocupantes de cargos comissionados e 7 ocupantes de cargos eletivos. O montante de contratados por excepcional interesse público equivalia no período a 16,56% do total de pessoal com vínculo no Município.

Analisando-se a tabela e o gráfico de fls. 2761/2762, não se quantifica irrazoável de pessoal com vínculo precário. Todavia, a gestora não apresentou documentação hábil para demonstrar a legalidade das contratações por excepcional interesse público.

O fato enseja a aplicação de multa (art. 56, II, LOTCE/PB) e envio de recomendação para que a gestão se restrinja a se ater à regra do art. 37, IX, e à legislação municipal pertinente para os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e, sempre que houver necessidade de admissão efetiva de pessoal, a contratação temporária se dê pelo tempo necessário para a realização de concurso público.”

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



PROCESSO TC 08603/20

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

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

2.1.2 - (...)

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

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

No caso, várias das despesas listadas nos documentos de fls. 2691/2741 condizem com o elemento “36” e outras não. Excluindo do cálculo da Auditoria aquelas que não se enquadram como gastos com pessoal, o percentual se situa abaixo do limite de do Poder Executivo.

De toda forma, as despesas não interferiram na execução orçamentária, vez que existiam autorização e fontes suficiente de recursos para adequação, cabendo as devidas **recomendações** no sentido de que as despesas sejam contabilizadas nos elementos próprios e que sejam respeitados os limites impostos pela LRF com relação aos gastos com pessoal.

Sobre a contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: *a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.*



PROCESSO TC 08603/20

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37:

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

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

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal:

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



PROCESSO TC 08603/20

Como se observa, para tais contratações serem consideradas regulares é preciso a Administração Pública atestar a presença dos seguintes requisitos, nos termos da Constituição da República e da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

- a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;**
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;**
- c) a necessidade seja temporária;**
- d) o interesse público seja excepcional;**
- e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração;**
- f) realização de processo seletivo.**

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

No ponto, a Auditoria, em seus relatórios, especificamente às fls. 2763 e 2916/2917 questiona a natureza das atividades correspondentes, associando a ideia de tempo ao conteúdo e não à necessidade, bem como objeta, sinteticamente, a quantidade de contratados no final do exercício em análise (49).

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.



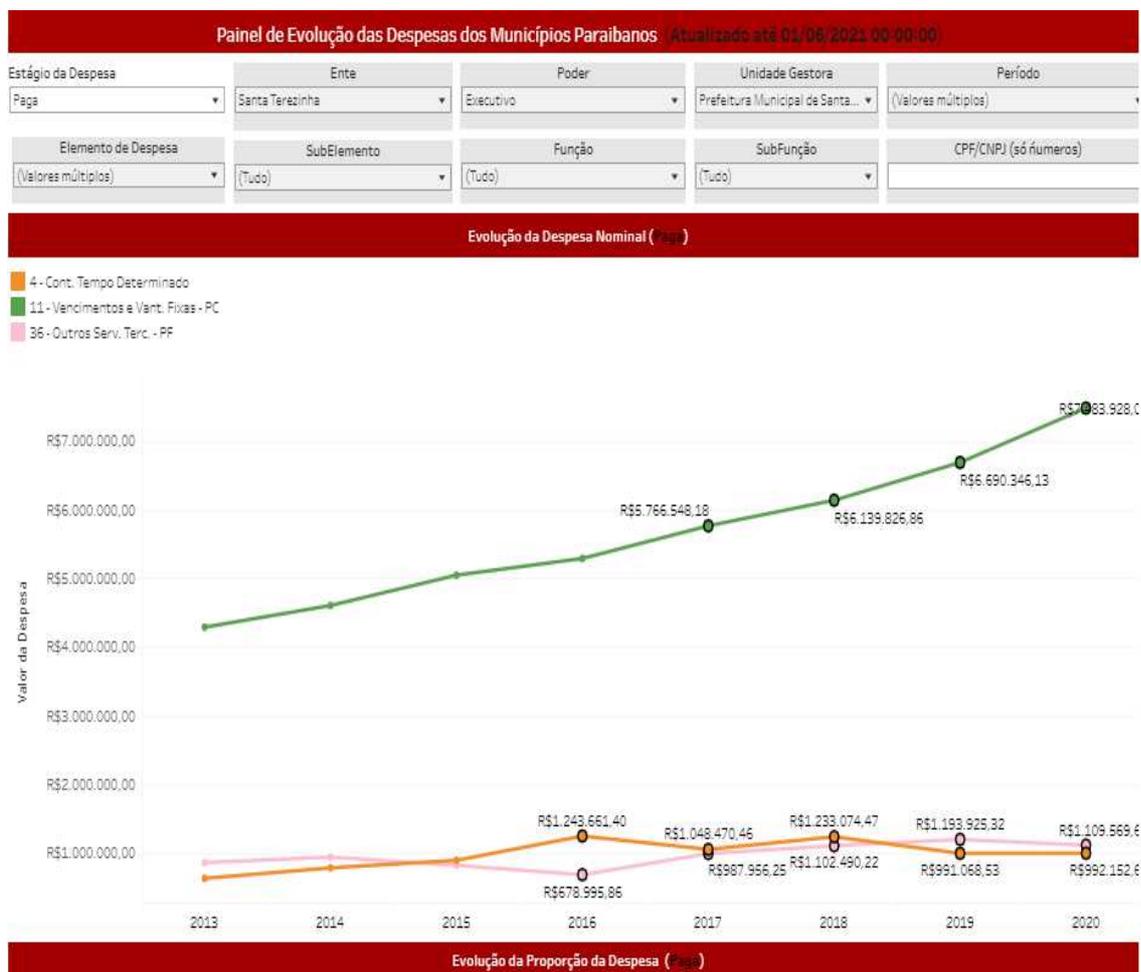
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08603/20

