



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 08337/20*

Origem: Prefeitura Municipal de Água Branca

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019

Responsável: Everton Firmino Batista (Prefeito)

Contador: Sebastião César Pereira Nunes (CRC/PB 6902/O)

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

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Água Branca. 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. Contratação por tempo determinado sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais. Procedência parcial de denúncia. Atendimento da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendação. Comunicações. Informação.

**ACÓRDÃO APL – TC 00338/21****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor **EVERTON FIRMINO BATISTA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Água Branca**, relativa ao exercício de **2019**.
2. Durante o exercício de 2019 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria, a feitura de **9 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **25 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2019, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 2734/2748, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Renato Sérgio Valença Pascoal, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP José Luciano Sousa de Andrade, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais (fl. 2749).



PROCESSO TC 08337/20

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 2790/3134), da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 3135/3304) e de outros elementos (fls. 3311/5010), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 5012/5157), com sua complementação de fls. 5160/5305, da lavra do mesmo ACP, sob a chancela do mesmo Chefe de Divisão e do Chefe de Departamento ACP Plácido Cesar Paiva Martins Junior.
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 28/04/2020, dentro do **prazo** legal 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 10.258 **habitantes**, sendo 4.408 habitantes da zona urbana e 5.850 habitantes da zona rural;
  - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 441/2019) estimou a receita em R\$40.930.315,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$16.372.126,00, correspondendo a 40% da despesa fixada na LOA. Houve, ainda, autorização em lei para abertura de crédito adicional especial na cifra de R\$300.000,00;
  - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$7.647.075,98. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$12.343.043,20. Os créditos utilizados somaram R\$5.653.808,35, com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos;
  - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$31.130.995,17, sendo R\$30.462.355,17 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.772.121,19 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$668.640,00 em receitas de **capital**;
  - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$29.836.488,11, sendo R\$844.877,99 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$28.765.332,01 (R\$844.877,99 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.071.156,10 (R\$0,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;



PROCESSO TC 08337/20

- 6.7.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 4,16% (R\$1.294.507,06) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$7.343.604,22, sendo R\$10,15 em caixa e R\$7.343.594,07 em bancos (R\$5.068.570,77 pertencem ao Regime Próprio de Previdência Social); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$6.669.486,05;
- 6.8.** Foram realizados 48 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$7.518.258,97 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de gastos sem licitação;
- 6.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$460.021,10, correspondendo a 1,54% da despesa orçamentária total;
- 6.10.** Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$120.000,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$60.000,00, não sendo indicado excesso (o sistema gerou duplicidade na confecção do relatório, que não foi considerada pela Auditoria na conclusão);
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$5.399.703,25, correspondendo a **60,36%** dos recursos do FUNDEB (R\$8.945.526,05) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$11.985,91 (0,13% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$3.734.742,42, correspondendo a **24,45%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$15.276.398,56;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.701.249,30, correspondendo a **18,93%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$14.266.882,51);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$13.898.354,55, correspondendo a **46,79%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$29.706.110,14;



PROCESSO TC 08337/20

**6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$556.640,91, e a diferença positiva entre as despesas com inativos e as receitas de contribuições, na cifra de R\$782.881,60, totalizou R\$15.237.877,06, correspondendo a **51,3%** da RCL;

**6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **54,3%** e o do Município para **59,23%**;

**6.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **744** servidores distribuídos da seguinte forma:

| Tipo de Cargo                                 | Jan        | AV%           | Abr        | AV%           | Ago        | AV%           | Dez        | AV%           | Jan/Dez      |
|-----------------------------------------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|--------------|
|                                               |            |               |            |               |            |               |            |               | AH%          |
| Comissionado                                  | 71         | 12,35         | 93         | 12,92         | 107        | 14,68         | 108        | 14,52         | 52,11        |
| Contratação por excepcional interesse público | 80         | 13,91         | 200        | 27,78         | 198        | 27,16         | 209        | 28,09         | 161,25       |
| Efetivo                                       | 314        | 54,61         | 315        | 43,75         | 310        | 42,52         | 313        | 42,07         | -0,32        |
| Eletivo                                       | 9          | 1,57          | 9          | 1,25          | 9          | 1,23          | 8          | 1,08          | -11,11       |
| Inativos / Pensionistas                       | 101        | 17,57         | 103        | 14,31         | 105        | 14,40         | 106        | 14,25         | 4,95         |
| <b>T O T A L</b>                              | <b>575</b> | <b>100,00</b> | <b>720</b> | <b>100,00</b> | <b>729</b> | <b>100,00</b> | <b>744</b> | <b>100,00</b> | <b>29,39</b> |

Fonte: Quadro Movimentação de Servidores – SAGRES-Pessoal

Legenda: AV - Análise vertical, AH - Análise horizontal

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

**6.14.** Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à **Transparência da Gestão Fiscal** e ao **Acesso à Informação** foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2019, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

**6.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$6.569.245,68**, representando **22,11%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 10,26% e 89,74%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um decréscimo de 7,77% em relação ao exercício anterior, com a seguinte composição e principais credores:



## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Os principais componentes da dívida fundada são:

| Especificação                                          | Valor informado (R\$) | Valor Constatado (R\$) |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| Precatórios                                            | 0,00                  | 0,00                   |
| Previdência (RGPS)                                     | 5.506.046,98          | 5.506.046,98           |
| Previdência (RPPS)                                     | 0,00                  | 0,00                   |
| Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto    | 334.885,90            | 366.844,99             |
| Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica | 0,00                  | 22.235,54              |
|                                                        | 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        | 5.895.127,51  | 19,84 | 35.647.332,17 | 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\$745.049,04, representando **5,3%** da receita tributária do exercício anterior (R\$14.056.432,78). O repasse correspondeu a 86,23% do valor fixado no orçamento (R\$864.000,00);

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

**6.17.1.** Tangente ao **Regime Próprio de Previdência Social** administrado pelo Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Água Branca - **RPPS/ABPREV**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.186.630,52, estando R\$153.213,03 abaixo do valor estimado de R\$1.339.843,55. Após análise de defesa (fl. 5690), os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.283.417,18, estando R\$56.426,37 abaixo do valor estimado de R\$1.339.843,55;

**6.17.2.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$844.748,40, estando R\$379.785,67 abaixo do valor estimado de R\$1.224.534,07. Após análise de defesa (fl. 5692), os recolhimentos patronais totalizaram R\$905.496,87, estando R\$319.037,20 abaixo do valor estimado de R\$1.224.534,07;

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





Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

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

| Denúncias/Representações |                |              |                             |
|--------------------------|----------------|--------------|-----------------------------|
| Tipo                     | Protocolo      | Subcategoria | Situação Juntada            |
|                          | Proc. 06712/21 | Denúncia     | Anexado (Ao Proc. 08337/20) |
|                          | Proc. 20080/19 | Denúncia     | Anexado (Ao Proc. 08337/20) |
|                          | Doc. 43864/19  | Denúncia     | Livre                       |
|                          | Doc. 28178/19  | Denúncia     | Anexado (Ao Proc. 07942/19) |
|                          | Doc. 17522/19  | Denúncia     | Anexado (Ao Proc. 04131/19) |

**Processo TC 06712/21:** denúncia apresentada pelo Senhor AKACIO PEREIRA DE LIMA sobre contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, sem amparo em lei, e contratação de serviços de assessoria jurídica em desacordo com normativo deste Tribunal. Relatório de análise de defesa da Auditoria com a seguinte conclusão. Relatório Final da Auditoria com a seguinte conclusão (fls. 6410/6419):

#### 4. CONCLUSÃO

Considerando tudo o que foi exposto, conclui-se pela permanência das irregularidades apontadas em sede do Relatório Inicial (fls. 160-163), conforme segue:

- existência de funcionários contratados por excepcional interesse público em funções que não justificariam a excepcionalidade;
- contratações de assessorias jurídicas e consultorias em desacordo com o Parecer Normativo TC nº 16/2017;

Registre-se que os fatos nesta oportunidade apurados foram denunciados para vários exercícios financeiros, tendo sido formalizados documentos específicos cada exercício que, por sua vez, se encontram anexados aos processos abaixo relacionados:

| Processo TC nº | Competência | Estágio do Doc./Proc. – Setor |
|----------------|-------------|-------------------------------|
| 07332/20       | 2017        | Defesa apresentada – DIAGM VI |
| 06418/19       | 2018        | Decisão Publicada             |
| 06712/21       | 2019        | Em análise – DIAGM VI         |
| 07272/21       | 2020        | Defesa apresentada – DIAGM VI |



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08337/20

Parecer Ministerial no seguinte sentido (fls. 6422/6424):

Isto posto, pugna o Ministério Público de Contas pelo(a):

1. **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da denúncia apresentada em face do Sr. Everton Firmino Batista - Prefeito Municipal de Água Branca, que versa acerca de contratações por excepcional interesse público fora das hipóteses legais, relativas ao exercício de 2019;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA**, com fulcro no artigo 56, da LOTCE, ao mencionado Gestor;
3. A **ANEXAÇÃO** dos autos à PCA da Prefeitura Municipal de Água Branca, exercício de 2019 (Proc. TC nº 08337/20), de forma a subsidiar a conclusão daquele processo e promover a economia processual;
4. **COMUNICAÇÃO** ao Ministério Público Estadual, para a tomada de providências de sua competência;
5. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de Água Branca, para que se abstenha de proceder as irregularidades nesta identificadas, bem como para que siga fielmente os ditames legais e constitucionais.

**Processo TC 20080/19:** denúncia sobre a execução orçamentária com a inversão de prioridades públicas. Julgada, conforme Acórdão AC2 – TC 00848/20:

#### **DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 20080/19**, relativos à análise da denúncia apresentada pelos Senhores AKACIO PEREIRA DE LIMA, PEDRO JORGE OLIVEIRA GAMA e JOSÉ NERY MOURA, Vereadores de Água Branca, em face da Prefeitura, sob a gestão do Prefeito, Senhor EVERTON FIRMINO BATISTA, acerca de fatos relacionados à gestão municipal supostas irregularidades na gestão pública relacionada execução orçamentária quanto a inversão de prioridades públicas, **ACORDAM**, os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- 1) **CONHECER** da denúncia e **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**;
- 2) **RECOMENDAR** para que o Ente, através da Câmara e da Prefeitura, e suas gestões futuras observem com maior rigor os preceitos trazidos ao ordenamento jurídico pátrio pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 3) **COMUNICAR** a decisão aos interessados; e
- 4) **DETERMINAR** a anexação do presente processo à prestação de contas de 2019 do Prefeito de Água Branca pra subsidiar a análise, inclusive para informar à Receita Federal do Brasil os valores dos pagamentos realizados em favor de artistas e bandas, em festividades.





Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08337/20

**Documento TC 43864/19:** denúncia sobre a falta de repasse de aporte obrigatório para o Instituto de Previdência de Água Branca. Arquivada por indicação da Ouvidoria, por não preencher os requisitos para sua admissão.

