



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Origem: Prefeitura Municipal de São José de Espinharas  
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019  
Responsável: Antônio Gomes da Costa Netto (Prefeito)  
Advogado: Rodrigo Lima Maia (OAB/PB 14610)  
Contador: Rogério Lacerda Estrela Alves (CRC/PB 7327/O)  
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de São José de Espinharas. Exercício de 2019. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

**PARECER PRÉVIO PPL – TC 00034/21****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor ANTÔNIO GOMES DA COSTA NETTO, na qualidade de Prefeito do Município de **São José de Espinharas**, 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 **08 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **24 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. 1433/1444, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Alain Boudoux Silva, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Eduardo Ferreira Albuquerque, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2019 (fl. 1447).



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 1480/1679), da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 1680/1687) e de outros elementos (fls. 1693/2898), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 2900/3009), da lavra do mesmo ACP, sob a chancela do mesmo Chefe de Divisão, e do Chefe de Departamento, ACP Plácido César Paiva Martins Júnior.
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 19/03/2020, dentro do prazo legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
  - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2019) o Município possui 4.635 **habitantes**, sendo 1.574 habitantes da zona urbana e 3.061 habitantes da zona rural;
  - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 481/2018) estimou a receita em R\$22.261.068,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$11.130.534,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
  - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$3.198.077,74 e créditos adicionais especiais no montante de R\$460.000,00. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$3.198.077,74 de anulação de dotações e R\$460.000,00 de excesso de arrecadação. Os créditos utilizados somaram R\$2.281.831,12, com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos. Indicou-se que os créditos especiais foram abertos sem a correspondente fonte de recursos (excesso de arrecadação);
  - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$15.722.133,10, sendo R\$15.653.883,10 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.059.965,85 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$68.250,00 em receitas de **capital**;
  - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$16.529.851,29, sendo R\$724.571,40 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$14.659.982,12 (R\$722.671,40 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.869.869,17 (R\$1.900,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

- 6.7.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 5,14% (R\$807.718,19) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.922.587,61, sendo R\$2.024,23 em caixa e R\$1.920.563,38 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.125.711,29;
- 6.8.** Foram realizados 57 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$6.975.052,77 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de gastos sem licitação;
- 6.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.497.098,83, correspondendo a 9,06% da despesa orçamentária total;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pela Prefeito foram de R\$156.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$78.000,00, não sendo indicado excesso;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.240.000,29, correspondendo a **99,1%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.260.443,02) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$4.225.545,01, correspondendo a **37,34%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.316.566,49;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.885.171,93, correspondendo a **16,66%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$11.316.566,49);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$7.652.401,81 correspondendo a **48,89%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$15.653.883,10;



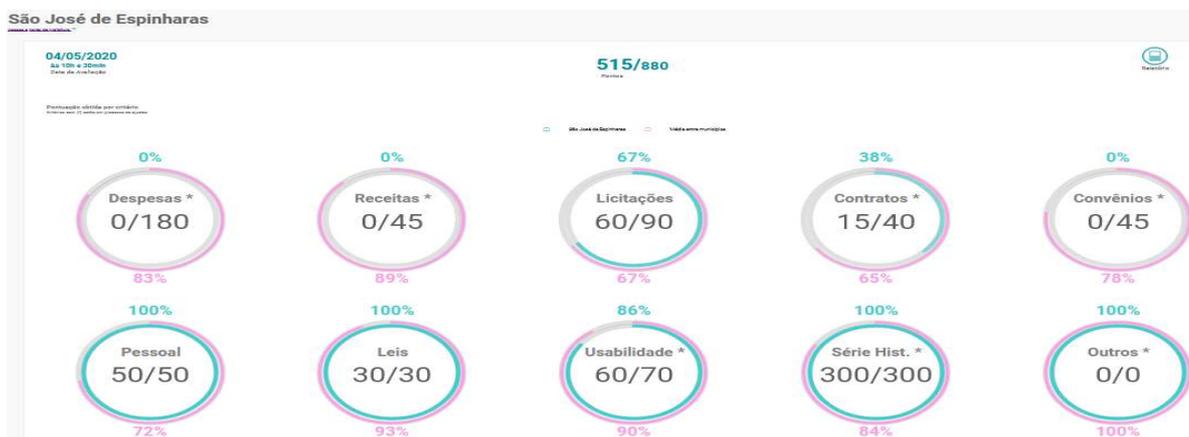
## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$484.977,55, totalizou R\$8.137.379,36, correspondendo a **51,98%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **58,08%** e o do Município para **61,83%**;
- 6.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **279** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
									AH%
Benefício previdenciário temporário	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,36	0,00
Comissionado	31	11,40	32	11,55	34	12,14	34	12,19	9,68
Contratação por excepcional interesse público	31	11,40	37	13,36	30	10,71	29	10,39	-6,45
Efetivo	203	74,63	200	72,20	208	74,29	208	74,55	2,46
Eletivo	7	2,57	8	2,89	8	2,86	7	2,51	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>272</b>	<b>100,00</b>	<b>277</b>	<b>100,00</b>	<b>280</b>	<b>100,00</b>	<b>279</b>	<b>100,00</b>	<b>2,57</b>

- 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. Segundo o aplicativo Turmalina, disponível na página [www.tce.pb.gov.br](http://www.tce.pb.gov.br) e no celular NOSSO TCEPB, o Município, até o mês de maio de 2020, estava atingindo 515 dos 880 pontos possíveis:





PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

**6.15. A dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$10.003.494,16**, representando **63,9%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 16,38% e 83,62%, entre dívida fluante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um aumento de 29,91% em relação ao exercício anterior, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	0,00	0,00
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Demais Obrigações	8.365.379,77	8.365.379,77

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	8.365.379,77	53,44	18.784.659,72	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

**6.16. Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$604.526,10, representando 5,84% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 66,64% do valor fixado no orçamento. Ao final da análise, a Unidade Técnica não considerou como falha substancial a ser levada para a conclusão;

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

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

**6.17.2.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.038.667,24, estando R\$568.337,14 abaixo do valor estimado de R\$1.607.004,38;

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



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

**6.19.** Houve registro de **denúncia** neste Tribunal, para o exercício em exame

**Processo TC 09489/20:** denúncia sobre locação de veículos julgada improcedente (Acórdão AC2-TC 01406/20);

**Documento TC 30241/19:** denúncia sobre acesso à informação arquivada, por indicação da Ouvidoria;

**Documento TC 19477/19:** denúncia sobre concurso público de **2018**, anexada ao Processo TC 17798/18 e julgada procedente (Acórdão AC2 – TC 01061/20, mantido em recurso de apelação, conforme Acórdão APL - TC 00394/20);

**Documento TC 17146/19:** denúncia sobre despesas de **2018** com serviços de limpeza urbana, com determinação do relator para anexar à respectiva PCA;

**Documento TC 08107/19:** denúncia sobre duplicidade de pagamentos em **2018**, com determinação do relator para anexar à respectiva PCA;

**Documento TC 04213/19:** denúncia sobre locação de veículos em **2018**, anexada ao Processo de Acompanhamento da Gestão de **2018**.

**6.20.** Foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise durante o período de 16/03 a 20/03/2020.

7. Ao término da análise envidada, 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. 3012) e apresentação de defesa e documentos de fls. 3038/3154, sendo a documentação examinada pela Auditoria que, em relatório de fls. 3186/3199, lavrado pela ACP Celina Costa Lima dos Reis e chancelado pelo ACP Adjailton Muniz de Sousa (Chefe de Divisão) e pelo ACP Gláucio Xavier Barreto (Chefe de Departamento), concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
  - 8.1. Ocorrência de déficit na execução orçamentária;
  - 8.2. Baixa arrecadação de IPTU;



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

- 8.3. Baixa realização de investimentos;
  - 8.4. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador;
  - 8.5. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, no total de R\$460.000,00;
  - 8.6. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público;
  - 8.7. Despesas com pessoal e encargos do Ente Municipal acima do limite legal (60%);
  - 8.8. Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador no montante estimado de R\$126.558,68.
9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz o (fls. 3202/3214), opinou por:
- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das **contas de governo** e a **IRREGULARIDADE** das **contas anuais de gestão da Chefe do Poder Executivo** do Município de **São José de Espinharas, Sr. Antônio Gomes da Costa Netto**, relativas ao exercício de **2019**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, c/c a **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios técnicos;
  - b) **COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL** prevista no inciso II do artigo 56 da LOTC/PB, ao nominado Prefeito por força da natureza das irregularidades aqui também debatida;
  - c) **REPRESENTAÇÃO de ofício** à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em função do não recolhimento das contribuições previdenciárias de titularidade da União, e ao MP Estadual, em face das demais eivas e irregularidades, para as providências de estilo a cargo de cada uma dessas instituições;
  - d) **RECOMENDAÇÃO** à atual Administração Municipal de São José de Espinharas no sentido de não repetir as eivas, falhas, irregularidades e omissões aqui verificadas e cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, bem como as sugestões aduzidas ao longo da instrução dos autos.
10. conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:
- Exercício 2017:** Processo TC 05776/18. Parecer PPL – TC 00079/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00191/19 (**atendimento parcial** da LRF, **procedência parcial** de denúncias, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de **multa** de R\$5.000,00 e **recomendações**);
11. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

**VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

*“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são irritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.”* (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

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

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

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

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios)**. Revelam o cumprir do orçamento, dos **planos de governo, dos programas governamentais**, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é*



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

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

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

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

#### **Ocorrência de déficit na execução orçamentária, de R\$807.718,19.**

A Auditoria (fl. 1438) apontou a ocorrência de déficit orçamentário no montante de R\$807.718,19, correspondendo a 5,14% da receita orçamentária arrecadada.

A defesa alegou, em síntese (fl. 1681/1684), que o valor não compromete o equilíbrio das finanças, pois “vislumbra-se um equilíbrio entre os grupos de contas do supracitado demonstrativo contábil, posto que a diferença indicada é suficientemente aceitável, tendo em vista a capacidade futura do Município em honrar com os seus compromissos”, e que no exercício anterior houve um superávit, orçamentário, na ordem de R\$1.050.144,18, portanto, superior ao apontado pela Auditoria.



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

A Auditoria (fl. 2904) não acatou os argumentos apresentados, porquanto *“tem apenas a informar que efetuou os cálculos para a apuração do resultado orçamentário com as informações prestadas pelo gestor, as quais resultaram em um déficit no valor de R\$ 807.718,19, conforme consta no SAGRES. E que o superávit orçamentário do ano anterior não soma-se ao orçamento do exercício subsequente, pois são peças distintas”*.

O Ministério Público de Contas (fls. 3209/3212) entendeu que *“ao gestor caberia ter demonstrado a tomada das ações previstas em lei com vistas a garantir o alcance das metas de resultado estipuladas. Entretanto, não o fez. Salienta-se que a conduta está tipificada pela Lei de Crimes Fiscais – Lei nº 10.028/00, como infração administrativa contra as leis de finanças públicas. Portanto, o equilíbrio entre a receita e a despesa, pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, não foi rigorosamente observado. Além disso, a conduta pesou para menor higidez das contas públicas no exercício em exame”*.

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

*Art. 1º (...).*

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

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

*“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a ideia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br).



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$15.722.133,10, correspondendo a 70,63% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R\$16.529.851,29 (sendo R\$724.571,40 do Poder Legislativo) representando 74,25% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$807.718,19, correspondendo a 5,14% da receita arrecadada. Nesse contexto, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise.

Assim, **cabe a expedição de recomendação** para o equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que se busque o cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

#### **Baixa arrecadação de IPTU.**

A Auditoria (fl. 1434) apontou a falta efetiva da arrecadação de tributo municipal (IPTU).

A defesa (fl. 1680) alegou que: *“se considerarmos a arrecadação dos últimos anos apontados pelo quadro 2 do próprio relatório da auditoria podemos perceber que o Município vem aumentado a arrecadação, ademais estamos providenciando um recadastramento visando atualizar os dados dos contribuintes e conseqüentemente aumentar a arrecadação”*.

A Auditoria (fls. 2906) não acatou os argumentos apresentados, pois, *“em 2019 foi arrecadado de IPTU o ínfimo valor de R\$ 780,00, o que representa apenas 0,37% da Receita de Impostos (R\$ 212.996,45), demonstrando claramente que não há no município a preocupação em promover a regularidade fiscal por meio da correta e legal arrecadação dos seus tributos, e, com isto, afastando a renúncia de receita”*.

O Ministério Público de Contas (fls. 3213) entendeu que *“inexiste justificativa aceitável para um Município do porte de São José de Espinharas, com área territorial de 726,757 km<sup>2</sup> e uma população acima de 4,5 mil habitantes, deixar de oportunizar a entrada de receitas para os cofres municipais, o que vai na contramão do dever legal de adoção de providências para uma efetiva programação e arrecadação da receita pública”*. E complementou seu entendimento indicando que *“a gestão municipal atuou de modo deficiente no que tange à arrecadação de receitas, privando o ente federado de obter receitas que poderiam ser direcionadas para consecução de necessidades da comunidade”*.



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Conforme consta às fls. 1434 e 2905, a arrecadação de tributos próprios municipais apresentou os seguintes resultados:

Receita de Impostos e Transferências	Previsão Inicial (R\$)	Executado (R\$)	% (A/H)
1. ISS	102.000,00	84.884,74	83,22
2. IPTU	5.000,00	780,00	15,60
3. ITBI	14.700,00	14.500,97	98,64
4. IRRF	60.000,00	112.830,74	188,05

Quadro 2 - Evolução histórica da receita de impostos arrecadada no período – valores em R\$				
	ISS	IPTU	ITBI	IRRF
2017	80.797,06	335,50	16.612,40	138.474,76
2018	86.181,73	555,00	8.010,21	58.200,23
2019	84.884,74	780,00	14.500,97	112.830,74

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) prescreve, em seu art. 11, a obrigação para o ente municipal de instituir, prever, cobrar e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência, como condicionante para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável:

*Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.*

De início não cabe relacionar a arrecadação do IPTU à área territorial do Município, especialmente quando sua população é, em sua maioria de 2/3, integrada à zona rural, cujos imóveis lá situados não fazem parte da hipótese de incidência deste tributo. A distribuição da população está mencionada à fl. 2901:

O município sob análise possui 4.635 habitantes, sendo 1.574 habitantes urbanos e 3.060 habitantes rurais, correspondendo a 33,96% e 66,04% respectivamente. (fonte: IBGE/Censo 2010 - estimado 2019)

A falha no acompanhamento da arrecadação de um ou outro tributo e a ausência de medidas para reaver débitos fiscais comprometem a própria autonomia financeira municipal, podendo ocasionar o desequilíbrio das contas públicas.



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Como se observa, alguns impostos, a exemplo do ISS, ITBI e IRRF, tiveram sua arrecadação satisfatória em relação à estimativa. Em relação ao IPTU, apesar do valor ser considerado de pequena monta, apresentou-se em valores superiores aos exercícios anteriores. Nesse caso, a princípio, deve o Município proceder a revisão da legislação tributária municipal, com a devida atualização dos cadastros dos imóveis e dos critérios para cobrança do referido imposto.

Contudo, no geral, a arrecadação de tributos municipais situou-se próxima da previsão e o resultado fiscal da gestão mostrou-se moderado. Em todo caso, cabe expedir **recomendação** à gestão municipal, no sentido de adotar providências para aperfeiçoar a arrecadação tributária municipal, inclusive, com a inscrição em dívida ativa dos débitos dos contribuintes que porventura estejam inadimplentes.

### Baixa realização de investimentos.

A Auditoria indicou ter havido baixo investimento durante o exercício (fl. 1439):

## 6. ANÁLISE DO INVESTIMENTO MUNICIPAL

Quadro 11 (a) – Despesa por Categoria e Investimento – janeiro a dezembro 2019 (R\$)		
	Receita total	Despesa Total
Despesa Corrente		14.659.982,12
Despesa de Capital		1.869.869,17
Receita Corrente	15.653.883,10	
Receita de Capital	68.250,00	

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

Quadro 11 (b) - Despesas de Capital – janeiro a dezembro 2019 (R\$)					
	Investimentos	Amortização da Dívida	% Inv	% AD	Despesa de Capital
2017	365.825,21	276.612,98	56,94	43,06	642.438,19
2018	2.306.566,18	290.596,74	88,81	11,19	2.597.162,92
2019	1.550.870,42	318.998,75	82,94	17,06	1.869.869,17



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Quadro 11 (d) - Despesa com Investimento por fonte de Recurso– janeiro a dezembro 2019 (R\$)			
	Recursos Ordinários	Receitas de Impostos e Transferências de Impostos - Saúde	Receitas de Impostos e Transferências de Impostos - Educação
Valor	13.033,59	5.484,00	8.555,00

Em sede de defesa prévia (fls. 1684), o Gestor argumentou que o Município investiu R\$1.550.870,42 e amortizou R\$318.998,42 em dívidas, como demonstra o próprio quadro da Auditoria.

A Unidade Técnica (fl. 2907) não acatou os argumentos apresentados, pois, “o item em questão trata apenas dos Investimentos realizados durante o exercício de 2019, cujo valor importou em R\$1.550.870,42, representando apenas 34,79% do valor planejado pelo próprio gestor, já que foi o valor constante na Lei Orçamentária. Portanto, ou o interessado, de fato, aplicou pouquíssimo em na rubrica Investimentos, ou fez um planejamento equivocado, superdimensionando os valores ali previstos”.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 3213) “a execução de despesas de capital é de extrema importância para o desenvolvimento econômico do município. Assim, é preciso recomendar à atual gestão melhorar a execução orçamentária do Município, equilibrando os dispêndios e evitando uma execução deficiente em determinado aspecto, como visto no exercício em questão, em que se verificou execução da despesa de capital correspondente a um percentual bem menor daquele legalmente fixado”.

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.



# Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

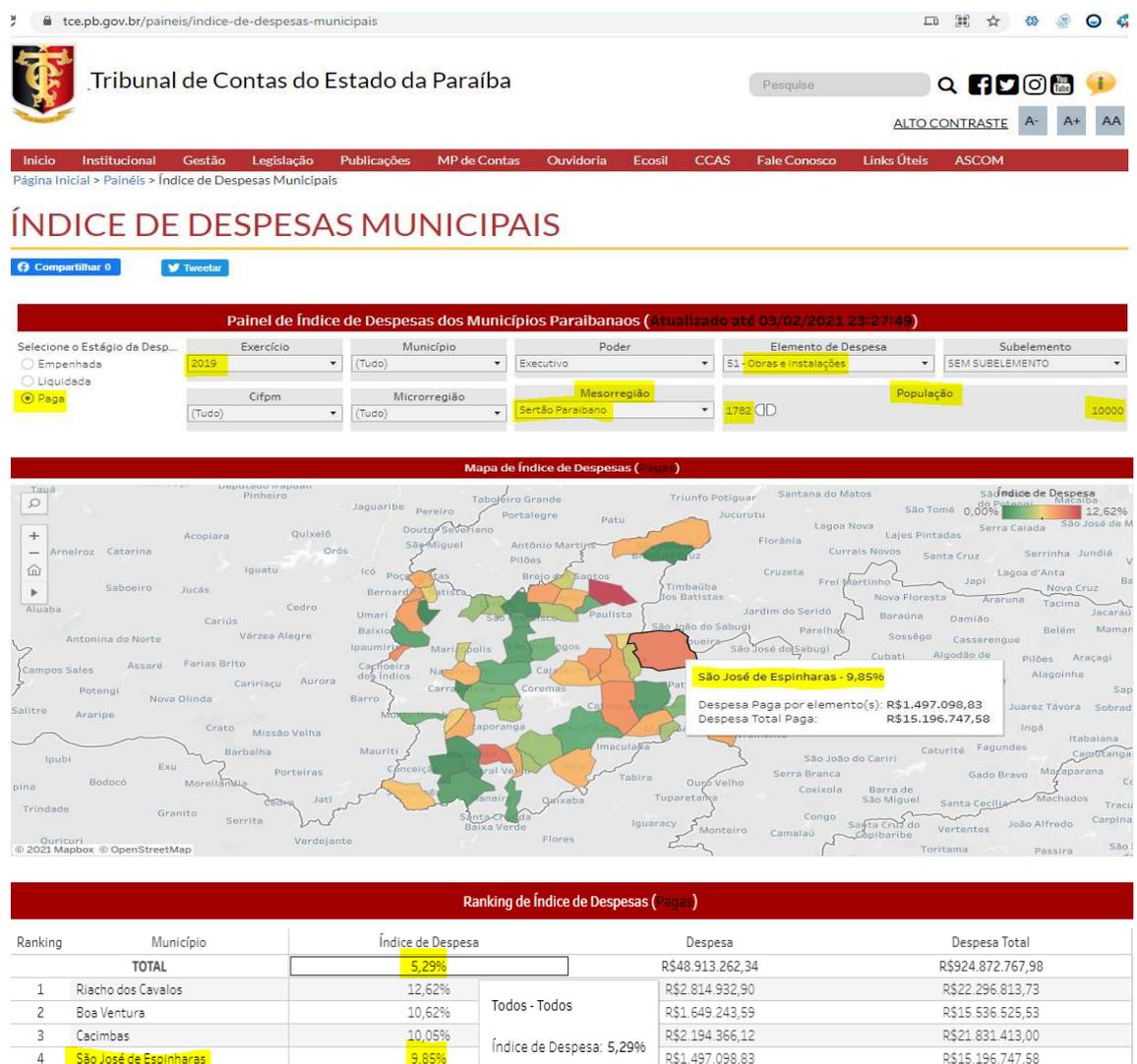
## TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Daí, a própria legislação financeira estabelece mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais, a suplementação e o remanejamento de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.

No contexto dos investimentos, despontam como elementos positivos as despesas com obras e serviços de engenharia na cifra de R\$1.497.098,83, correspondendo a 9,85% da despesa orçamentária total, valor acima da média (5,29%) se comparado a outros 58 Municípios da mesorregião do sertão de até dez mil habitantes, conforme quadro disponível em <https://tce.pb.gov.br/paineis/indice-de-despesas-municipais>:



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



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

**Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador.**

**Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador no montante estimado de R\$126.558,68.**

A Unidade Técnica (fl. 2916) apontou que o Município apresentou diferença relacionada ao valor pago das obrigações patronais no montante de R\$568.337,14.

A defesa alegou (fl. 3044/3048) que o Município recolheu obrigações patronais e parcelamentos, em valor total muito maior do que o indicado pela Auditoria. Solicitou a exclusão da base de cálculo dos valores referente a despesas contabilizadas no elemento de despesa 36, por não configurar gasto com pessoal. Por fim, acrescentou que a Auditoria, em sua base de cálculo, deixou de excluir os valores referentes às verbas indenizatórias (13º de férias) e a compensação de salário família e salário maternidade.

A Auditoria (fls. 3187/3190) acatou em parte os argumentos apresentados para excluir da base de cálculo os valores decorrentes de salário maternidade, salário família e 1/3 de férias, e apresentou o seguinte quadro:

Quadro 01 - Discriminação	Valor RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	6.380.430,37
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0
3. Contratação por Tempo Determinado	716.532,87
4. Contratos de Terceirização	0
5. Adições da Auditoria	555.438,57
<b>6. Exclusões da Auditoria</b>	<b>194.459,34</b>
7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)	7.457.942,47
8. Alíquota *	21,00%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	1.566.167,92
10. Obrigações Patronais Pagas	1.038.667,24
<b>11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)</b>	<b>39.979,03</b>
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 – 10 - 11)	487.521,65
Fonte: Sagres, doc. 05358/21.	



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

O Ministério Público de Contas (fl. 3204/3206) concordou com a Unidade Técnica, acrescentando que “*segundo Parecer Normativo deste Egrégio Tribunal, PN-TC52/2004, será motivo de parecer contrário à aprovação de contas*”.

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.

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\$1.346.068,27, sendo R\$1.038.667,24 de obrigações patronais e R\$307.401,03 de parcelamento:



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

SAGRES ONLINE					
Início		Municipal ▾		Sobre	
				Exercício 2019 ▾	
				São José de Espinharas ✖ ▾	
Empenhos					
Fornecedor					
Elemento					
Valores			Dados principais		
Agrupamentos	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)	Nº do Empenho	Data
INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (132)	R\$ 1.747.010,27	R\$ 1.747.010,27	R\$ 1.346.068,27		
> 13 - Obrigações Patronais (72)	R\$ 1.439.609,24	R\$ 1.439.609,24	R\$ 1.038.667,24		
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (60)	R\$ 307.401,03	R\$ 307.401,03	R\$ 307.401,03		

O valor total pago, correspondeu a **85,94%** do valor estimado pela Auditoria (R\$1.566.167,92).

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

Quanto a **falha advinda da não contabilização da contribuição previdenciária estimada**, no próprio exercício de competência (fl. 2917), o interessado (fl. 3056) alegou que empenhou toda a contribuição devida.

A Auditoria (fls. 3196/3197), após retificação dos valores inicialmente apontados, reduziu o montante não empenhado de R\$568.337,14 para R\$126.558,68.

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<sup>2</sup>. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

<sup>2</sup> Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

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

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

2.1.2 - (...)

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

Deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis no sentido de evidenciar de forma clara 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 e, conforme o caso, **alerta** no curso do acompanhamento da gestão.

**Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, no total de R\$460.000,00.**

A Unidade Técnica indicou (fl. 2903) terem sido abertos créditos adicionais especiais no valor de R\$460.000,00, com a indicação de excesso de arrecadação como fonte de recurso, conforme a Lei Municipal 501, de 20/12/2019. Entretanto, entendeu que, de acordo com os balanços apresentados, não se verificou excesso de arrecadação no período analisado, estando, portanto, sem cobertura legal.

A defesa (fls. 3048/3050) alegou que a despesa foi aberta por meio do “Decreto No.0094/2019, que dispõe sobre a abertura de um crédito especial no valor de R\$ 460.000,00, autorizado pela Lei Municipal No. 501/2019, com finalidade a execução dos recursos oriundos da cessão onerosa conforme Lei Federal No. 13.885 de 17 de outubro de 2019, sendo utilizado como fonte de recursos o excesso de arrecadação por se tratar de uma receita não prevista na Lei Orçamentária ... como a referida receita da cessão onerosa do petróleo não estava prevista no orçamento, acarretou um excesso de arrecadação utilizado na abertura do crédito especial”.



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

A Unidade Técnica (fls. 3190/3191) não acatou os argumentos apresentados. Eis a análise:

*“Os argumentos apresentados pelo defendente não são pertinentes, visto que o excesso de arrecadação é apurado pelo saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício, §3º, art. 43 da Lei 4320/1964. Assim, a mera arrecadação de uma receita que não estava prevista no orçamento inicial não é considerada excesso de arrecadação, pois deve-se considerar o confronto de toda receita prevista com a realizada. Ressalta-se que o balanço orçamentário consolidado, fls. 1625/1626 aponta insuficiência de arrecadação no montante de R\$9.072.270,35.”*

*Por fim, a disponibilidade orçamentária de R\$6.915.788,11 citada pela defesa não é recurso considerado por lei para abertura de créditos adicionais. O Decreto nº 094/2019, fl.3152, não demonstra anulação de dotações como recurso para abertura do crédito especial, mas sim o excesso de arrecadação, que, conforme supracitado, não houve no exercício.”*

O Ministério Público de Contas (fl. 3206) concordou com a Unidade Técnica:

*“Assiste inteira razão ao Órgão Técnico.*

*O artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, veda a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes e a Lei nº 4.320/64, que estabelece os requisitos e procedimentos para a abertura e utilização de créditos suplementares, dispõe em seu artigo 42 e 43 que tais créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo, **com indicação correspondente de recursos**.*

*À luz do Parecer Normativo TC nº 52/04, a abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa constituem, por si só, motivo de reprovação das contas prestadas. Ademais, ensejam cominação de multa ao responsável, com fulcro no artigo 56 da LOTC/PB.”*

O objeto de análise circunda os procedimentos orçamentários decorrentes do recebimento de receita advinda da **Cessão Onerosa** do Bônus de Assinatura do Pré-Sal, para Municípios e Estados previstos no art. 1º, § 2º da Lei Federal 12.276/2010.



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Em 17 de outubro de 2019, foi publicada a Lei Federal 13.885/2019, que estabeleceu critérios para a distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite de que trata a Lei Federal 12.276/2010.

Nesse sentido, em 06 de novembro de 2019, a Agência Nacional de Petróleo-ANP, realizou leilão do excedente da cessão onerosa, sendo arrecadado o montante de R\$69,96 bilhões, a serem distribuídos aos Estados e Municípios. É de se destacar que tais receitas são vinculadas entre a origem e a aplicação dos recursos, conforme §1º e §3º do art.1º da Lei 13.885/2019, que, em regra, serão destinadas para despesas previdenciárias e investimentos.

Ocorre que, como a Lei Federal 13.885/2019 foi aprovada no decurso da execução orçamentário do exercício de 2019, naturalmente, a referida receita não estava prevista na Lei Orçamentária daquele exercício.

Nesse sentido, embora não estejam expressamente previstos no § 1º do art. 43 da Lei 4.320, de 1964, os recursos, oriundos da Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal, não previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), caracterizam excesso de arrecadação e constituem fonte de abertura de créditos adicionais necessários à criação de dotação para cobrir as despesas relativas à destinação **vinculada da receita**.

Tal entendimento visa evidenciar o fiel cumprimento das disposições legais constantes no parágrafo único do art. 8º, combinado com o inciso I do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), há a necessidade da demonstração e individualização dos recursos vinculados a destinação específica, e, que, em regra, irá permitir a análise dos créditos adicionais abertos, com a possibilidade de verificar a existência da fonte indicada nos respectivos decretos de abertura, conforme disposições do art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964. Vejamos:

***Art. 8º. (...) Parágrafo único.** Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

***Art. 50.** Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:*



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

*I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;*

Foi nesse sentido que o Ministério da Economia, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, publicou a **Nota Técnica nº 11.490/2019/ME**, disponível no link [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:8650](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:8650), que orienta a forma correta para contabilização dos recursos recebidos oriundos da Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal, bem como, quais os procedimentos a serem adotados em relação às leis orçamentárias.

Na orientação, em relação aos procedimentos relacionados às leis orçamentárias, a Nota Técnica é clara, no que diz respeito à fonte de recurso a ser considerada para abertura de crédito adicional, vejamos:

*“10. Quanto às leis orçamentárias, como o recurso foi estabelecido em lei sancionada recentemente, provavelmente o orçamento do ente não previu tal receita e por conseguinte não há despesa fixada. Assim, para executar despesas ainda em 2019, o ente deverá aprovar créditos adicionais, na modalidade suplementar ou especial, indicando como fonte o excesso de arrecadação. Caso os recursos sejam utilizados em 2020 e o orçamento já esteja aprovado, o ente poderá executar despesas, também mediante a aprovação de créditos adicionais, indicando como fonte o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior. De qualquer forma, a execução de despesas com os recursos oriundos da cessão onerosa do bônus de assinatura do Pré-Sal deverá ser precedida de autorização legislativa.”*

Assim, a indicação da fonte de receita para cobertura do crédito adicional, neste caso específico, será considerada como excesso de arrecadação. Portanto, a mácula não existe.