O Painel de Acompanhamento da Gestão (Municípios - Evolução das Despesas), disponível no portal tce.pb.gov.br, oferece uma visão horizontal no tempo a possibilitar uma comparação com outras formas de admissão de servidores pela Prefeitura:



Conforme se observa, as admissões outras, não questionadas (linha verde), passaram a ser mais representativas no tempo, enquanto as contratações por tempo determinado (linha laranja) e as despesas com outros serviços de terceiros – pessoa física (linha rosa) praticamente mantiveram o seu valor nominal entre 2016 e 2020.

À míngua de um exame analítico dos contratos por tempo determinado, descabe, em razão do fato, seu reflexo como motivação para imbuir sanção por irregularidade na prestação de contas, sem prejuízo de **recomendações** para o olhar vigilante sobre os requisitos para a prática.



PROCESSO TC 08603/20

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência no valor de R\$309.699,17.

O Corpo Técnico (fl. 2765) apontou não ter a Prefeitura cumprido integralmente as obrigações previdenciárias patronais para com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Após ajustes os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.482.317,48, estando R\$349.699,17 abaixo do valor estimado de R\$1.832.016,65.

A defendente (fls. 2873/2876) questionou a alíquota, a inclusão na base de cálculo, dentre os gastos com pessoal, da importância de R\$611.728,06, por considerar ser decorrente de serviços autônomos e técnicos não correspondentes à prestação de serviços de caráter continuado, vez que não atendiam aos requisitos primordiais, para que fossem considerados como despesa com pessoal. Alegou que no total dos gastos com pessoal não poderia ser tomada como base um cálculo único para que se tivesse um resultado final no tocante ao INSS, sem proceder aos descontos compensatórios e indenizatórios, como 1/3 de férias, adicional de insalubridade e adicional de serviço extraordinário, salário-família e salário-maternidade. Por fim, observou que os empenhos referentes ao exercício de 2019, a exemplo do mês 12/2019 e 13/2019, quitados em 2020, mas referente à competência de 2019, somaram R\$142.375,28, conforme relatório contábil anexo à defesa, cujo valor deveria ser somado como INSS patronal do exercício de 2019.

A Auditoria manteve o entendimento (fl. 2919/2920), por entender que a questão da inclusão do valor de R\$611.728,06 foi tratada anteriormente. No que se referiu ao percentual de 21% utilizado, indicou ser o Instituto de Previdência quem estipula tal percentual. Em relação aos valores pagos com salário maternidade, salário família e 1/3 de férias, bem como valores de 2019 pagos em 2020, a Auditoria verificou que já foram acrescentados na tabela das Contribuições Previdenciárias (Itens 13 e 13.0.3 do Relatório de fls. 2743/2850).

Para o Ministério Público de Contas (fl. 2953/2955):

“Veja-se que a Auditoria corretamente incluiu despesas no elemento de despesa 36 no cálculo. Está correta a Auditoria, visto que a legislação de regência (a Lei n.º 8.212/91) assim determina:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:



PROCESSO TC 08603/20

(...)

III - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 1999).

Ocorre que o seguro acidente do trabalho – contribuição para financiamento da aposentadoria especial e de benefícios acidentários – não incide para essa base, conforme se verifica no art. 22, II, dessa Lei:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

(...)

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 1998).