**Documento TC 28178/19 (anexado ao Processo TC 07942/19):** denúncia sobre as inexigibilidades de licitação 08 e 09 ocorridas no exercício de 2018, cujos objetos diziam respeito, respectivamente à contratação de empresa especializada para realização de curso de treinamento de pessoal na formação inicial e continuada para novas turmas do EJA e à contratação de empresa especializada para realização de curso de treinamento de pessoal na formação inicial e continuada para qualificação de gestores da Secretaria de Educação, membros do fórum de educação e diversidade étnico racial [sic] e as lideranças indígenas. Julgada, conforme Acórdão AC1 - TC 00778/20:

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC Nº 07.942/19**, que trata de denúncia formulada pelo Srs. AKACIO PEREIRA LIMA, PEDRO JORGE OLIVEIRA GAMA e JOSÉ NERY DE MOURA, em face da Prefeitura Municipal de Água Branca/PB, no tocante às inexigibilidades nºs 08 e 09 ocorridas no exercício de 2018, cujos objetos dizem respeito, respectivamente à contratação de empresa especializada para realização de curso de treinamento de pessoal na formação inicial e continuada para novas turmas do EJA e à contratação de empresa especializada para realização de curso de treinamento de pessoal na formação inicial e continuada para qualificação de gestores da Secretaria de Educação, membros do fórum de educação e diversidade étnico racial [sic] e as lideranças indígenas, ACORDAM os Conselheiros Membros da Egrégia 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade de votos, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e do voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) Conhecer da presente denúncia;
- 2) Julgá-la PARCIALMENTE PROCEDENTE;
- 3) Determinar o envio dos presentes autos à SECEX-PB, para as providências cabíveis por aquele órgão, tendo em vista que os recursos que custearam a referida contratação são oriundos do FNDE/Governo Federal.

**Recurso de Reconsideração** impetrado e julgado, conforme Acórdão AC1 - TC 00597/21:

Vistos, relatados e discutidos o **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO** interposto pelo Prefeito do município de Água Branca, Sr. *Everton Firmino Batista*, contra decisão desta Corte de Contas prolatada no **ACÓRDÃO AC1 TC nº 00778/20**, quando do exame da denúncia formulada pelo Srs. AKACIO PEREIRA LIMA, PEDRO JORGE OLIVEIRA GAMA e JOSÉ NERY DE MOURA, em face da Prefeitura Municipal de Água Branca/PB, no tocante às inexigibilidades nºs 08 e 09, ocorridas no exercício de 2018, cujos objetos dizem respeito, respectivamente, à contratação de empresa especializada para realização de curso de treinamento de pessoal na formação inicial e continuada para novas turmas do EJA e à contratação de empresa especializada para realização de curso de treinamento de pessoal na formação inicial e continuada para qualificação de gestores da Secretaria de Educação, membros do fórum de educação e diversidade étnico racial e as lideranças indígenas, acordam os Conselheiros integrantes da Egrégia 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, na conformidade do relatório e do voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em **conhecer do presente Recurso de Reconsideração** e, no mérito, **conceder-lhe provimento**, para os fins de considerar **improcedente** à denúncia de que se trata.





PROCESSO TC 08337/20

**Documento TC 17522/19 (anexado ao Processo TC 04131/19):** denúncia sobre dispêndio, no exercício de 2017, de R\$2.296.733,28 a título de serviços de terceiros - pessoa física, sem a realização de concurso ou processo seletivo ou contribuição ao Instituto de Previdência do Município, em valor que supera R\$1.555.647,80 em relação ao mesmo elemento de despesa no exercício anterior. O processo está na Auditoria aguardando análise.

**6.20.** Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise.

7. Ao término da análise enviada, a Auditoria acusou a permanência de irregularidades relacionadas no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, e apontou a ocorrência de novas irregularidades.
8. Notificações de estilo (fl. 5310), pedido de prorrogação de prazo deferido e apresentação de defesa e documentos de fls. 5319/5659, sendo a documentação examinada pela Auditoria que, em relatório de fls. 5667/5696, lavrado pela ACP Maria da Gloria Franco Sena e chancelado pelo ACP Rômulo Soares Almeida Araujo (Chefe de Divisão), concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

- 8.1. Baixa realização de investimentos;
- 8.2. Existência de retenções em favor do RGPS não repassadas no valor de R\$4.066,27;
- 8.3. Existência de necessidade de financiamento ao RPPS, posto que suas receitas orçamentárias são inferiores às suas despesas orçamentárias;
- 8.4. Redução das disponibilidades vinculadas ao RPPS indicando sua descapitalização;
- 8.5. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- 8.6. Acumulação ilegal de cargos públicos;
- 8.7. Omissão de valores da dívida fundada no total de R\$37.355,79;
- 8.8. Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência no total de R\$56.426,37; e
- 8.9. Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência no total de R\$319.037,20.



PROCESSO TC 08337/20

9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 5699/5710), opinou pela:

9.1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a **IRREGULARIDADE** da prestação de contas no tocante aos atos de gestão de responsabilidade do **Prefeito Municipal de Água Branca, Sr. Everton Firmino Batista**, relativas ao exercício de **2019**, em vista das irregularidades evidenciadas nos autos;

9.2. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;

9.3. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao mencionado gestor, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB;

9.4. **COMUNICAÇÃO** ao Ministério da Previdência e ao Ministério Público Comum acerca da falha referente à ausência de pagamento das contribuições previdenciárias, para atuação cada qual dentro de suas áreas de competências;

9.5. **EMISSÃO DE RECOMENDAÇÕES** ao Prefeito Municipal de Água Branca, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

10. Retrospectivamente, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA, o Gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores:

**Exercício 2017:** Processo TC 05865/18. Parecer PPL – TC 00088/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00316/18 (**atendimento integral** da LRF e **regularidade** das contas de gestão);

**Exercício 2018:** Processo TC 06418/19. Parecer PPL – TC 00111/20 (**contrário** à aprovação). Acórdão APL – TC 00221/20 (**atendimento parcial** da LRF, **irregularidade** das contas de gestão, **multa** de R\$5.000,00 e **recomendações**). Acórdão APL - TC 00180/21 – Recurso de Reconsideração **parcialmente provido** para reduzir a **multa** a R\$2.000,00.

11. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 5711).

12. Depois do agendamento, houve a anexação do Processo TC 06712/21 (fls. 5712/6424), referente à denúncia formula em face da Prefeitura, acima explicitada.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

**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 08337/20

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, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc.** atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).*

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

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O*





Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

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 Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas.** Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. *Recurso ordinário desprovido*”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).

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

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

#### **Baixa realização de investimentos.**

No relatório prévio a Auditoria indicou ter havido baixo investimento durante o exercício (fl. 2740):



## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08337/20

## 6. ANÁLISE DO INVESTIMENTO MUNICIPAL

| Quadro 11 (a) – Despesa por Categoria e Investimento – janeiro a dezembro 2019 (R\$) |               |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
|                                                                                      | Receita total | Despesa Total |
| Despesa Corrente                                                                     |               | 30.001.804,49 |
| Despesa de Capital                                                                   |               | 1.071.156,10  |
| Receita Corrente                                                                     | 30.518.422,84 |               |
| Receita de Capital                                                                   | 668.640,00    |               |

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

| Quadro 11 (b) - Despesas de Capital – janeiro a dezembro 2019 (R\$) |               |                       |       |       |                    |
|---------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------|-------|-------|--------------------|
|                                                                     | Investimentos | Amortização da Dívida | % Inv | % AD  | Despesa de Capital |
| 2017                                                                | 241.578,51    | 279.628,11            | 46,35 | 53,65 | 521.206,62         |
| 2018                                                                | 1.098.396,37  | 357.992,70            | 75,42 | 24,58 | 1.456.389,07       |
| 2019                                                                | 705.171,78    | 365.984,32            | 65,83 | 34,17 | 1.071.156,10       |

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

Quanto ao investimento pode-se medir a partir do valor indicado se a sua execução está compatível com o valor constante da LOA. Neste caso, o investimento realizado em 2019 alcançou 8,33% do valor autorizado originalmente que foi de R\$ 8.456.786,00.

**Relatório processado eletrônica e automaticamente com Base nos dados enviados pelo GESTOR via SAGRES CAPTURA – Versão CT 01.00 2020**

Em sede de defesa prévia (fls. 3136/3138), o Gestor argumentou que a execução orçamentária se pautou no entendimento da atual gestão em atender as necessidades de manutenção das atividades da urbe, priorizando o custeio de serviços públicos já existentes no Município. Asseverou que as despesas de capital, em sua maioria, estavam atreladas às receitas de capital, bem como às receitas de convênios, as quais não se concretizaram no exercício em análise. Por fim, consignou que o Município optou por execução direta em pequenas obras e reparos, por entender que tal medida reduziria o custo de contratação de empresas, concluindo que o valor de R\$351.749,19 (referente a despesas com pedreiros e ajudantes de pedreiros mais compra de material de construção) deveria ser considerado investimento.

A Auditoria não acatou as alegações (fl. 5162), sublinhando que o exame constante do relatório prévio seria bastante claro ao indicar como baixa realização de investimentos o confronto feito entre a despesa fixada na LOA e sua posterior realização, e não a comparação entre receita de capital a despesa de capital. Nesse contexto, sobrelevou-se uma porcentagem manifestamente baixa de investimento, em torno de 8,33% do valor inicialmente autorizado. Para a Unidade Técnica, as alegações do defendente revelam que as prioridades assumidas pela gestão foram, dentre outras, causas do baixo índice apresentado, vez que optou pela manutenção da máquina, ou seja, pelo custeio das despesas correntes.



PROCESSO TC 08337/20

Quando da segunda defesa apresentada, o interessado repetiu os argumentos (fl. 5321/5325) e a Auditoria novamente não os acatou (fl. 5668/5669).

Sobre o assunto, o Ministério Público de Contas assim se pronunciou (fl. 5708):

*“A princípio não se verifica, propriamente, irregularidade do Gestor, mas observação atinente a qualidade do gasto da gestão.*

*É que a Auditoria, ao comparar o montante planejado na Lei Orçamentária Anual (LOA) com as despesas efetivamente realizadas em investimentos, constatou um descompasso de mais de 90%. Precisamente, apenas 8,33% do montante destinado em lei para a realização de investimentos foi executado.*

*Apesar de muito relevante, tal informação não deve ser analisada sobre este único prisma. Faz-se preciso, à guisa de exemplo e como mencionado pela Defesa em outras palavras, cotejar a informação com a realização das receitas previstas para investimentos, o que não foi feito.*

*De qualquer forma, entende-se relevante a expedição de recomendações aos Poderes Legislativo e Executivo para aprimoração da elaboração da LOA.”*

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.

De fato, nem sempre as emendas parlamentares ou convênios decorrentes de outras ações dirigidas aos Municípios se concretizam. Tal fato faz com que despesas previstas no orçamento se inviabilizem, levando ao fato indicado pela Auditoria. De toda forma cabem as devidas **recomendações** no sentido de haver um melhor planejamento das despesas públicas.



## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

**Existência de retenções em favor do RGPS não repassadas no valor de R\$4.066,27.**

Em sede de relatório prévio, o Corpo Técnico constatou a existência de retenções em favor do RGPS não repassadas, no montante de R\$15.232,75, conforme quadro demonstrativo abaixo colacionado (fl. 2741):

| <b>Quadro 12 (a) - Repasse de Contribuições Previdenciárias do Servidor (RGPS) – janeiro a dezembro 2019 – em R\$</b> |                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Valor retido</b>                                                                                                   | <b>Valor repassado</b> |
| <b>413.254,26</b>                                                                                                     | <b>398.021,51</b>      |

Ao defender-se, o Gestor argumentou que foi feita apuração e encontrados os valores abaixo demonstrados (fls. 3138/3139):

| Código       | Descrição          | Base Cálculo | 1 - Patronal(21%) | Compet. | 2 - Segurado | 3 - Salário Família/Materni | Comprovante | À Recolher | Data       | Doc. |
|--------------|--------------------|--------------|-------------------|---------|--------------|-----------------------------|-------------|------------|------------|------|
| 1            | RECURSOS PRÓPRIOS  | 57.950,00    | 12.139,50         | 12/2019 | 5.168,34     | 131,20                      | GPS         | 17.206,84  | 17/01/2020 | 3    |
| 2            | FUS                | 12.586,00    | 2.643,06          | 12/2019 | 1.028,84     | 998,00                      | GPS         | 2.873,90   | 16/01/2020 | 4    |
| 3            | PAB                | 66.970,00    | 18.263,70         | 12/2019 | 4.969,30     |                             | GPS         | 23.233,00  | 16/01/2020 | 5    |
| 4*           | FUS*               | 37.571,16    | 7.889,94          | 13/2019 | 3.063,70     |                             | DAF BB      | 10.953,64  | 10/03/2020 | 6    |
| 5*           | RECURSOS PRÓPRIOS* | 62.035,66    | 13.027,49         | 13/2019 | 5.316,21     |                             | DAF BB      | 18.343,70  | 10/03/2020 | 6    |
| Total Geral: |                    | 267.112,82   | 63.963,69         | -       | 19.546,39    | 131,20                      | -           | 72.410,88  | -          | -    |

\* Os códigos 4/5 FUS e Recursos Próprios que somadas totaliza R\$ 29.297,34 foram pagas com débito automático em FPM na cota do dia 10/03 no valor de R\$ 28.954,29, restando uma diferença de R\$ 343,05 que a municipalidade está apurando o motivo do desconto a menor.

Nesse compasso, asseverou o defendente que houve recolhimento de valores nos meses de janeiro e março de 2020, relativos à competência de 2019, de tal forma que o valor comprovado estaria acima da diferença indicada pela Auditoria.

A Auditoria, quando da análise da defesa (fls. 5162), acatou parcialmente os valores apresentados, considerando pago o montante de R\$11.166,48, a título de consignações, em razão de o recolhimento ter ocorrido dentro do prazo legalmente previsto. Nesse contexto, a circunstância permaneceu como irregularidade, porém com valor reduzido para R\$4.006,27.

A defesa apresentada à fl. 5326 revelou novos elementos que não foram acatados pela Auditoria (fl. 5670).





## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

O *Parquet* Especial, ao se pronunciar sobre o tema (fls. 5708/5709), pontuou que o fato não deveria afetar a prestação de contas, consignando que a diferença registrada pela Auditoria se mostrava irrisória, incapaz de caracterizar negligência ou má-fé do Gestor.

A fim de verificar a movimentação extraorçamentária das consignações previdenciárias retidas e repassadas, procedeu-se à consulta no *Sagres On Line* (Versão 50.0), observando-se que, no exercício de 2019, a título de receitas de consignação, foi registrado o montante de R\$431.654,09. Já a título de despesas extraorçamentária de consignações ao RGPS foi informada a quantia de R\$419.365,98, o que resultaria numa diferença a menor de R\$12.288,11. Vejam-se imagens capturadas:

| SAGRES ONLINE                                                   |                                     |               |      |                  |                 |                   |                |                 |  |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------|------|------------------|-----------------|-------------------|----------------|-----------------|--|
| Início                                                          |                                     | Municipal     |      | Sobre            |                 | Exercício 2019    |                | Água Branca     |  |
| Receitas Extraorçamentárias Consolidadas (de 01/2019 a 12/2019) |                                     |               |      |                  |                 |                   |                |                 |  |
| Arraste colunas aqui para agrupá-las                            |                                     |               |      |                  |                 |                   |                |                 |  |
| Dados Gerais                                                    |                                     |               |      |                  | Receitas        |                   |                |                 |  |
| Conta Contábil                                                  | Unidade Gestora                     | Mês           | Ano  | Nº de Conta C... | Código de Re... | Receita Extra TCE | Valor Ajustado | Valor Estornado |  |
| (1) CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                        |                                     |               |      |                  |                 |                   |                |                 |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 03 - Março    | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$29.849,61   | R\$0,00         |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 04 - Abril    | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$33.301,40   | R\$0,00         |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 05 - Maio     | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$32.546,73   | R\$0,00         |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 06 - Junho    | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$47.090,96   | R\$0,00         |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 07 - Julho    | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$34.004,25   | R\$0,00         |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 08 - Agosto   | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$33.952,81   | R\$0,00         |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 09 - Setembro | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$31.691,51   | R\$0,00         |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 10 - Outubro  | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$37.033,11   | R\$1.591,54     |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 11 - Novembro | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$32.517,19   | R\$1.856,76     |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 12 - Dezembro | 2019 | 218810102        | 10000014        | Consignações      | R\$72.651,47   | R\$0,00         |  |
| Soma (Valor Ajustado):                                          |                                     |               |      |                  |                 |                   | R\$ 431.654,09 |                 |  |
| Soma (Valor Estornado):                                         |                                     |               |      |                  |                 |                   | R\$ 3.448,30   |                 |  |

| SAGRES ONLINE                                                   |                                     |              |                      |                  |                   |                |                 |             |  |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------|----------------------|------------------|-------------------|----------------|-----------------|-------------|--|
| Início                                                          |                                     | Municipal    |                      | Sobre            |                   | Exercício 2019 |                 | Água Branca |  |
| Despesas Extraorçamentárias Consolidadas (de 01/2019 a 12/2019) |                                     |              |                      |                  |                   |                |                 |             |  |
| Arraste colunas aqui para agrupá-las                            |                                     |              |                      |                  |                   |                |                 |             |  |
| Dados Gerais                                                    |                                     | Dados Gerais |                      |                  | Despesas          |                |                 |             |  |
| Conta Contábil                                                  | Unidade Gestora                     | Ano          | Nº de Conta Contábil | Código de Des... | Despesa Extra TCE | Valor ...      | Valor Estornado |             |  |
| (2) CONTRIBUIÇÃO AO RGPS, CONTRIBU                              |                                     |              |                      |                  |                   |                |                 |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$36.720,72   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$30.811,04   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$40.996,91   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$31.000,47   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$30.781,55   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$21.142,19   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$26.062,21   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$22.978,87   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÃO AO RGPS                                            | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 218810102            | 20000017         | Consignações      | R\$23.800,67   | R\$0,00         |             |  |
| CONTRIBUIÇÕES AO RGPS SOBRE SALÁRIOS ...                        | Prefeitura Municipal de Água Branca | 2019         | 211430101            | 20000010         | Restos a Pagar    | R\$52.225,28   | R\$0,00         |             |  |
| Soma (Valor Ajustado):                                          |                                     |              |                      |                  |                   |                | R\$ 419.365,98  |             |  |
| Soma (Valor Estornado):                                         |                                     |              |                      |                  |                   |                | R\$ 0,00        |             |  |



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

A partir dos elementos constantes dos autos, não se pode afirmar, categoricamente, que houve apropriação indébita de contribuições, unicamente a partir do confronto entre o que foi retido e o que foi repassado. Como se sabe, contribuições relativas aos últimos meses do exercício costumam ser quitadas nos meses iniciais do exercício subsequente. Não se pode asseverar que não tenha ocorrido dessa forma. Em todo caso, a matéria comporta **recomendações**, não se mostrando suficiente para macular as contas em apreço.

**Existência de necessidade de financiamento ao RPPS, posto que suas receitas orçamentárias são inferiores às suas despesas orçamentárias. Redução das disponibilidades vinculadas ao RPPS indicando sua descapitalização.**

A Auditoria, no exame inicial (fls. 2742/2743) apontou duas eivas relacionadas ao Regime Próprio de Previdência Social, quais sejam: 1) necessidade de financiamento ao RPPS, posto que suas receitas orçamentárias são inferiores às suas despesas orçamentárias; e 2) redução das disponibilidades vinculadas ao RPPS indicando sua descapitalização. Seguem imagens capturadas do relatório técnico:

Indica Necessidade de financiamento do fundo

| Quadro 13 (b) - Resultado Orçamentário do Instituto de Previdência Municipal – valores em R\$ |              |              |                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|------------------------------|
|                                                                                               | Receita      | Despesa      | Necessidade de Financiamento |
| 2017                                                                                          | 2.246.226,35 | 2.154.182,24 | 0,00                         |
| 2018                                                                                          | 1.900.949,16 | 2.537.271,30 | 636.322,14                   |
| 2019                                                                                          | 2.472.673,53 | 2.770.970,28 | 298.296,75                   |

(Receita – Despesa)

Existem duas abordagens para cobertura do déficit observado:

- (1) aporte financeiro da Prefeitura;
- (2) uso de recursos acumulados do fundo.

No quadro acima, a coluna "Necessidade de Financiamento" representa a diferença positiva entre a Despesa e a Receita. O valor R\$ 0,00 significa que *inexiste* necessidade de financiamento, ou seja, as receitas orçamentárias superam as despesas orçamentárias.

[..]

| Quadro 13 (d) – Disponibilidade em 31 de dezembro – valores em R\$ |                          |                  |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------|
|                                                                    | Valor da Disponibilidade | Análise Vertical |
| 2017                                                               | 6.040.210,36             | 100,00           |
| 2018                                                               | 5.408.256,87             | 89,54            |
| 2019                                                               | 5.068.570,77             | 83,91            |

**O RPPS está sendo descapitalizado**



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

As defesas (fls. 3144/3150 e 5326/5328) argumentaram que a Lei 311/2009, além de criar o ABPREV (RPPS), implementou, de forma equivocada, a Segregação de Massas. Asseveraram, ainda, que as contribuições referentes ao Plano Financeiro não seriam suficientes para integralizar o pagamento de benefícios, tendo de complementá-los com valores resgatados dos fundos de investimentos, que pertençam àquele Plano Financeiro. Por esta razão, as reservas estariam em queda. Consignaram que, em 31/12/2019, o ABPREV possuía em seus fundos a quantia de R\$5.068.570,77, porém, esse valor estaria dividido entre Plano Financeiro e Plano Previdenciário, sendo que este estaria em fase de acúmulo de reservas, enquanto aquele estaria em fase de extinção, não tendo finalidade de acúmulo de reservas.

O Corpo Técnico (fls. 5163 e 5672/5676) manteve intacta a mácula, registrando que, hodiernamente, o ente encontra-se em déficit atuarial, sem condições financeiras e orçamentárias de integralizar os pagamentos dos benefícios.

O Ministério Público de Contas (fl. 5709) ponderou que as circunstâncias ora examinadas deveriam ser tratadas nas contas do RPPS, apurando-se a responsabilidade de cada Gestor individualmente – tanto do Presidente do Instituto quanto do Prefeito Municipal (Processo TC 08572/20).

Sobre o assunto, calha registrar que a Auditoria desta Corte de Contas pontou que a situação deficitária relativa à irregularidade corresponderia à incapacidade das receitas arrecadas pelo RPPS em 2019 cobrirem as despesas realizadas no mesmo exercício, fato distinto da situação atuarial, que seria a capacidade futura para arcar com os benefícios previdenciários.

Embora a Unidade Técnica tenha consignado que no presente exercício tenha havido esse descompasso entre as receitas e as despesas, observa-se que, quando comparado ao ano de 2018, essa diferença foi reduzida. Além disso, examinando o quadro elaborado pela Auditoria à fl. 5673, evidencia-se que novamente houve redução da diferença entre receitas e despesas no exercício de 2020. Veja-se:

| Exercício | Receita      | % AV    | Despesa      | % AV   | Resultado   |
|-----------|--------------|---------|--------------|--------|-------------|
| 2017      | 2.246.226,35 |         | 2.154.182,24 |        | 92.044,11   |
| 2018      | 1.900.949,16 | -15,37% | 2.538.338,94 | 17,83% | -637.389,78 |
| 2019      | 2.416.605,86 | 27,13%  | 2.771.303,48 | 9,18%  | -354.697,62 |
| 2020      | 2.883.600,61 | 19,32%  | 3.154.215,06 | 13,82% | -270.614,45 |

Fonte: Sagres Online (consulta realizada em junho/2021)



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08337/20

Conforme se evidencia, apenas no exercício de 2017 as receitas superaram as despesas. Nos exercícios subsequentes, estas foram superiores àquelas. Contudo, a diferença entre ambas vem sendo reduzida.

Essa temática já foi inclusive objeto de análise no bojo do Processo TC 04133/19 (Acórdão AC1 - TC 00237/2020), no qual a Auditoria sugeriu que a falha referente ao déficit nos cofres do Instituto de Previdência Municipal seria causada possivelmente pela desatualização da alíquota patronal, ao final sugeriu que a matéria fosse analisada nos autos da Prestação de Contas do Instituto de Previdência Municipal do exercício 2018.

A possibilidade de criação de sistemas de previdência social pelos entes municipais e estaduais encontra-se conferida pela Carta Magna no seu art. 149<sup>1</sup>. As Reformas da Previdência (Emenda Constitucional 20/98 e, mais recentemente, as Emendas Constitucionais 41/03, 47/05, 88/15 e 103/19) e a Legislação Geral da Previdência Pública (Lei 9.717/98 e Lei 10.887/04) introduziram mudanças profundas nos sistemas previdenciários municipais e estaduais. Da Reforma, decorreu a consolidação de um modelo securitário com ênfase no equilíbrio **financeiro** e **atuarial**. Da Legislação Geral da Previdência Pública, por sua vez, o estabelecimento das diretrizes orgânicas dos sistemas previdenciários, preenchendo uma lacuna legislativa que perdurava desde a promulgação da Constituição de 1988.

Assim, a criação e operação de um sistema previdenciário requerem cuidados especiais, sem os quais ficará comprometida a sua eficácia. Torna-se, pois, indispensável um levantamento antecipado de todo o complexo a ser instituído e mantido, levando-se em conta, dentre outros aspectos, as peculiaridades dos responsáveis pelas contribuições e os benefícios previstos.

Este exame entre as contribuições e os compromissos assumidos, denominado de Plano Atuarial, é essencial para a confirmação da viabilidade do sistema, sobretudo para o cumprimento do princípio insculpido no § 5º, do artigo 195, da Lei Maior, segundo o qual: *Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.*

<sup>1</sup> CF/88. Art. 149. (...). § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.





PROCESSO TC 08337/20

Tamanha é a relevância do estudo atuarial que sua obrigatoriedade, como requisito para criação e funcionamento de sistemas securitários estatais próprios, resta prevista tanto na Constituição quanto na legislação regulamentar:

**CF/88.**

*Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial**.*

**Lei 9.717/98.**

*Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu **equilíbrio financeiro e atuarial**, observados os seguintes critérios:*

*I - realização de **avaliação atuarial inicial e em cada balanço** utilizando-se parâmetros gerais, para a **organização e revisão do plano de custeio e benefícios**;*

O Município, ao criar e/ou manter sistema próprio de previdência, desvinculando os seus servidores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sem as cautelas legais, poderá desaguar, consoante acentua o eminente jurista Juarez Farias, ex-Conselheiro desta Corte de Contas:

*(...) em triplo logro: ao Município, que aplicará recursos sem retorno e incapazes de criar bem estar social; ao servidor que, na velhice, não terá nem mesmo o amparo insuficiente ora proporcionado pela previdência federal aos aposentados; à própria Previdência Geral da União, que será privada das contribuições, sem a garantia de que não venha, no futuro, a ser solicitada a complementar benefícios impossíveis para os sistemas municipais.<sup>2</sup>*

<sup>2</sup> In: Artigo publicado no Boletim Informativo do TCE/PB. Janeiro/Fevereiro/1998, p. 15.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

À mingua de outras informações, não há como se avaliar a causa efetiva da perda patrimonial do Instituto de Previdência sem uma análise mais acurada sobre a própria finalidade da atividade financeira pública e do sistema orçamentário moderno.

Diante disso, cabem as devidas **recomendações** para que a gestão municipal observe com maior rigor os preceitos trazidos ao ordenamento jurídico pátrio pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e a matéria seja anexada à prestação de contas de 2019 do Instituto de Previdência Municipal para subsidiar a análise.

**Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Inicialmente, a Auditoria havia consignado um investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino na órbita de 83,19% das receitas de impostos e transferências dessa natureza (fl. 5022):

| Aplicações em MDE                                                                          | Valor (R\$)          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| <b>Despesas em MDE</b>                                                                     |                      |
| 1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB                                               | 8.946.199,81         |
| 2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos                                             | 1.089.321,36         |
| 3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)                                                        | 10.035.521,17        |
| <b>Deduções e/ou Adições</b>                                                               |                      |
| 4. Adições da Auditoria                                                                    | 0,00                 |
| 5. Exclusões da Auditoria                                                                  | 77.697,36            |
| 6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB                                          | -2.772.121,19        |
| 7. Outros Ajustes à Despesa                                                                | 0,00                 |
| 8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União                               | 0,00                 |
| 9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE | 22.279,07            |
| <b>10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9)</b>                               | <b>12.707.665,93</b> |
| <b>11. Total das Receitas de Impostos e Transferências</b>                                 | <b>15.276.398,56</b> |
| <b>12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)</b>                                      | <b>83,19%</b>        |

Fonte: SAGRES, Anexos (XIII, XIV, XV e XXII) e Constatações da Auditoria

Foi, então, solicitada pelo relator uma reavaliação da matéria, conforme despacho às fls. 5158/5159: *À DIAGM9 para certificar as aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, uma vez que no SAGRES constam receitas do FUNDEB e de Complementação da União, as quais aparentemente não foram consideradas no Percentual de Aplicação (QUADRO 9.2, fl. 5022).*



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Em novo pronunciamento, o Órgão de Instrução (fls. 5170) indicou como mácula o não alcance do percentual mínimo 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Veja-se o quadro produzido pela Auditoria:

| Aplicações em MDE                                                                          | Valor (R\$)          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| <b>Despesas em MDE</b>                                                                     |                      |
| 1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB                                               | 8.946.199,81         |
| 2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos                                             | 1.089.321,36         |
| 3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)                                                        | 10.035.521,17        |
| <b>Deduções e/ou Adições</b>                                                               |                      |
| 4. Adições da Auditoria                                                                    | 0,00                 |
| 5. Exclusões da Auditoria                                                                  | 77.697,36            |
| 6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB                                          | 5.663.853,53         |
| 7. Outros Ajustes à Despesa                                                                | 0,00                 |
| 8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União                               | 559.227,86           |
| 9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE | 0,00                 |
| <b>10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9)</b>                               | <b>3.734.742,42</b>  |
| <b>11. Total das Receitas de Impostos e Transferências</b>                                 | <b>15.276.398,56</b> |
| <b>12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)</b>                                      | <b>24,45%</b>        |

Fonte: SAGRES, Anexos (XIII, XIV, XV e XXII) e Constatações da Auditoria

O Gestor, ao defender-se (fls. 5329/5336), solicitou, resumidamente, a inclusão de determinados gastos, quais sejam: 1) pagamento de restos a pagar da Educação de 2018 até o 1º Trimestre/2019, no valor de R\$84.052,00; 2) despesa com PASEP de pagamento servidores da Educação, no montante de R\$122.384,59; e 3) parcelamento de obrigações junto ao INSS de servidores da Educação, na quantia de R\$169.850,70. Ao término das alegações, sustentou que, após a adição dos valores alhures referidos, chegar-se-ia ao percentual de 26,91%, ultrapassando o percentual mínimo exigido. A defesa elaborou o seguinte quadro demonstrativo:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08337/20

| APLICAÇÕES EM MDE                                                                           | VALOR (R\$)          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1 - Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB                                               | 8.946.199,81         |
| 2 - Despesas Custeadas com Recursos de Impostos                                             | 1.089.321,36         |
| <b>3 - DESPESAS AJUSTADAS CONFORME DEFESA</b>                                               | 376.287,29           |
| 4 - Total das Despesas em MDE (1+2+3)                                                       | <b>10.411.808,46</b> |
| Deduções e/ou Adições                                                                       |                      |
| 5 - Adições da Auditoria                                                                    |                      |
| 6 - Exclusões da Auditoria                                                                  | 77.697,36            |
| 7 - Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB                                          | 5.663.853,53         |
| 8. Outros Ajustes à Despesa                                                                 | 0,00                 |
| 9. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União                                | 559.227,86           |
| 10. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE | 0,00                 |
| 10. Total das Aplicações em MDE (4+ 5- 6- 7+8- 9 - 10)                                      | <b>4.111.029,71</b>  |
| 11. Total das Receitas de Impostos e Transferências                                         | 15.276.398,56        |
| <b>7 - PERCENTUAL APLICADO</b>                                                              | <b>26,91</b>         |

A Auditoria não acatou a inclusão dos valores indicados pela defesa, sob os seguintes fundamentos (fls. 5677/5679):

*“Quanto aos restos a pagar de 2018, excluídos no cálculo de MDE daquele exercício em virtude da ausência de disponibilidades financeiras para saldá-los, cabe mencionar que essa alegação não encontra amparo nas normas legais e regramentos vigentes, bem como representa prática não condizente com uma gestão fiscal responsável.*

*A metodologia de cálculo do percentual de aplicação em MDE definida pela STN (MDF 9º Edição – vigente para o exercício de 2019), em consonância com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, exclui os restos a pagar sem disponibilidade financeira para evitar distorções no cálculo, uma vez que as despesas são computadas pelo valor empenhado, e assim desestimular a realização de despesas sem o devido lastro financeiro.*

*No que diz respeito ao PASEP, convém transcrever a análise apresentada pela Auditoria no Relatório de Análise de Defesa da PCA de 2018 (Processo nº 6418/19, fl. 7519):*





PROCESSO TC 08337/20

*Por fim, não deve prosperar a tese preconizada pelo defendente no que tange ao PASEP, uma vez a aludida contribuição detém natureza **fiduciária**, senão vejamos: o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP - foi instituído pela Lei Complementar nº. 08/70, tendo como contribuintes a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios. Em 1975 a Lei Complementar nº. 26 unificou os fundos constituídos com os recursos do Programa de Integração Social - PIS com o PASEP, passando a se denominar PIS/PASEP. A Constituição Federal de 1988 trouxe grande mudança nas distribuições dos recursos do PIS/PASEP, os quais passaram a financiar o programa do seguro desemprego e do abono salarial. A base de cálculo e a alíquota para contribuição ao PIS/PASEP diferem conforme a constituição da entidade. De acordo com o Art. 2º, III da Lei Federal nº 9.715/98, c/c como o Art. 8º, III, da mesma lei, no caso das pessoas jurídicas de direito público interno a contribuição para o PIS/PASEP será apurada mensalmente à base de 1% sobre o valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas. Do exposto, verifica-se que o PIS/PASEP constitui contribuição social devida pelas pessoas jurídicas públicas e privadas, com objetivo de financiar benefícios sociais, como o seguro desemprego e o abono salarial, não tendo, nem em sua composição nem em sua finalidade, qualquer correlação com ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino.*

*Acerca das despesas com parcelamento de dívidas junto ao INSS, importa salientar que as despesas dessa natureza correspondem a obrigações não cumpridas na época devida, as quais geram prejuízos aos cofres públicos com o acréscimo de juros e multas. Nesse sentido, percebe-se que tais despesas não constituem ações voltadas a obtenção dos objetivos relativos a manutenção e desenvolvimento do ensino.*

*Cabe registrar que as despesas com parcelamento junto ao INSS, realizadas pelo Município no exercício de 2019, foram contabilizadas na função “Encargos Especiais”, conforme demonstra a seguinte consulta reproduzida do Sages, não compondo assim a base de despesas do cálculo do percentual de aplicação em MDE (Despesas da função “Educação” vinculadas a fonte “Receita de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação”).*

[...]



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

*Face ao exposto, permanece a irregularidade, mantendo-se o percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino em 24,45%, conforme cálculo demonstrado no quadro a seguir.”*

O Ministério Público de Contas acompanhou o posicionamento da Unidade Técnica, conforme se observa dos seguintes trechos extraídos do pronunciamento ministerial (fls. 5701/5702):

*“O Corpo de Instrução calculou em 24,45% da receita de impostos, inclusive os transferidos, com aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), não atendendo a mandamento constitucional de aplicação mínima de 25% desta base de cálculo.*

*Pois bem, nos termos do que já foi exposto de forma cirúrgica pela Auditoria em seu relatório de análise de defesa, a despesa com PIS/PASEP não integra a base de cálculo do índice de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo a sua natureza alheia à finalidade do MDE.*

*Da mesma forma, a legislação aplicável não permite a inclusão de pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores, excluídos no cálculo de MDE à época da despesa, em razão de ausência de disponibilidades financeiras para saldá-los, tampouco do pagamento de dívidas com parcelamentos realizados junto ao Órgão Previdenciário.”*

O quadro ainda merece dois reparos. No caso em comento, dos três gastos cujas adições foram vindicadas pela defesa, pelo menos dois já se mostram suficientes para o atendimento ao percentual mínimo estabelecido.

De início, a **inclusão de Restos a Pagar** de um exercício em outro tem previsão legal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) prescreve em seu art. 69 o índice mínimo de aplicação e o procedimento de correção trimestral:

*Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, vinte e cinco por cento**, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.*

[...]



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

§ 4º *As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.*

Na sistemática da correção trimestral, é forçoso reconhecer que na aferição do último trimestre do ano, a correção somente poderá ser feita nos primeiros três meses no ano seguinte (a lei não fala de a cada trimestre do **mesmo** exercício financeiro) e, nesse tempo, a despesa não computada para o exercício financeiro anterior deverá compor a do período corrente.

Assim, tagente aos Restos a Pagar excluídos no exercício de 2018, compulsando os autos do processo de prestação de contas anual referente aquele exercício (Processo TC 06418/19 - fl. 1694), observa-se que o valor de restos a pagar inscritos no exercício, mas que foram desconsiderados para composição da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, por ausência de disponibilidade financeira, totalizou R\$84.052,00. Veja-se:

Quadro de aplicações em MDE (PCA 2018 – Processo TC 06418/19 – fl. 1694):

| Aplicações em MDE                                                                          | Valor (R\$)   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Despesas em MDE</b>                                                                     |               |
| 1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB                                               | 7.982.804,81  |
| 2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos                                             | 979.739,25    |
| 3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)                                                        | 8.962.544,06  |
| <b>Deduções e/ou Adições</b>                                                               |               |
| 4. Adições da Auditoria                                                                    | 0,00          |
| 5. Exclusões da Auditoria                                                                  | 139.720,12    |
| 6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB                                          | 5.112.850,53  |
| 7. Outros Ajustes à Despesa                                                                | 0,00          |
| 8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União                               | 364.297,35    |
| 9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE | 84.052,00     |
| 10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9)                                      | 3.261.624,06  |
| 11. Total das Receitas de Impostos e Transferências                                        | 14.015.960,77 |
| 12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)                                             | 23,27%        |

Fonte: SAGRES, Anexos (XIII, XIV, XV e XXII) e Constatações da Auditoria



## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Segundo o Sistema SAGRES, esses valores foram pagos durante o exercício de 2019, com recursos vinculados à Educação. Nesse sentido, estes gastos devem ser acrescidos ao presente exercício, tendo em vista que se reverteram em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino e não integraram o cômputo das aplicações em 2018:

|                                                   |  |                      |                  |                    |                     |                      |                                       |
|---------------------------------------------------|--|----------------------|------------------|--------------------|---------------------|----------------------|---------------------------------------|
| SAGRES ONLINE                                     |  | Início               | Municipal ▾      | Sobre              | Exercício 2019 ▾    | Água Branca ✖ ▾      | Prefeitura Municipal de Água Branca ▾ |
| Pagamentos de Restos (de 01/01/2019 a 31/12/2019) |  |                      |                  |                    |                     |                      |                                       |
| Função                                            |  | Descrição da Conta   |                  |                    |                     |                      |                                       |
| Da...                                             |  |                      |                  | Dados do Pagamento |                     |                      |                                       |
| Agrupamentos                                      |  | Soma(Restos a Pagar) | Soma(Valor Pago) | Soma(Valor Retido) | Soma(Valor Líquido) | Nº da Conta Bancária |                                       |
| 12 - Educação (21)                                |  | R\$284.584,48        | R\$284.584,48    | R\$11.999,01       | R\$272.585,47       |                      |                                       |
| > FNDE - Programa de Jovens e Adultos - EJA (1)   |  | R\$4.321,80          | R\$4.321,80      | R\$0,00            | R\$4.321,80         |                      |                                       |
| > FME - FUNDEB (12)                               |  | R\$143.956,38        | R\$143.956,38    | R\$5.883,42        | R\$138.072,96       |                      |                                       |
| > Fundo de Participação dos Municípios - FPM (7)  |  | R\$135.508,30        | R\$135.508,30    | R\$6.115,59        | R\$129.392,71       |                      |                                       |
| > Quota Salário Educação - QSE (1)                |  | R\$798,00            | R\$798,00        | R\$0,00            | R\$798,00           |                      |                                       |

O outro gasto cuja adição foi vindicada reporta-se às **despesas com PASEP**, no montante de R\$122.384,59. Sobre esse assunto, a defesa apresentou o seguinte quadro demonstrativo para a inclusão:

## Quadro de Rateio das Despesas com PASEP para MDE

| DESPESAS COM PESSOAL                                                                                                                          |                 |       |                               |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------|-------------------------------|-------|
| ELEMENTO DE DESPESA                                                                                                                           | PODER EXECUTIVO | %     | SEC. EDUCAÇÃO                 | %     |
| Contratação por Tempo Determinado (Item 17.2.8)                                                                                               | 3.434.939,61    | 8,39  | 1.833.023,44<br>(Item 17.2.9) | 4,48  |
| Vencimentos e Vantagens Fixas (Item 17.2.8)                                                                                                   | 10.011.427,94   | 24,46 | 5.246.857,49<br>(Item 17.2.9) | 12,82 |
| TOTAL                                                                                                                                         | 13.446.367,55   | -     | 7.079.880,93                  | -     |
| 1 - PERCENTUAL DA FOLHA COM PESSOAL E ENCARGOS DA EDUCAÇÃO COM RELAÇÃO A FOLHA TOTAL DO MUNICÍPIO (DESPESA SECRETARIA EDUCAÇÃO/DESPESA TOTAL) |                 |       | 52,65 %                       |       |
| 2 - Valor Pago com PASEP pelo Município em 2019                                                                                               |                 |       | 232.449,36                    |       |
| 3 - Valor a ser rateado para MDE (52,65% de 2)                                                                                                |                 |       | 122.384,59                    |       |





Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 08337/20*

A Unidade Técnica não acatou o acréscimo, argumentando, sinteticamente, que o PASEP constituiria contribuição social devida pelas pessoas jurídicas públicas e privadas, com objetivo de financiar benefícios sociais, como o seguro desemprego e o abono salarial, não tendo, nem em sua composição nem em sua finalidade, qualquer correlação com ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino.

De fato, o PASEP é uma Contribuição Social, cuja arrecadação é fonte de recursos para financiar a Seguridade Social, ou seja, gastos com assistência social, saúde e previdência social. Todavia, no caso não se trata da arrecadação do PASEP por parte da União e sim dos gastos com o PASEP relacionado à MDE.

Os entes públicos são contribuintes obrigatórios do PASEP, apurado com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas, independentemente de sua destinação ou vinculação, se aplicadas na saúde ou educação, tendo este Tribunal aceitado ao longo dos anos tais despesas como gastos em MDE.

No cenário da tributação, há de se distinguir entre base de cálculo e fato gerador: este representa uma situação abstrata definida em lei, cuja verificação concreta no mundo real faz nascer a obrigação fiscal; aquele, como componente da hipótese de incidência, visa, juntamente com a alíquota, quantificar o montante a ser recolhido à fazenda pública.

Embora a legislação não distinga bem um instituto do outro, é forçoso reconhecer a sua natureza de encargo social da referida exação, porquanto o PASEP constitui uma contribuição à seguridade social destinada à formação do patrimônio do servidor público, instituída pela Lei Complementar 08/70. A própria legislação assinala ainda, em algumas situações, que a contribuição deva incidir sobre o valor da folha de pagamento (folha de salários). Assim, não há como considerar a contribuição do PASEP como encargo social para algumas entidades e não a considerar para outras.

Todavia, em 02/12/2020 o Tribunal, através da Resolução Normativa RN – TC 04/2020, publicada em 10/12/2020, resolveu que a partir de **1º de janeiro de 2021**, o valor da despesa realizada com o PASEP não mais será apropriado para os limites constitucionais de aplicação das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, de todos os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Ou seja, a Resolução, implicitamente, deixa claro que as despesas anteriores ao exercício de 2021 compõem os limites constitucionais mencionados.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Para o caso em testilha, o valor deve ser acrescido, conforme indicado pela defesa, com ajuste da cifra solicitada, a partir dos dados constantes do SAGRES.

Consultando aquele Sistema, verificou-se que, ao longo do exercício de 2019, o valor pago a título de retenção de PASEP foi de R\$232.449,36. Veja-se a imagem capturada, onde é possível verificar informação relativa a alguns históricos de empenhos, a título de exemplificação:

| SAGRES ONLINE                                           |                 | Início | Municipal ▾ | Sobre | Exercício 2019 ▾     |
|---------------------------------------------------------|-----------------|--------|-------------|-------|----------------------|
| Empenhos                                                |                 |        |             |       |                      |
|                                                         | Unidade Gestora | ⇒      | Elemento    | ⇒     | Histórico            |
|                                                         |                 |        |             |       | Valores              |
| Agrupamentos                                            |                 |        |             |       | Soma(Valor Pago)     |
| <input type="text"/>                                    |                 |        |             |       | <input type="text"/> |
| ▾ Prefeitura Municipal de Água Branca (21)              | R\$ 232.449,18  |        |             |       |                      |
| ▾ 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas (21)      | R\$ 232.449,18  |        |             |       |                      |
| ▸ EMPENHO RELATIVO AO PAGAMENTO DAS RETENCAO PASEP, ... | R\$ 6.093,06    |        |             |       |                      |
| ▸ EMPENHO RELATIVO AO PAGAMENTO DAS RETENCAO PASEP, ... | R\$ 9.523,91    |        |             |       |                      |
| ▸ EMPENHO RELATIVO AO PAGAMENTO DAS RETENCAO PASEP      | R\$ 8.725,43    |        |             |       |                      |

Desse montante, é preciso fazer a proporcionalidade em razão dos gastos atrelados à Função Educação. Nesse compasso, o total das despesas com pessoal vencimento e vantagens fixas – pessoal civil (elemento de despesa 11) e contrato por tempo determinado (elemento de despesa 04) do Poder Executivo foi de R\$13.179.563,64:



## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

| SAGRES ONLINE          |                                                                                                         | Início | Municipal ▾     | Sobre | Exercício 2019 ▾ | Água Branca            |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------|-------|------------------|------------------------|
| Empenhos               |                                                                                                         |        |                 |       |                  |                        |
|                        | Município                                                                                               | ⇒      | Unidade Gestora | ⇒     | Elemento         |                        |
|                        |                                                                                                         |        |                 |       |                  | Valores                |
| Agrupamentos           |                                                                                                         |        |                 |       |                  | Soma(Valor Pago)       |
| <input type="text"/> ▾ |                                                                                                         |        |                 |       |                  | <input type="text"/> ▾ |
| ▼                      | Água Branca (875)                                                                                       |        |                 |       |                  | R\$ 13.179.563,64      |
| ▼                      | Prefeitura Municipal de Água Branca (862)                                                               |        |                 |       |                  | R\$ 13.139.563,64      |
| >                      | 04 - Contratação por Tempo Determinado (253)                                                            |        |                 |       |                  | R\$ 3.305.337,29       |
| >                      | 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (609)                                                |        |                 |       |                  | R\$ 9.834.226,35       |
| ▼                      | Instituto de Previdência dos Servidores Municipais do Poder Executivo e Legislativo de Água Branca (13) |        |                 |       |                  | R\$ 40.000,00          |
| >                      | 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (13)                                                 |        |                 |       |                  | R\$ 40.000,00          |

Por seu turno, para a Função Educação, aqueles gastos foram de R\$6.854.065,25:



SAGRES  
ONLINE

Início

Municipal ▾

Sobre

Exercício 2019 ▾

Água Branca

Empenhos



Município



⇒



Unidade Gestora



⇒



Função



⇒



Elemento



Valores

Agrupamentos

Soma(Valor Pago)

▽

▽

▼

Água Branca (207)

R\$ 6.854.065,25

▼

Prefeitura Municipal de Água Branca (207)

R\$ 6.854.065,25

▼

12 - Educação (207)

R\$ 6.854.065,25

>

04 - Contratação por Tempo Determinado (78)

R\$ 1.703.781,12

>

11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (129)

R\$ 5.150.284,13

Comparando os valores acima referidos, observa-se que os gastos ligados à Educação corresponderam a 52,01% do total. Logo, aplicando esse percentual às despesas com PASEP, chega-se a quantia de **R\$120.885,58** ( $= R\$232.449,18 \times 52,01\%$ ), a qual deve ser acrescida aos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.



## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Desta forma as aplicações em MDE com recursos de impostos, inclusive de transferências totalizaram **R\$3.939.680,20**, correspondendo a **25,79%** do total da receita de impostos e transferências (**R\$15.276.398,56**), ultrapassando o índice mínimo exigido de 25%:

| Aplicação em MDE                                                                           | Valor (R\$)         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| <b>Despesas em MDE</b>                                                                     |                     |
| 1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB                                               | 8.946.199,81        |
| 2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos                                             | 1.089.321,36        |
| 3. Total das Despesas em MDE (1 + 2)                                                       | 10.035.521,17       |
| <b>Deduções e/ou Adições</b>                                                               |                     |
| 4. Adições da Auditoria                                                                    | 0,00                |
| 5. Exclusões da Auditoria                                                                  | 77.697,36           |
| 6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB                                          | 5.663.853,53        |
| 7. Outros Ajustes à Despesa                                                                | 0,00                |
| 8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União                               | 559.227,86          |
| 9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos da MDE | 0,00                |
| 9.1 Despesas com PASEP proporcionais à função educação                                     | 120.885,78          |
| 9.2 Restos a Pagar não considerados em 2018, pagos em 2019 com recursos vinculados à MDE   | 84.052,00           |
| <b>10. Total das Aplicações em MDE (3 + 4 - 5 - 6 + 7 - 8 - 9 + 9.1 + 9.2)</b>             | <b>3.939.680,20</b> |
| 11. Total das Receitas de Impostos e Transferências                                        | 15.276.398,56       |
| <b>12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)</b>                                      | <b>25,79%</b>       |

O Município, assim, cumpriu o índice constitucional de investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino.

#### Acumulação ilegal de cargos públicos.

Em exame envidado no Painel de Acompanhamento de Gestão — Acumulação de Vínculos Públicos, a Auditoria detectou a existência de 29 servidores em situação de acumulação ilegal de cargos públicos (fl. 5173).





PROCESSO TC 08337/20

Na defesa ofertada (fls. 5337/5341), o Gestor apresentou documentos e esclarecimentos, por meio dos quais, em suma, informou que alguns servidores estariam cedidos a outros órgãos, outros em acúmulos compatíveis com as normas, e que para os demais a Prefeitura teria aberto procedimentos administrativos para regularização, os quais, entretanto, em virtude da pandemia do COVID-19 e em atendimento a decreto municipal, estariam temporariamente suspensos.

A Auditoria (fls. 5682/5685), depois de se debruçar sobre os elementos e argumentos defensórios, manteve intacta a eiva ora esquadrinhada, sob o fundamento de que os documentos trazidos pela presente defesa não seriam suficientes para avaliar, de forma segura, se as situações de acumulação apontadas inicialmente estariam em consonância com o ordenamento jurídico vigente. Asseverou a Unidade Técnica que, na prática, para a maioria dos casos listados, só teria sido apresentado o ato de citação do servidor para prestar os devidos esclarecimentos.

O *Parquet* Especial (fls. 5706) externou o entendimento de que seria o caso de se expedir recomendações para que o gestor adote as providências cabíveis, sem prejuízo de que, no âmbito do processo de acompanhamento de gestão da Prefeitura, a situação de possível acumulação seja examinada, com vistas a confirmar se os casos apontados por irregulares estariam, de fato, caracterizados, e se as providências necessárias por parte do gestor teriam sido tomadas.

A acumulação remunerada de cargos é permitida pela Lei Maior, em seu art. 37, XVI. Contudo, o permissivo constitucional traz as hipóteses em que tal possibilidade é cabível, lembrando-se sempre da compatibilidade de horários. Assim dispõe o texto constitucional:

*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:*

[...]

*XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.*

*a) a de dois cargos de professor;*

*b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

No caso dos autos, o defendente apresentou esclarecimentos que compreendem desde a alegação de que as acumulações seriam lícitas até a existência de procedimentos administrativos instaurados para a regularização dos casos que não se enquadrariam na hipótese constitucional.

Apesar dos esclarecimentos prestados, a Unidade Técnica pontuou que não seria possível avaliar, de forma segura, se as situações de acumulação apontadas inicialmente estariam em consonância com o ordenamento jurídico vigente. Nesse compasso, como bem pontuou o Órgão Ministerial, cabe a expedir **recomendações** para que o gestor retome as providências já iniciadas para regularização da situação.

**Omissão de valores da dívida fundada no total de R\$37.355,79.**

O Corpo Técnico descreveu que haveria omissão de valores da dívida fundada municipal, no valor inicialmente apontado de R\$54.194,63. Veja-se a análise realizada (fl. 5175):

*“Segundo atestam as respostas aos Ofícios n.ºs 0138/2020-TCE-GAPRE e 0137/2020/TCE-GAPRE, há débitos vencidos do município com a Energisa Paraíba e a CAGEPA, nos valores de R\$ 22.235,54 e R\$ 366.885,90, respectivamente. Quanto ao último, o demonstrativo anexado à p. 3062 dos autos indica uma dívida consolidada de R\$ 334.885,90, pelo que resta caracterizada uma omissão de dívida junto à CAGEPA de R\$ 31.959,09. Com efeito, a omissão total dívida fundada do município soma a importância de R\$ 54.194,63.”*

O defendente (fls. 5342/5343) argumentou que o valor devido e considerado como longo prazo já estaria devidamente registrado no Demonstrativo/2019, cujas diferenças de R\$22.235,54 (Energisa) e R\$32.000,00 (Cagepa) corresponderiam a valores da competência do mês 12/2019, que foram quitados em janeiro do exercício de 2020. Nesse compasso, para a defesa, não faria sentido inscrever em Dívida Fundada nos termos do que preceitua a Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320/64).

O Órgão de Instrução, muito embora tenha reduzido o valor da dívida omitida, não elidiu a mácula, sob os seguintes fundamentos (fls. 5687/5688):



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

*“Sendo assim, percebe-se que a diferença entre o valor registrado no Demonstrativo da Dívida Fundada (R\$ 334.885,90), fl. 3062, e o valor apontado no Ofício enviado pela CAGEPA (R\$ 366.844,99), fls. 4866/4872, não corresponde a faturas de dezembro/2019 pagas em janeiro/2020 como alude a defesa. Com isso, torna-se clarividente que o Município omitiu dívida fundada com a CAGEPA no valor de R\$ 31.959,09 ( $R\$ 366.844,99 - 334.885,90 = 31.959,09$ ).*

*Quanto a Energisa, as informações constantes do Sagres, conforme telas reproduzidas a seguir, demonstram a existência de empenho a pagar ao final de 2019, pago em janeiro/2020, no valor de R\$ 16.858,84.*

[...]

*Deduzindo-se o valor do empenho citado (R\$ 16.858,84) do total apontado no Ofício enviado pela Energisa (R\$ 22.255,54), fls. 4877/4882, constata-se que o valor omitido de dívida com a empresa passa a ser de R\$ 5.396,70 ( $R\$ 22.255,54 - 16.858,84 = 5.396,70$ ).*

*Face ao exposto, permanece a irregularidade, mas modifica-se o valor de omissão para R\$ 37.355,79 ( $R\$ 31.959,09 + R\$ 5.396,70 = 37.355,79$ ).*”

O Parquet de Contas posicionou-se pela emissão de recomendações para a devida correção (fls. 5709).

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 - NBC. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

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

*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 - (...)



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

*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.*

Deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara a dívida fundada do Município em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

**Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência no total de R\$56.426,37 (RPPS).**

O Órgão de Instrução, no exame inicialmente realizado (fls. 5177), indicou ter a Prefeitura Municipal deixado de recolher o montante estimado de R\$153.213,03 a título de obrigações previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

O Gestor (fls. 5344/5345) argumentou uma divergência entre os dados apresentados pela Auditoria, mas que, ao final das contas, o RPPS de Água Branca/PB, no exercício de 2019, teria apresentado desempenho arrecadatório e de recolhimento aos cofres, no tocante às obrigações patronais, acima de 88%, circunstância que, diante da jurisprudência assente desta Corte de Contas, já daria para justificar a eiva indicada pela Auditoria.

Quando da análise de defesa (fl. 5689/5690), a Unidade Técnica pontuou que a Prefeitura deixou em Restos a Pagar, ao final do exercício de 2019, empenhos de obrigações patronais destinadas ao RPPS no montante de R\$108.637,58, tendo sido efetuado o pagamento em janeiro/2020, no montante de R\$ 96.786,66. Nesse compasso, reduziu o valor não recolhido ao RPPS, relativo a obrigações patronais de 2019, para a quantia de R\$56.426,37, conforme demonstrado no quadro a seguir:

| Descrição                                                   | Valor        |
|-------------------------------------------------------------|--------------|
| 1 – Obrigações Patronais Devidas Estimadas – Alíquota 22%   | 1.037.294,47 |
| 2 – Obrigações Patronais Devidas Estimadas – Alíquota 13%   | 302.549,08   |
| 3 – Total Devido Estimado de Obrigações Patronais (1 + 2)   | 1.339.843,55 |
| 4 - Obrigações Patronais Pagas em 2019                      | 1.186.630,52 |
| 5 - Obrigações Patronais de 2019 Pagas em 2020              | 96.786,66    |
| 6 - Obrigações Patronais de 2019 não Recolhidas (3 – 4 – 5) | 56.426,37    |

Fonte: Quadro 1 do item 13 do Relatório da PCA – Defesa, fl. 5028/ Sagres Online (consultas anteriormente apresentadas)





Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

O Ministério Público de Contas, ao se pronunciar sobre a temática (fl. 5707), ponderou que o montante calculado como não recolhido seria de apenas 4,21% do estimado. Nesse contexto, para fins de análise da prestação de contas, entendeu que a diferença poderia ser considerada como dentro de uma aceitável margem de erro.

De fato, tratando-se de uma estimativa, o ínfimo percentual indicado não se mostra capaz de repercutir negativamente para as contas ora examinadas, cabendo, no ponto, a expedição de **recomendações** à gestão municipal, a fim de que promova o integral recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS.

**Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência no total de R\$319.037,20.**

No campo das contribuições destinadas ao RGPS, a Auditoria indicou, no exame inicialmente realizado (fls. 5176/5177), que a Prefeitura teria deixado de recolher em obrigações patronais o montante estimado de R\$379.785,67. Veja-se o quadro demonstrativo:

| Poder Executivo (PM + Instituto de Previdência) |                     |
|-------------------------------------------------|---------------------|
| Regime Geral da Previdência Social - INSS       |                     |
| Vencimentos e Vantagens Fixas                   | 2.396.175,01        |
| Contratação Por Tempo Determinado               | 3.434.939,61        |
| Outras Desp. Variáveis - Pessoal Civil          |                     |
| Remuneração - Contratos de Terceirização        |                     |
| B. de Cálculo                                   | 5.831.114,62        |
| Alíquota                                        | 21%                 |
| Valor Devido Estimado                           | <b>1.224.534,07</b> |
| Valor Recolhido                                 | 844.748,40          |
| Diferença não recolhida                         | 379.785,67          |

A defesa (fls. 5345/5348) argumentou que o desempenho de recolhimento, na ordem de 69%, teria se mostrado satisfatório, à luz da jurisprudência reiterada desta Corte de Contas. Ainda, solicitou que fossem incluídos os valores inscritos em restos a pagar no ano de 2019, mas somente quitados em 2020.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

O Corpo Técnico, quando do exame da defesa (fls. 5691/5692), consignou que, ao final do exercício de 2019, restaram empenhos a pagar de obrigações patronais com o INSS no montante de R\$91.876,00, tendo sido pago em janeiro/2020 o total de R\$69.279,41. Desta forma, o valor estimado não recolhido ao INSS, relativo a obrigações patronais de 2019, foi reduzido para R\$319.037,20.

O Ministério Público de Contas (fl. 5707) externou o entendimento de que a falha identificada constituiria motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e implicariam na irregularidade das contas de gestão, com fundamento no Parecer Normativo PN – TC 52/2004.

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

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\$1.331.583,47, sendo R\$836.217,46 de obrigações patronais e o restante referente a parcelas de acordos realizados com o Instituto, despesas de exercícios anteriores e descontos diretos no FPM:

SAGRES ONLINE

Início

Municipal ▾

Sobre

Exercício 2019 ▾

Empenhos

Unidade Gestora

⇒

Fornecedor

⇒

Elemento

Valores

Agrupamentos

Soma(Valor Pago) ↓

▼ Prefeitura Municipal de Água Branca (160)

R\$ 1.331.583,47

▼ INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (160)

R\$ 1.331.583,47

➤ 13 - Obrigações Patronais (127)

R\$ 836.217,46

➤ 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (7)

R\$ 365.473,68

➤ 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (25)

R\$ 122.582,76

➤ 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (1)

R\$ 7.309,57

Assim, o montante recolhido até ultrapassa as obrigações patronais estimadas para o exercício.

Convém esclarecer, por oportuno, que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.



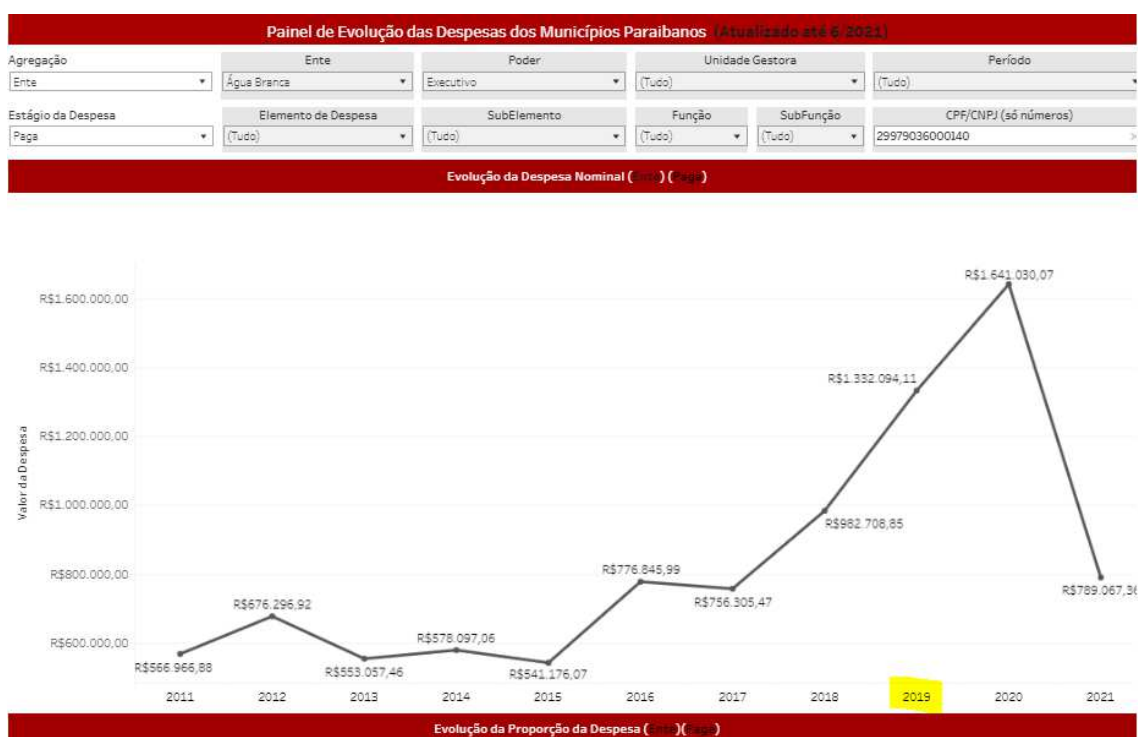
## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Ainda, de acordo com o Paineis da Evolução das Despesas, os pagamentos ao INSS (CNPJ 29.979.036/0001-40) se comportaram da seguinte forma entre 2011 a 2021 (atualizado até junho) - (<https://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento>):



Cabem, apenas, as devidas **recomendações** para que o Município adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de juros e multas.

### Denúncia veiculada no Processo TC 06712/21.

Os autos do Processo acima referido foram anexados à presente prestação de contas anuais (fls. 5712/6424) e cuidam de denúncia apresentada pelo Senhor AKACIO PEREIRA DE LIMA sobre contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, sem amparo em lei, e contratação de serviços de assessoria jurídica em desacordo com normativo deste Tribunal.





Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 08337/20

Depois de concluída toda a instrução processual, com emissão de relatório inicial, apresentação de defesa e análise desta, foi emitido relatório final pela Auditoria com a seguinte conclusão (fls. 6410/6419):

#### 4. CONCLUSÃO

Considerando tudo o que foi exposto, conclui-se pela permanência das irregularidades apontadas em sede do Relatório Inicial (fls. 160-163), conforme segue:

- existência de funcionários contratados por excepcional interesse público em funções que não justificariam a excepcionalidade;
- contratações de assessorias jurídicas e consultorias em desacordo com o Parecer Normativo TC nº 16/2017;

Registre-se que os fatos nesta oportunidade apurados foram denunciados para vários exercícios financeiros, tendo sido formalizados documentos específicos cada exercício que, por sua vez, se encontram anexados aos processos abaixo relacionados:

| Processo TC nº | Competência | Estágio do Doc./Proc. – Setor |
|----------------|-------------|-------------------------------|
| 07332/20       | 2017        | Defesa apresentada – DIAGM VI |
| 06418/19       | 2018        | Decisão Publicada             |
| 06712/21       | 2019        | Em análise – DIAGM VI         |
| 07272/21       | 2020        | Defesa apresentada – DIAGM VI |

O Ministério Público de Contas assim pontuou (fls. 6422/6424):

Isto posto, pugna o Ministério Público de Contas pelo(a):

1. **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da denúncia apresentada em face do Sr. Everton Firmino Batista - Prefeito Municipal de Água Branca, que versa acerca de contratações por excepcional interesse público fora das hipóteses legais, relativas ao exercício de 2019;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA**, com fulcro no artigo 56, da LOTCE, ao mencionado Gestor;
3. A **ANEXAÇÃO** dos autos à PCA da Prefeitura Municipal de Água Branca, exercício de 2019 (Proc. TC nº 08337/20), de forma a subsidiar a conclusão daquele processo e promover a economia processual;
4. **COMUNICAÇÃO** ao Ministério Público Estadual, para a tomada de providências de sua competência;
5. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de Água Branca, para que se abstenha de proceder as irregularidades nesta identificadas, bem como para que siga fielmente os ditames legais e constitucionais.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Consoante se observa, duas foram as eivas indicadas na denúncia, quais sejam: 1) existência de funcionários contratados por excepcional interesse público em funções que não justificariam a excepcionalidade; e 2) contratações de assessorias jurídicas e consultorias em desacordo com o Parecer Normativo TC 00016/2017.

**Acerca da primeira situação (contratos por tempo determinado)**, a Unidade Técnica pontou (fl. 5871) que, em consulta ao Painel Quadro de Servidores, seria possível perceber uma tendência de queda no quantitativo de servidores efetivos e uma curva de aumento no quantitativos de contratados por excepcional interesse público, comissionados, inativos e pensionistas, e que, em dezembro de 2019, a proporção entre a quantidade de contratados por excepcional interesse público e efetivos era de 67,09%, equivalente ao mesmo percentual verificado em 2018.

Ao defender-se, o Gestor interessado apresentou as seguintes justificativas, conforme extraído do relatório da Auditoria (fl. 6411):

- que o "existiu o necessário número de contratados por excepcional interesse público no âmbito da municipalidade", com base na Lei Municipal nº 341/13, e em consonância com a constituição Federal e Lei Orgânica Municipal;
- que a Lei Municipal nº 341/13 não teria sido "julgada inconstitucional como um todo, mas, sim, alguns dispositivos de tal norma foram tidos por materialmente inconstitucionais, ESPECIFICAMENTE OS INCISOS I, II, III, IV E VII, BEM COMO O §2º, TODOS DO ART. 2º, configurando-se, pois, uma declaração parcial de inconstitucionalidade";
- "todas as contratações apontadas por supostamente irregulares pelo Corpo Técnico do TCE/PB¹, não se enquadraram diretamente em nenhum dos incisos julgados inconstitucionais, mas na essência da lei em termos gerais";
- apresentou amostra de contratos para comprovação de que "todas as contratações apontadas foram concretizadas para suprir necessidades temporárias, urgentes e inadiáveis da comuna aguabranquense" (fls. 194-599);
- que foram encaminhados às Câmara Municipal, nos exercícios de 2021 e 2021, Projetos de Lei para contratação por excepcional interesse público (fls. 600-615);
- que se "vem envidando os esforços para concretude do procedimento de concurso público do município", tendo sido apresentado Projeto de Lei nº 09/21, que "dispõe sobre a reformulação da legislação municipal que estrutura o quadro de servidores permanentes da urbe e autoriza a realização do concurso público" (fls. 616-647).

A Unidade Técnica não acatou as justificativas apresentadas, mantendo incólume a eiva (fls. 6412/6413), no que foi acompanhada integralmente pela *Parquet* de Contas (fls. 6422/6424).



## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

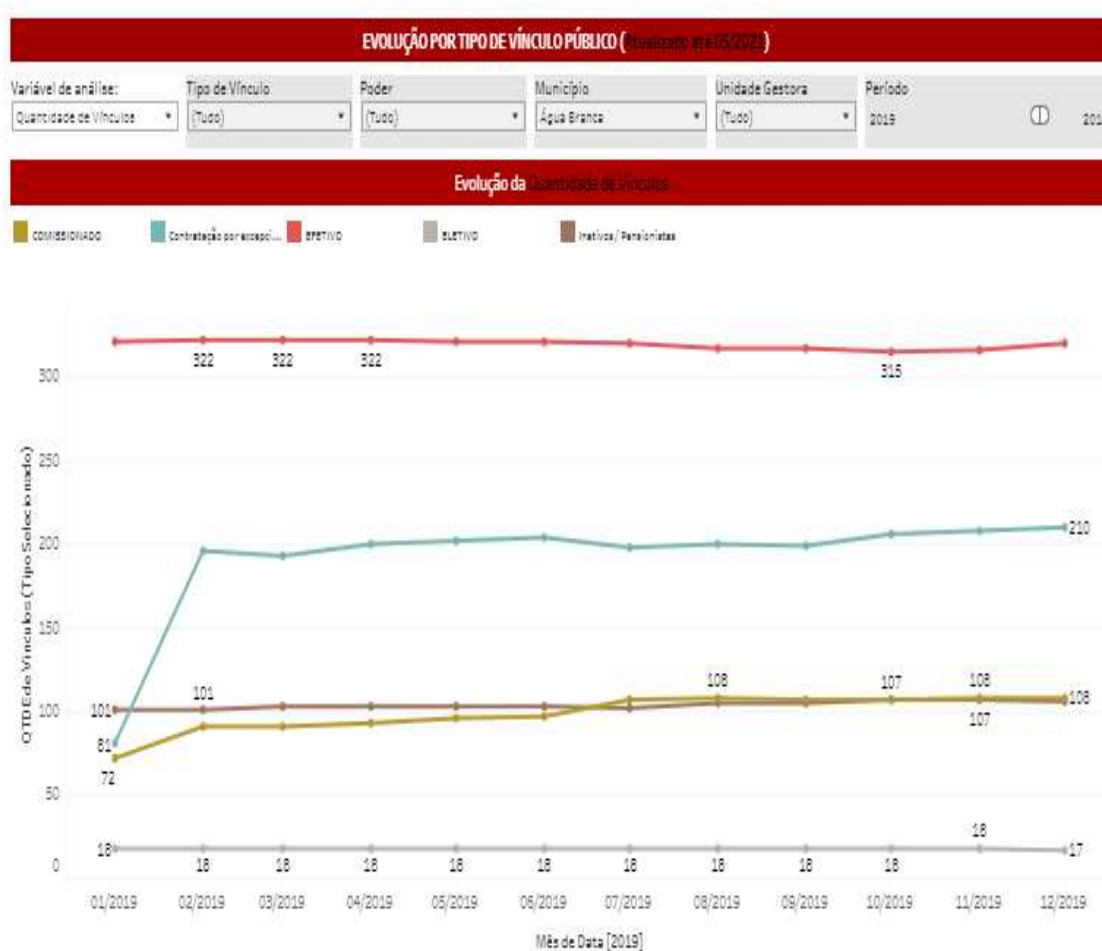
## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Como se pode observar, o Órgão Técnico apontou como eiva o fato de haver uma tendência de aumento no quantitativos de contratados por excepcional interesse público, comissionados, inativos e pensionistas, e que, em dezembro de 2019, a proporção entre a quantidade de contratados por excepcional interesse público e efetivos era de 67,09%.

Analisando os dados existentes, embora percentualmente o aumento se apresente significativo, observa-se, a partir do Painel Quadro de Servidores, que, ao longo do exercício, com exceção do mês de janeiro, a contratação por excepcional interesse público permaneceu estável. Veja-se imagem capturada:



Não obstante, é forçoso reconhecer que o número nominal de servidores contratados de forma precária quando comparado ao dos servidores efetivos mostra-se elevado, demonstrando-se que aquele tipo de contratação está sendo efetivada sem o cumprimento das exigências legais.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

É que, decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”. Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Os cargos em comissão, tal qual as funções de confiança, destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V), razão pela qual o quantitativo dos cargos comissionados não pode extrapolar o limite do razoável, sob pena de se estar descumprindo o mandamento constitucional.

As contratações por tempo determinado, por sua vez, somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Com efeito, elas não são ilegais em si, mas não podem ser a regra, devendo ser observados critérios na sua implementação, nos termos da Constituição da República e da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

*“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 08337/20

Segundo essa orientação, para realizar a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, é necessário 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, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração;*
- f) realização de processo seletivo.*

Havendo, pois, necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade. Ainda, no caso dos contratos por tempo determinado, os requisitos autorizativos para seu implemento devem restar comprovados, o que não consta dos autos.

Nesse contexto, para esta temática, sem prejuízo da **aplicação de multa**, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, assim como preencha cargos comissionados somente para o desempenho das atribuições de direção, chefia e assessoramento.

**Sob outro enfoque, a Auditoria apontou como eiva a existência de contratações de assessorias jurídicas e consultorias** em desacordo com o Parecer Normativo PN - TC 00016/2017. Segundo levantamento técnico ((fl. 5872), “*os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades através de inexigibilidades de licitações, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei n.º 8.666/1993), não se vislumbrando, no caso em específico, a excepcionalidade requerida.*”



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Ao defender-se, o gestor interessado apresentou as seguintes justificativas, conforme extraído do relatório da Auditoria (fls. 6411/6412):

- que "há muito se tem aceitação perante a Corte de Contas paraibana, sob fundamento de atribuir enfoque subjetivo no tocante a construção de um liame de confiança entre o Gestor e os profissionais", colecionando, inclusive, excertos de decisões deste Tribunal;
- Que sustentação do Ministro Dias Toffoli em sede do Recurso Extraordinário nº 656.558 seria no sentido de que "mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade";
- "que inexistem hipóteses de locupletamento do contratado e/ou dano ao erário, tendo-se em vista às quantias envolvidas e os serviços singulares prestados, em conformidade com os valores de mercado para contratações pelo Poder Público de profissionais do Direito para desempenhar a função de assessoria jurídica";
- "que a Constituição Federal não impede a contratação de advogados e contadores pela Administração Pública, muito especialmente no âmbito municipal", baseando-se "no princípio federativo e na autonomia municipal";
- que diante do reconhecimento vislumbrado na legislação, sobretudo, ante o detalhamento e especificação trazidos pela Lei Federal nº 14.039/2020, e também no ordenamento jurídico como um todo<sup>2</sup>, acerca da possibilidade de contratação de profissionais jurídicos exercentes de serviços singulares/especiais, há a fragilidade da irregularidade cabal e definitivamente";

Novamente, a Unidade Técnica de Instrução não acatou as justificativas apresentadas, mantendo incólume a eiva (fls. 6414/6417), no que foi acompanhada integralmente pela *Parquet* de Contas (fls. 6422/6424).

Sobre contratações de serviços de assessoria jurídica e contábil, esta Corte de Contas emitiu o Parecer Normativo PN - TC 16/2017, por meio do qual externou o entendimento de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro DIAS TOFFOLI, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

*“Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...*

*Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.*

*Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecimento, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.*

*Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.*



PROCESSO TC 08337/20

*Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.*

*Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...*

*Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.*

*Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, conseqüentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.*

*A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.*

*Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.*

*Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.*





PROCESSO TC 08337/20

*A liberdade de escolha, reconhecimento, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.*

***Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração” (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).***

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser **comunicados**, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para **ratificação e publicação** na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de **inexigibilidade** ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, **no que couber**, com os seguintes elementos:*

*I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III - justificativa do preço.*

*IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.*

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

Após, como bem consigna o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: ***“Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança”***.

Assim procedendo, restará cumprido o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

O procedimento de contratação encontra-se disponível no Mural de Licitações (disponível em <https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>), cuja formalização não foi questionada:

TCE-PB

Tramita

21.3.22

Listagem de Processos

Listagem de Documentos

Gerenciar PUSH

Licitações realizadas e homologadas

Ente

Água Branca

Objeto

assessoria

Jurisdicionado

Todos

Homologada entre

01/01/2019

e

31/12/2019

Modalidade

Inexigibilidade

Procurar

Listagem de licitações realizadas

| Jurisdicionado                      | Número     | Modalidade      | Valor         | Data Homologação | Situação   | Objeto                                                                                                         | Edital | Protocolo no TCE |
|-------------------------------------|------------|-----------------|---------------|------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------|
| Prefeitura Municipal de Água Branca | 00009/2019 | Inexigibilidade | R\$ 24.000,00 | 02/05/2019       | Homologada | Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Jurídica junto aos Tribunais Estaduais, Regionais e Federais |        | Doc. 42613/19    |

Cabe, assim, considerar **parcialmente procedente a denúncia**, com aplicação de **multa**, em razão da contratação por tempo determinado sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais.

### 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.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 08337/20

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”.<sup>3</sup>*

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

**Por todo o exposto,** sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor EVERTON FIRMINO BATISTA, na qualidade de Prefeito do Município de **Água Branca**, relativa ao exercício de **2019**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

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



*PROCESSO TC 08337/20*

**I) CONHECER** da denúncia veiculado por meio do Processo TC 06712/21 e **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, em razão da contratação por tempo determinado sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais, comunicando-se a decisão aos interessados;

**II) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às exigências da LRF;

**III) 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 relação à contratação por tempo determinado sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais;

**IV) APLICAR MULTA** de **R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente **35,8 UFR-PB** (trinta e cinco inteiros e oito décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra ao Senhor EVERTON FIRMINO BATISTA (CPF 033.415.714-50), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão da contratação por tempo determinado sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais, **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;

**V) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

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

**VII) 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 08337/20

**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 08337/20**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor **EVERTON FIRMINO BATISTA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Água Branca**, relativa ao exercício de **2019**, com a declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, **ACORDAM** os **MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB)**, à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

**I) CONHECER** da denúncia veiculado por meio do Processo TC 06712/21 e **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, em razão da contratação por tempo determinado sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais, comunicando-se a decisão aos interessados;

**II) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às exigências da LRF;

**III) 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 relação à contratação por tempo determinado sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais;

**IV) APLICAR MULTA de R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente **35,8 UFR-PB<sup>4</sup>** (trinta e cinco inteiros e oito décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra ao Senhor **EVERTON FIRMINO BATISTA** (CPF 033.415.714-50), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão da contratação por tempo determinado sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais, **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;

<sup>4</sup> 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 55,86 - referente a agosto/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 08337/20*

**V) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

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

**VII) 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), 11 de agosto de 2021.

Assinado 12 de Agosto de 2021 às 15:04



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 11 de Agosto de 2021 às 14:28



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 12 de Agosto de 2021 às 12:37



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

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