#### **Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.**

A Unidade Técnica indicou (fls. 2913) que a *“Prefeitura Municipal de São José de Espinharas contava com 221 servidores efetivos, constantes no quadro em dezembro de 2019, além destes, 79 servidores eram comissionados/contratados, ou seja, 35,75% do total de servidores efetivos. A Auditoria entende ser bastante elevada essa relação entre servidores comissionados e efetivos”*.



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Em sua defesa (fl. 3050), o Gestor alegou que realizou concurso público para preenchimento de vagas e que convocou todos os aprovados.

A Unidade Técnica (fl. 3192) não acatou os argumentos apresentados pois, entendeu que “a defesa acostou aos autos duas convocações de servidores para ocupar cargos efetivos durante o exercício de 2019, não alterando significativamente a composição do quadro de pessoal”.

O Ministério Público de Contas (fls. 3207/3208) concordou com a Unidade Técnica e sugeriu a aplicação de multa.

A mácula em questão, apontada pela Unidade Técnica (fl. 2913) refere-se ao entendimento de que o número de cargos em comissão estaria elevado em relação aos cargos efetivos.

De acordo com o quadro existiam 34 servidores ocupando cargos em comissão e 208 ocupando cargos efetivos, o que representa uma proporção de 16,34%. Vejamos:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdenciário temporário	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,36	0,00
Comissionado	31	11,40	32	11,55	34	12,14	34	12,19	9,68
Contratação por excepcional interesse público	31	11,40	37	13,36	30	10,71	29	10,39	-6,45
Efetivo	203	74,63	200	72,20	208	74,29	208	74,55	2,46
Eletivo	7	2,57	8	2,89	8	2,86	7	2,51	0,00
TOTAL	272	100,00	277	100,00	280	100,00	279	100,00	2,57

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”.

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

No primeiro caso deve-se ter cautela na criação e ocupação, não devendo as atividades inerentes a cargos efetivos ser exercidas por servidores comissionados, pois caracterizaria burla aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

Nesse sentido, a Unidade Técnica não indicou, nos autos, parâmetros outros robustos que justifiquem ou deem suporte para que se possa considerar elevado o número de servidores ocupantes de cargos comissionados em relação ao número de servidores efetivos.

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

A Auditoria (fls. 2912/2913) indicou a ultrapassagem do limite de gastos com pessoal, ao se adicionar as despesas com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/200 (LRF), ou seja, para os poderes em separado. Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente.

A defesa (fl. 3051) alegou haver no relatório da Auditoria a indicação de cumprimento do limite legal da despesa com pessoal e o percentual tido como excessivo corresponde a 1,83%.

O Corpo Técnico (fl. 3193) não acatou a defesa ao argumento de que “a defesa não demonstrou ter respeitado o limite máximo de gasto com pessoal previsto na LRF”.

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

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

Conforme quadro constante às fls. 2912, os gastos com pessoal do Município corresponderam a 51,98% da RCL, respeitando o limite legal.



PROCESSO TC 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

### **A guisa de conclusão.**

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.

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

*“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”*

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.<sup>3</sup>*

<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 05755/20  
PROCESSO TC 00429/19

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

**Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal decida EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor ANTÔNIO GOMES DA COSTA NETTO, na qualidade de Prefeito do Município de **São José de Espinharas**, relativa ao exercício de **2019**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão do déficit orçamentário; **II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão do déficit e do descumprimento de obrigações previdenciárias patronais; **III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00** (dois mil reais), correspondente a **36,74 UFR-PB<sup>4</sup>** (trinta e seis inteiros e setenta e quatro centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor ANTÔNIO GOMES DA COSTA NETTO (CPF 951.163.704-53), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão do não recolhimento de contribuições previdenciárias, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **IV) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e **V) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

<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 última UFR-PB fixado em R\$54,43 - referente a abril de 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 05755/20*  
*PROCESSO TC 00429/19*

**PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05755/20**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **São José de Espinharas** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **ANTÔNIO GOMES DA COSTA NETTO**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2019**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.  
TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.  
João Pessoa (PB), 07 de abril de 2021.

Assinado 8 de Abril de 2021 às 08:35



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE

Assinado 7 de Abril de 2021 às 22:18



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 8 de Abril de 2021 às 12:24



**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 13 de Abril de 2021 às 12:01



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Abril de 2021 às 07:36



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Abril de 2021 às 09:09



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago  
Melo**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 14 de Abril de 2021 às 09:32



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