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;*
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;*
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave. (Grifei)*

Assim, a Auditoria deve realizar dois cálculos. Um para os vencimentos e vantagens fixas e para as contratações por tempo determinado, e outro para as despesas no elemento 36. No primeiro, deve ser calculado o valor de 20% referente à contribuição patronal, somado ao valor especificado para casos de seguro acidente de trabalho. No segundo, incide apenas o valor de 20% a título da contribuição do art. 22, III.

No caso, há uma redução da estimativa de contribuições previdenciárias devidas para R\$ 1.819.782,08 (redução de R\$ 12.234,57). Isso reduz o valor não recolhido estimado para R\$ 337.464,60.



PROCESSO TC 08603/20

A alteração, como visto, não é significativa.

...

Ao final, entendo que o montante não recolhido deve ser estimado em R\$ 337.464,60.

O valor de R\$337.464,60 corresponde a 18,54% do valor estimado de R\$ 1.819.782,08 ao RGPS.

Como já revelado acima, entendo devida a inclusão das despesas do elemento 36, razão pela qual entendo tratar-se de irregularidade relevante no exercício.

Como se sabe, a questão previdenciária é tema crítico e sensível na administração pública, devendo merecer toda a atenção dos gestores e dos órgãos de fiscalização.

Impõe-se destacar que a ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias pode gerar consequências danosas ao Ente, prejudicando consideravelmente as gestões futuras.”

E após citar o Parecer Normativo PN – TC 52/2004, o *Parquet* concluiu (fl. 2956):

“Em relação aos fatos indicados, o não recolhimento tempestivo de obrigações previdenciárias (com posterior pagamento ou parcelamento) ocasiona acréscimo no passivo e implica em despesas adicionais à Edilidade, sob a forma de juros e multas, embutidos em eventuais termos de parcelamento. Prejudica, portanto, as gestões futuras.

Nesse sentido, a questão previdenciária colabora para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas da Interessada, bem como a aplicação da multa do art. 56, II, da LOTCE/PB e o envio de recomendação para que se recolham integralmente os valores devidos a título de contribuição previdenciária ao RGPS, sejam estes referentes às parcelas retidas dos segurados ou devidas pelo próprio empregador.

Ademais, deve-se encaminhar representação à Secretaria da Receita Federal a respeito dos fatos.”

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



PROCESSO TC 08603/20

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, 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, se verifica que no exercício sob análise a Prefeitura Municipal pagou ao INSS despesas orçamentárias na quantia de R\$1.388.109,16, sendo R\$1.243.399,36 de obrigações patronais e R\$96.363,14,79 referentes a parcelas de acordos realizados com o Instituto. Ainda houve pagamento de R\$48.346,66 relativo a despesas de exercício anterior:

SAGRES ONLINE		Início	Municipal	Sobre	Exercício 2019
Empenhos					
Unidade Gestora		Fornecedor		Elemento	
				Valores	
Agrupamentos				Soma(Valor Pago)	
<ul style="list-style-type: none"> ▼ Prefeitura Municipal de Santa Teresinha (522) <ul style="list-style-type: none"> ▼ INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (522) <ul style="list-style-type: none"> > 13 - Obrigações Patronais (480) > 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (27) > 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (15) 				R\$ 1.388.109,16 R\$ 1.388.109,16 R\$ 1.243.399,36 R\$ 96.363,14 R\$ 48.346,66	



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO

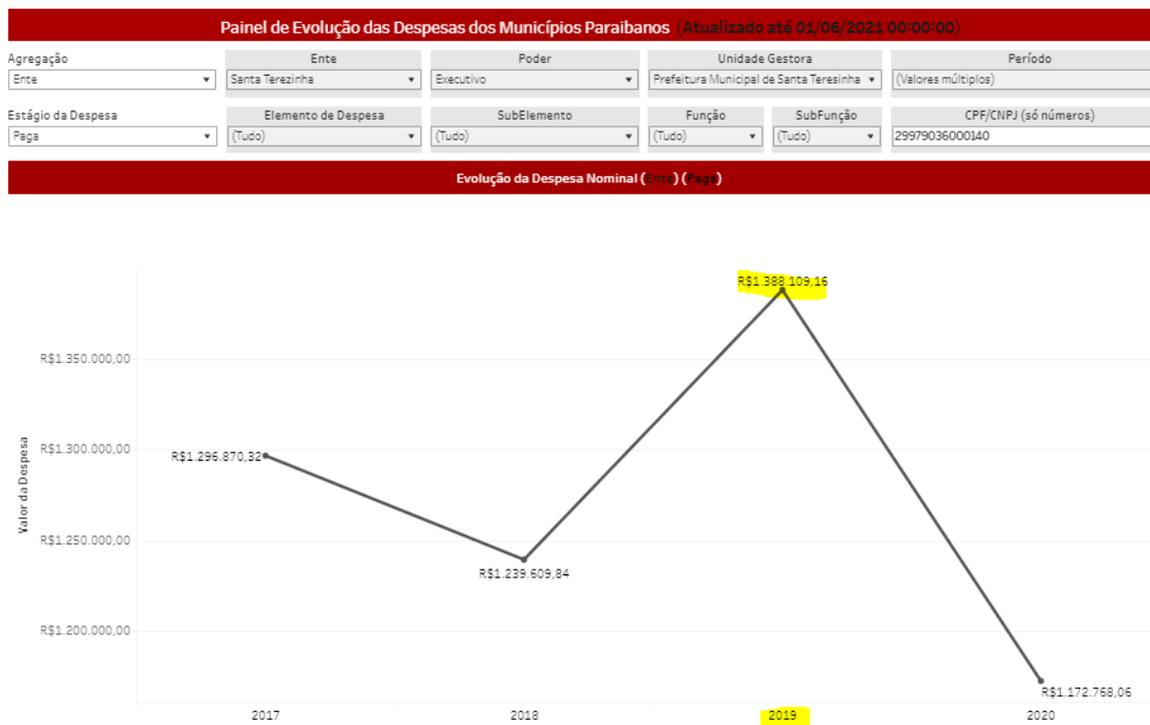


PROCESSO TC 08603/20

O valor total pago correspondeu a **75,77%** do valor estimado pela Auditoria (R\$1.832.016,65).

De acordo com o Painel da Evolução das Despesas, os pagamentos ao INSS (CNPJ 29.979.036/0001-40) se comportaram da seguinte forma entre 2017 a 2020:

(<https://tce.pb.gov.br/paineis/evolucao-da-despesa-orcamentaria-municipal>):



A Prefeitura vem quitando as obrigações previdenciárias patronais para com o INSS com destaque para o exercício sob análise.

Mesmo com a inclusão dos serviços de terceiros, os recolhimentos se portaram dentro dos parâmetros aceitos pelo Tribunal para não levar à emissão de parecer contrário ou à irregularidade das contas de gestão, conforme precedentes.

No contexto da gestão, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária não representam hipóteses de reprovação da prestação de contas, cabendo, de fato, **multa** e 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.



PROCESSO TC 08603/20

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”.²

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.

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08603/20

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo da Senhora TEREZINHA LÚCIA ALVES DE OLIVEIRA, na qualidade de Prefeita do Município de **Santa Terezinha**, relativa ao exercício de **2019**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em vista 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 de déficit financeiro, registros contábeis incorretos e descumprimento de obrigações previdenciárias;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), correspondente **36,29 UFR-PB** (trinta e seis inteiros e vinte e nove centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Senhora TEREZINHA LÚCIA ALVES DE OLIVEIRA (CPF 032.736.634-64), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão do descumprimento de obrigações previdenciárias, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) RECOMENDAR à atual gestão providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que se refere a: **a)** planejar melhor os gastos com investimentos; **b)** registrar corretamente as receitas e despesas; **c)** buscar o equilíbrio financeiro e observar os limites das despesas com pessoal; **d)** contratar por excepcional interesse público apenas nos casos previstos legalmente; e **e)** recolher tempestivamente às contribuições previdenciárias;

V) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

VI) 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 de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08603/20

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE- PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 08603/20**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo da Senhora TEREZINHA LÚCIA ALVES DE OLIVEIRA, na qualidade de Prefeita do Município de **Santa Terezinha**, relativa ao exercício de **2019**, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em vista 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 de déficit financeiro, registros contábeis incorretos e descumprimento de obrigações previdenciárias;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), correspondente **36,29 UFR-PB³** (trinta e seis inteiros e vinte e nove centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Senhora TEREZINHA LÚCIA ALVES DE OLIVEIRA (CPF 032.736.634-64), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão do descumprimento de obrigações previdenciárias, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) RECOMENDAR à atual gestão providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que se refere a: **a)** planejar melhor os gastos com investimentos; **b)** registrar corretamente as receitas e despesas; **c)** buscar o equilíbrio financeiro e observar os limites das despesas com pessoal; **d)** contratar por excepcional interesse público apenas nos casos previstos legalmente; e **e)** recolher tempestivamente às contribuições previdenciárias;

³ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 55,11 - referente a junho/2021, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08603/20

V) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

VI) 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, publique-se e cumpra-se.
TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 23 de junho de 2021.

Assinado 24 de Junho de 2021 às 13:19



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 23 de Junho de 2021 às 12:52



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 25 de Junho de 2021 às 08:15



Manoel Antônio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL