



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Origem: Prefeitura Municipal de Lagoa Seca

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021

Responsável: Fábio Ramalho da Silva (Prefeito)

Contadora: Clair Leitão Martins Beltrão Bezerra de Melo (CRC/PB 4.395/O)

Advogado: Caio de Oliveira Cavalcanti (OAB/PB 14.199)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Lagoa Seca. Exercício de 2021. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão de ordem administrativa. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PRÉVIO PPL – TC 00017/24

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor FÁBIO RAMALHO DA SILVA, na qualidade de Prefeito do Município de **Lagoa Seca**, relativa ao exercício de **2021**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00332/21) com diversos achados de auditoria, a feitura de **22 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **41 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 4935/5776), após anexação de achados de Auditoria, foi elaborado o **relatório inicial** (fls. 6031/6083), da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) José Trajano Borge Filho, sob a chancela do Chefe de Divisão ACE Sebastião Taveira Neto.
4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 31/03/2022, no **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 27.728 habitantes;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 388/2020) estimou a receita em R\$71.488.233,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$35.774.116,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$43.530.292,32, sendo R\$39.183.313,32 suplementares e R\$4.346.979,00 especiais. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$49.658.351,36, sendo R\$25.683.693,04 de excesso de arrecadação e R\$23.974.658,32 de anulação de dotação. Os créditos adicionais utilizados somaram R\$33.671.354,00, sendo indicada a abertura dos créditos adicionais com autorização legislativa e com fonte de recursos;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$85.199.997,32 (R\$3.477.153,64 da Administração Indireta), sendo R\$80.662.285,74 em receitas **correntes** (R\$3.477.153,64 da Administração Indireta) já descontada a transferência do montante de R\$6.384.478,62, para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$4.357.711,58 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$84.751.935,98, sendo R\$1.737.868,83 com o Poder Legislativo e R\$10.999.822,85 com a Administração Indireta. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$76.761.539,75 (R\$1.723.998,83 do Poder Legislativo e R\$10.998.373,84 da Administração Indireta) em despesas **correntes** e R\$5.382.165,35 (R\$13.870,00 do Poder Legislativo e R\$1.449,01 da Administração Indireta) em despesas de **capital**. Houve ainda ajuste positivo de R\$2.608.230,88, em vista de obrigações previdenciárias não empenhadas;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 0,52% (R\$448.061,34) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$9.586.363,30, sendo R\$8.629,66 em caixa e R\$9.577.733,64 em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$7.302.596,56;
- 4.8. Foram realizados **170 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$35.618.878,56 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de irregularidades;
- 4.9. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.731.359,04, correspondendo a 2,1% da despesa orçamentária total;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

4.10. Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$192.000,00 e os percebidos pela Vice-Prefeita foram de R\$96.000,00, não sendo indicado excesso;

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

4.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R\$19.200.218,22, correspondendo a **71,7%** dos recursos do FUNDEB (R\$26.775.934,24) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$931.150,34 (3,47%), atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020;

4.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$9.343.501,67, correspondendo a **24,92%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$37.484.206,07, não atendendo ao mínimo constitucional. Porém, o fato não foi registrado com irregularidade pela Auditoria, em razão da EC 119/2022, que entendeu dever o gestor aplicar a diferença (R\$29.987,36) até o final do exercício de 2023;

4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$9.888.948,89, correspondendo a **27,99%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$35.319.965,65):

- a) o Município apresentou **2.991 casos** acumulados de **Covid-19** e **50 óbitos**, conforme dados do Ministério da Saúde;
- b) foram aplicadas **42.998 doses de vacinas** contra a Covid-19, conforme dados do Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações;
- c) o Município recebeu **recursos federais** no montante de **R\$610.371,91** para o combate à pandemia;
- d) o Poder Executivo realizou **despesas** no montante de **R\$14.934.950,28** para suporte das ações de combate à pandemia, conforme dados informados ao Sagres;

4.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$49.442.085,71, correspondendo a **63,77%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$77.531.400,57, não atendendo ao limite máximo previsto no art. 20, III, b, da LRF;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

4.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$1.501.318,14 (**1,93%**), totalizou R\$50.943.403,85, correspondendo a **65,7%** da RCL, não atendendo ao limite máximo previsto no art. 19, III, da LRF;

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de 1.431 servidores:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
A Disposição	6	6	%	6	%	6	%	%
Comissionado	77	164	113%	170	4%	172	1%	123%
Contratação por excepcional interesse público	92	136	48%	147	8%	156	6%	70%
Efetivo	750	748	%	746	%	752	1%	%
Eletivo	7	7	%	8	14%	8	%	14%
Inativos / Pensionistas	334	334	%	336	1%	337	%	1%
TOTAL	1266	1395	10%	1413	1%	1431	1%	13%

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

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

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$26.220.516,42**, representando **33,81%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 8,7% e 91,3%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	23.936.749,68	30,87	93.037.680,68	120,00%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$2.122.459,32, representando **7%** da receita tributária do exercício anterior (R\$30.320.746,88), atendendo ao disposto no art. 29-A, da CF/88. O repasse correspondeu a 92,96% do valor fixado no orçamento (R\$2.283.000,00);



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

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

4.17.1. Quanto ao **Regime Próprio de Previdência Social – RPPS**, administrado pelo **Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Lagoa Seca – IPSER**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$8.564.553,99, estando R\$2.518.483,17 abaixo do valor estimado de R\$11.083.037,16 (alíquota de 47,86%);

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.807.312,15, estando R\$311.441,63 abaixo do valor estimado de R\$2.118.753,78 (alíquota de 22%). Após a Análise de defesa o valor não recolhido passou para R\$137.669,09 (fl. 6507);

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

Denúncias/Representações			
Tipo	Protocolo	Subcategoria	Situação Juntada
	Proc. 16353/21	Denúncia	Livre

Processo TC 16353/21 formalizado em decorrência do Documento TC 66923/21 (anexado): Denúncia sobre a Tomada de Preços 007/2021. Julgada por meio do Acórdão AC2 – TC 02433/21 (certame foi anulado em razão dos fatos denunciados):

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 16353/21**, relativo ao exame, de denúncia formalizada pela empresa **PARAHYBA SERVIÇOS E LOCAÇÕES - F. COSTA CONSTRUÇÕES, SERVIÇOS E LOCAÇÕES EIRELI** (CNPJ 37.325.870/0001-40), representada pelo Senhor **FRANCISCO TOMAZ DA COSTA JUNIOR** (CPF 039.667.514-02), em face da Prefeitura Municipal de Lagoa Seca, sob a gestão do Prefeito, Senhor **FÁBIO RAMALHO DA SILVA**, sobre a Tomada de Preços 007/2021, cujo objeto era a contratação de empresa do ramo da construção civil para construção de barreira no Município, certame conduzido pela Presidente da Comissão de licitação, Senhora **AMANDA SOARES FREIRE**, no valor estimado de R\$670.469,00, **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:

I) CONHECER da denúncia ora apreciada e **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**:

II) RECOMENDAR que a gestão municipal cumpra integralmente as disposições legais atinentes à matéria, evitando que vícios semelhantes sejam repetidos em certames futuros;

III) EXPEDIR COMUNICAÇÃO aos interessados; e

IV) DETERMINAR O ARQUIVAMENTO dos presentes autos.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

5. Ao término da análise enviada, a Auditoria acusou a ocorrência das irregularidades ali listadas (fls. 6059/6060).
6. Notificações de estilo (fls. 6086/6091), com apresentação de defesa por meio do Documento TC 96962/23 (fls. 6105/6452) após pedido e concessão de prorrogação de prazo.
7. Após a análise da defesa apresentada, a Auditoria, em relatório de fls. 6463/6521, lavrado e chancelado pelos mesmos ACE's, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
 - 7.1. Não reconhecimento de despesas segundo o regime de competência;
 - 7.2. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
 - 7.3. Não adoção de providências para a constituição e arrecadação do crédito tributário;
 - 7.4. Ineficiência na aplicação dos recursos da Educação;
 - 7.5. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 7.6. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal
 - 7.7. Aumento de contratação temporária;
 - 7.8. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público;
 - 7.9. Acumulação ilegal de cargos públicos;
 - 7.10. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, no valor de R\$59.968,56;
 - 7.11. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$137.669,09;
 - 7.12. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social, no montante de R\$2.518.483017;
 - 7.13. Não exercício das competências constitucionais e legais pelo Sistema de Controle Interno, acarretando uma despesa não comprovada com aquisição de combustível, no valor de R\$117.310,88;
 - 7.14. Não aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Luciano Andrade Farias (fls. 6524/6547), opinou:

Isto posto, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido da:

1. Emissão de parecer contrário à aprovação com relação às contas de governo e pela irregularidade das contas de gestão do Prefeito Municipal de Lagoa Seca no exercício financeiro de 2021, Sr. Fábio Ramalho da Silva;

2. Aplicação de multa ao gestor indicado acima, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB c/c art. 201, §1º, do RITCE/PB, pelos fatos apontados ao longo do Parecer;

3. Envio de recomendação à Prefeitura Municipal de Lagoa Seca, para que faça cumprir os princípios e regras da Constituição Federal e legislação aplicável e, em especial:

- *para que observe os ditames legais no que concerne ao correto recolhimento das contribuições previdenciárias;*
- *para que a Administração de pessoal efetue o recolhimento da integralidade do montante retido a título de contribuição previdenciária dos servidores;*
- *para que a Administração Pública tome providências no sentido de inscrever na Dívida Ativa os contribuintes que não promovem os pagamentos do IPTU e realize as cobranças devidas pelos meios legais cabíveis;*
- *para que a gestão busque aprimorar a eficiência na gestão da rede municipal de ensino;*
- *para que sejam tomadas medidas para que o sistema de controle interno referente a gastos com **combustíveis** e **medicamentos** indique com fidedignidade as despesas realizadas;*
- *para que a Administração Pública promova a adequação da gestão de pessoal, privilegiando vínculos efetivos em detrimento de vínculos precários, e para que os vínculos sejam preenchidos com observância do princípio da impessoalidade;*

4. Encaminhamento ao Processo de Acompanhamento de Gestão do Exercício Financeiro de 2024 da análise da resolução dos processos administrativos por acumulação de cargos iniciados pela Administração Pública Municipal.

9. O processo foi agendado para a presente sessão (fl. 6548).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

VOTO DO RELATOR

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

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

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

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

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

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

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

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

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

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que a autoridade ao 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:

Não reconhecimento de despesas segundo o regime de competência. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.

O Órgão Técnico (fls. 6034/6035) observou que deixaram de ser empenhadas despesas no montante de R\$2.608.230,88 referente a obrigações previdenciárias estimadas. Tal fato ocasionou o registro incorreto de despesas e decorrente inconsistência de demonstrativos contábeis.

O interessado alegou que, conforme estabelecido no art. 37, da Lei 4.320/64, as despesas não processadas no próprio exercício podem ser reconhecidas após o seu encerramento e quitadas através de dotação específica (fls. 6107/6110).

A auditoria não acatou os argumentos, observando que as despesas devem seguir o regime de competência (fls. 6465/6467).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

O Ministério Público de Contas entendeu que (fl. 6530):

“Com a ocorrência do fato gerador – prestação dos serviços pelos segurados –, a obrigação tributária relativa às contribuições passa a existir.

Sem o devido empenho e o consequente recolhimento, forja-se um cenário de ausência daquela dívida, com um falso aumento das disponibilidades orçamentárias.

Entretanto, a dívida existe e, em algum momento, será demandada, argumento que se reforça pelo seu não-recolhimento, de modo que a omissão do gestor apenas posterga o reconhecimento da obrigação, comprometendo orçamentos e até gestões futuras.

Na prática, a situação assemelha-se a uma omissão de dívida, o que deve ser valorado de modo negativo.”

Assiste razão ao Órgão Auditor e ao Ministério Público de Contas.

A falta de empenhamento de despesas já geradas, além de refletir em inconsistências nos demonstrativos, podem mascarar a real situação orçamentária/financeira da entidade.

No caso, mesmo incluído os mencionados gastos houve superávits orçamentário e financeiro, cabendo **recomendações** no sentido que o empenhamento se dê pela regra de competência.

Não adoção de providências para a constituição e arrecadação do crédito tributário.

No relatório inicial (fls. 6037/6038) o Órgão de Instrução observou que foi lançado a título de IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana o valor de R\$887.248,09. Desse valor arrecadou-se apenas R\$240.155,18 e deixou-se no exercício o valor de R\$647.092,91(Documento TC 70905/23 – fl. 5903).

O Gestor (fls. 6112/6114) argumentou que a arrecadação do IPTU vem aumentando nos últimos três anos e que para diminuir a inadimplência adotou medidas como boletos disponibilizados pela internet (comodidade e facilidade), ampliação de prazo para pagamento (benefício), divulgação de calendário (programação), negociações de valores (benefício), entre outras providências, inclusive inscrição na dívida ativa.

Apresentou o demonstrativo:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

PREFEITURA DE LAGOA SECA - ARRECADAÇÃO DE IPTU				
EXERCÍCIO	VALOR (R\$)		TOTAL	Aumento de Arrecadação
	PRINCIPAL	DÍVIDA ATIVA		
2020	237.465,19	81.453,50	318.918,69	-
2021	307.702,85	132.713,88	440.416,73	38,10%
2022	347.842,30	151.392,18	499.234,48	13,36%

A Auditoria (6473/6474) não acatou os argumentos, observando que não foram demonstrados fatos robustos, no sentido de evitar a inadimplência.

O Ministério Público de Contas entendeu ser adequado enviar **recomendação** para que a Administração Pública tome providências no sentido de inscrever na Dívida Ativa os contribuintes que não promovem os pagamentos do IPTU e realizar as cobranças pelos meios legais cabíveis, não devendo, no caso, ensejar consequência mais gravosa, vez que o Gestor demonstrou aumento na arrecadação em um período de 3 exercícios. (fls. 6535/6536).

Cabe acompanhar o Ministério Público de Contas.

Ineficiência na aplicação dos recursos da Educação.

A Auditoria indicou após análise do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica municipal (fl. 6044):

“Da análise das aplicações do MDE e FUNDEB, constata-se que o município atingiu a aplicação do FUNDEB, mas não se atingiu o valor que deveria ser aplicado em MDE. Quanto ao indicador IDEB do município, conforme demonstrativo fornecido pela Secretaria de Educação – Doc. TC. 74272/23 - Constata-se o Seguinte: no período entre 2011 e 2019 o indicador apresentava uma trajetória de crescimento. No entanto, no exercício em análise houve uma queda considerável deste, haja vista que em 2019 o índice atingiu-se 5,3, entretanto em 2021 o índice caiu para 4,9. Tal fato merece uma explicação dos envolvidos, sob pena de se afirmar que está ocorrendo ineficiência na aplicação dos recursos públicos na rede municipal de ensino, infringindo, portanto, um princípio básico que norteia a Administração Pública que é o da eficiência, que está preceituado no art. 37 da CF.”

O Gestor alegou que: no exercício de 2021 ainda se encontrava em estado de pandemia, comprometendo diretamente o desempenho na Educação; o IDEB do exercício 2021 é bastante afetado pelo exercício anterior (2020); houve alteração nos critérios de aferição; e o Município de Lagoa Seca se encontra com IDEB compatível com os demais municípios da Paraíba (fls. 6119/6120).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

O Órgão de Instrução comentou (fl. 6482):

“O fato da existência da pandemia, não é motivo necessário e suficiente para uma queda tão acentuada no índice de avaliação. É bastante provável que o município não tenha agido com rapidez na implantação e acompanhamento do sistema on line de ministração das aulas do município. É necessário que os futuros gestores procurem agregar uma maior qualidade no gasto público do município em educação. Embora esteja cumprindo os índices, está faltando qualidade no gasto em educação. Assim, permanece o que foi apontado.”

O Ministério Público de Contas entendeu que o fato enseja **recomendação** para que a gestão busque aprimorar a eficiência na gestão da (fls. 6538/6539) rede municipal de ensino, sendo necessária a avaliação dos índices educacionais em períodos contínuos.

Novamente cabe acompanhar o entendimento ministerial.

Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Unidade de Instrução demonstrou à fl. 6046 estarem os gastos com pessoal do Poder Executivo no nível de 63,77% da RCL – Receita Corrente Líquida, e os do Município em 65,7% da RCL, não atendendo aos limites estabelecidos na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Interessado alegou que este Tribunal de Contas assentou pela Resolução Normativa RN - TC 04/2021 não haver mais espaço interpretativo para excluir das despesas com pessoal do Município as contribuições previdenciárias, o que provou o aumento do índice. Contudo, a LC 178/2021 permitiu o escalonamento para retornar aos limites legais (fls. 6120/6123).

A Auditoria fls. 6486/6487 não acolheu as alegações:

“O defendente confirma o que foi apontado e tenta minimizar as constatações. Ora, a LRF que é de 2001 foi o primeiro dispositivo legal que disciplinou os limites de gastos de pessoal. Nesse instrumento foram apontados vários mecanismos para evitar a ultrapassagem dos gastos com limite de pessoal, entre os quais podemos citar o planejamento (PPA, LDO e LOA) e a execução (metas de arrecadação bimestral, RGF e REO). A lei ainda prever o contingenciamento de gastos quando os limites são ultrapassados nos períodos anteriores e também como deveria ser reduzido o excesso, caso exista. Portanto, caso o orçamento seja bem planejado e executado, dentro dos ditames da LRF, não tem como ultrapassar esses limites. Quando isso ocorre, infere-se que não se planejou ou executou corretamente a Lei orçamentária anual. Foi o que ocorreu no caso em tela. Portanto, permanece o entendimento inicial.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

O Ministério Público de Contas deixou de valorar o presente fato de forma negativa na presente PCA, mencionando o art. 15 da Lei Complementar 178/2021, entendendo que a avaliação da questão deve ser realizada nos exercícios mencionados na mesma legislação (fls. 6541/6542).

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Aumento de contratação temporária. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.

O Órgão de Instrução apresentou à fl. 6047 demonstrativos, pelos quais se observa o aumento que o número de pessoas contratadas por excepcional interesse público passou de 92 em janeiro para 156 em dezembro. À fl. 6048 ressalta que o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do ano de 2021 deve ser justificado, observando: **a)** Legislação local editada para regularizar tais contratações; **b)** Realização de procedimento seletivo simplificado observando os preceitos previstos no caput do art. 37, CF; **c)** As situações atendidas com as contratações são de fato demandas extraordinárias e temporárias da administração; **d)** Publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual; e **e)** Compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente.

O defendente alegou (fls. 6124/6125):

Inicialmente, Excelência, destaca-se que **o quantitativo de contratados por EIP (156) em relação ao total de servidores do Município (1094 - retirando do total de servidores o quantitativo dos cargos "Inativos/Pensionistas" → 1431-337) se encontra compatível, uma vez que tal proporção representa apenas 14,26% (156/1094*100), conforme se observa na tabela abaixo:**

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
A Disposição	6	6	%	6	%	6	%	%
Comissionado	77	164	113%	170	4%	172	1%	123%
Contratação por excepcional interesse público	92	136	46%	147	8%	156	6%	70%
Eletivo	750	748	%	748	%	752	1%	%
Eletivo	7	7	%	8	14%	8	%	14%
Inativos / Pensionistas	334	334	%	336	1%	337	%	1%
TOTAL	1266	1395	10%	1413	1%	1431	1%	13%

Assim, pode-se afirmar que o número de servidores contratados por excepcional interesse público do Município de Lagoa Seca não se mostra excessivo.

Quanto à regulamentação para contratações de pessoal no Município de Lagoa Seca, destaca-se que as contratações por tempo determinado para atender às demandas por excepcional interesse público são realizadas com respaldo na **Lei Municipal nº 186/2013 (Doc.10)**.

No atinente ao **processo seletivo**, esclarece-se, inicialmente, que no *caput* do art. 37, da Constituição Federal **não consta qualquer tipo de exigência de realização de processo seletivo para contratações por excepcional interesse público**, conforme sugere a D. Auditoria, senão vejamos:

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:

Ademais, esclarece-se que a Lei Municipal nº 186/2013 estabeleceu 02 (duas) formas de recrutamento para contratação de pessoal, sendo elas através de processo de seleção simplificada ou pela análise curricular, optando essa gestão pela utilização da segunda opção.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Assim, informa-se que o Município de Lagoa Seca apesar de não ter promovido processo seletivo, realizou todas as contratações observando os princípios administrativos, inexistindo irregularidade.

No que tange aos contratos, embora não tenham sido realizadas as publicações, estes foram formulados e estão arquivados no Município.

Em relação às demandas extraordinárias que originaram as contratações no Município de Lagoa Seca, destaca-se que grande parte foi realizada para atender as necessidades da Secretaria de Saúde (**Doc.11**), que necessitou de grande implemento de força de trabalho devido à Pandemia, correspondendo a 63,46% (99/156*100) dos servidores contratados (156), bem como foram necessárias outras contratações para substituição de servidores efetivos e para manutenção de programas do Governo Federal.

Nesse sentido, observa-se, ainda, que as contratações foram realizadas mediante necessidade expressa de complementação temporária do quadro de funcionários da Urbe, por meio da contratação de profissionais que suprissem a crescente demanda da entidade em alguns períodos do ano, sem contar que ocorreram de forma descontínua, portanto, sendo passíveis de serem prestadas por meio de contratações por excepcional interesse público.

Ora, havendo necessidades para contratação de pessoal, essas devem ser realizadas para que não sejam paralisadas as atividades no município, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público, segundo o qual as funções essenciais ou necessárias à coletividade são ininterruptas.

Nada obstante, a título de exemplificação das contratações de natureza ocasional para a continuidade no serviço público, ratificamos os casos de prestações de serviços na saúde, os quais foram essenciais para as necessidades da Urbe, mormente no período de pandemia vivenciado.

Além do mais, ao contrário do entendimento da Auditoria, percebe-se que os serviços em questão estão relacionados a situações pontuais e a demandas específicas que, obviamente, não justificam a realização de concurso público, principalmente, em face da natureza temporária do serviço, **BEM COMO POR SE TRATAR DE CASOS DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE QUE SÃO SUBSIDIADOS POR PROGRAMAS FEDERAIS TEMPORÁRIOS.**

A Auditoria assim considerou os argumentos (fls. 6491/6497):

“Quanto a Lei municipal que norteia as contratações – Lei 186/2013, consta no art. 4º que o recrutamento deve ser através de seleção simplificada, o que não ocorreu no caso, como admitiu o próprio defendente. Também admitiu a defesa que os contratos não foram publicados. Também não foi apresentado o caráter de urgência que caracterize o serviço extraordinário. Assim permanece o que foi constatado no relatório inicial.

(...)

“A auditoria fez uma revisão no quadro e constatou que o número de servidores a disposição é de apenas 6 servidores, como demonstrou o defendente. Mesmo com essa alteração o percentual de servidores que possuem regime precário ainda é muito elevado, ou seja 54% (32% + 21%) do quadro, conforme tabela a seguir, demonstrando que é praxe da administração a não realização de concurso público, infringindo preceitos da CF.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Servidor	Nº Servidores	Percentual
Efetivos	442	46%
Comissionados	310	32%
Contratados por excepcional interesse público	196	21%
A disposição	6	1%
Total	954	100%

O representante do Ministério Público de Contas externou (fls. 6543/6544):

“Entendo que o número de contratados realmente não pode ser considerado desarrazoado se levado em consideração o quadro de fl. 6047. Em dezembro havia 156 contratados e 752 servidores efetivos, o que corrobora o argumento do defendente.

Porém, o fato de o gestor admitir que não realizou processo simplificado torna indiscutível a existência de irregularidade na gestão de pessoal, porque demonstra que as contratações não consideraram a impessoalidade necessária.

Em outro tópico, e aí considerando apenas a Prefeitura, a Auditoria demonstrou que o número de agentes públicos com vínculo precário – temporários + comissionados – correspondia a 54% do total, o que indicaria uma distorção do modelo constitucional relativo à gestão de pessoal, que privilegia os vínculos efetivos.

A Defesa tentou trazer a análise para a Administração Municipal como um todo (Direta e Indireta), mas não se ignora que a realidade da Prefeitura apontada pelo órgão técnico reforça a ausência de higidez da gestão de pessoal municipal.

*Esse cenário, portanto, **colabora para a valoração negativa das contas ora analisadas**, bem como para a aplicação da multa do art. 56, II, da LOTCE/PB ao ex-gestor responsável. Também enseja o envio de recomendação para que a Administração Pública promova a regularização da gestão de pessoal municipal, observando o modelo constitucional.”*

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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04553/22*

Além disso, a Carta Magna vigente, abrindo a determinação contida no art. 37, II, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

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

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

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

As contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
À Disposição	6	6	%	6	%	6	%	%
Comissionado	77	164	113%	170	4%	172	1%	123%
Contratação por excepcional interesse público	92	136	48%	147	8%	156	6%	70%
Efetivo	750	748	%	746	%	752	1%	%
Eletivo	7	7	%	8	14%	8	%	14%
Inativos / Pensionistas	334	334	%	336	1%	337	%	1%
TOTAL	1266	1395	10%	1413	1%	1431	1%	13%

Todavia, ao se comparar com dezembro do exercício anterior a distorção é menor com relação aos contratados por excepcional interesse público e mínima quanto aos comissionados, como se pode colher do relatório inicial referente à PCA da Prefeitura Municipal de Lagoa Seca relativa ao exercício de 2020 (fl. 4773 do Processo TC 06688/21):

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
À Disposição	5	5	%	5	%	5	%	%
Comissionado	84	120	43%	173	44%	175	1%	108%
Contratação por excepcional interesse público	70	89	27%	101	13%	104	3%	49%
Efetivo	766	764	%	757	-1%	793	5%	4%
Eletivo	7	8	14%	7	-13%	9	29%	29%
Inativos / Pensionistas	325	326	%	330	1%	335	2%	3%
TOTAL	1257	1312	4%	1373	5%	1421	3%	13%

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

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

[...]



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

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

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

Os efeitos da situação calamitosa ocasionada pela Pandemia do Covid-19 vêm desde o exercício de 2020 e, do final daquele exercício para o final do exercício sob análise, o número de contratados, por excepcional interesse público, manteve-se em patamar semelhante.

Nesse contexto, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público.

Acumulação ilegal de cargos públicos.

A partir das informações constantes dos Painéis de Acompanhamento de Gestão, em sede de relatório exordial (fls. 6048/6050), o Órgão Técnico apontou a existência de diversos servidores acumulando vínculos públicos:

Em sua defesa (fls. 6130/6132), o Gestor aduziu:

Quanto ao fato ora questionado pela Unidade Técnica, informa-se que a gestão já vem adotando os procedimentos para resguardar a legalidade do quadro de pessoal, através de procedimentos administrativos e, quando necessário, exonerações dos cargos com acumulações irregulares **(Doc.13)**.

Ademais, corroborando com as alegações acima, destaca-se ainda que a gestão vem mantendo tal procedimento, através de notificações aos servidores que se encontram em acumulação **(Doc.14)**, para averiguar a legalidade das acumulações identificadas pela Edilidade.

Assim, reiterando os esclarecimentos acima, destaca-se na tabela abaixo os servidores listados pela Auditoria, bem como as providências adotadas pela Edilidade no sentido de resguardar a regularidade do Quadro de Servidores do município:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Apresentou quadro com os nomes dos servidores na situação e a respectiva providência adotada (notificações e exonerações).

Depois de examinar as alegações defensivas, a Unidade de Instrução (fls. 6498/6499) manteve a mácula em comento, observando que na época da análise da PCA – 2021 a irregularidade existia, como foi constatado e admitido na defesa.

Sobre o assunto (fl. 6544), o *Parquet* de Contas concordou com a Auditoria.

A acumulação remunerada de cargos é permitida pela Lei Maior, em seu art. 37, XVI. Contudo, o permissivo constitucional traz claramente 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor;

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

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

No caso em comento, restou evidenciado que a gestão municipal adotou providências preliminares para apuração das acumulações de vínculos existentes, demonstrando que algumas das situações indicadas pela Auditoria foram devidamente resolvidas. Necessário, pois, que a administração dê continuidade a averiguação, fazendo-a, inclusive, rotineiramente, a fim de impedir que as acumulações indevidas continuem a existir.

A título de informação, em consulta aos Painéis de Acompanhamento da Gestão, ferramentas produzidas por esta Corte de Contas e disponíveis no seu Portal da internet (<http://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento>), é possível verificar dados relacionados ao acúmulo de cargos públicos.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Segundo as informações ali existentes, na Prefeitura Municipal, no período de consulta disponibilizado (outubro de 2023), existiam 200 servidores acumulando, no mínimo, dois vínculos. Dentre esses servidores, observa-se que 04 (quatro) acumulavam três vínculos públicos:

ACUMULAÇÃO DE VÍNCULOS PÚBLICOS

X Postar

Acumulações de Vínculos Públicos

Evolução das Acumulações



1. O Painel de Acumulação de Vínculos Públicos contempla o quadro de servidores públicos estaduais e municipais, lotados na Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Ceará e Piauí. Contempla também os servidores federais disponibilizados pela CGU em <https://portal.datransparencia.gov.br/download-de-dados>.
2. O Ranking de Vínculos Públicos é uma contagem dos vínculos dos servidores, sem qualquer análise sobre a legalidade destas acumulações.
3. Somente servidores com 2 ou mais vínculos em acúmulo, sendo pelo menos 1 deles na Paraíba, são visualizados no Painel.
4. Para localizar um servidor pelo CPF digite apenas os 6 dígitos intermediários do CPF, separados pelo ponto. Exemplo: para o CPF "123.456.789-00" pesquisar por 456.789.
5. Para ter acesso a uma planilha com os dados das acumulações por Município/Órgão, basta fazer o pedido dos dados através do link abaixo:

Painel de Acumulação de Vínculos Públicos

Período: 10/2023 Esfera: (Tudo) Estado: (Tudo) Órgão: Prefeitura Municipal de Lagoa Seca QTDE de Acumulações: (Tudo) Nome do Servidor: C.P.F.:

Ranking de Vínculos Públicos

QTDE de Vínculos na "BA" QTDE de Vínculos na "PB" QTDE de Vínculos no "RN" QTDE de Vínculos em "PE" QTDE de Vínculos no "CE" QTDE de Vínculos no "PI" C. >

No.	C.P.F.	Nome do Servidor							
1	***142.914.**	ERIVALDO FRANCISCO DA COSTA NETO							
2	***394.024.**	LUCIA GOMES DE SOUZA SILVA							
3	***364.274.**	DIOGO DA SILVA JACINTO CIRNE							
4	***311.634.**	ELIVANESSA DOS SANTOS							
5	***932.734.**	LAURA POLLIANA BONFIM SALES							
6	***187.484.**	JOSEANE COSTA NASCIMENTO							
7	***687.573.**	RENATA SILVA COSTA							
8	***737.084.**	MARIANA GOMES DE MENEZES							
9	***881.374.**	PATRICIA LEAL VIANA							
10	***098.964.**	LEANDRO MIRANDA SILVA							
11	***812.284.**	THAISA SANTOS DE ALMEIDA							
12	***247.184.**	RAYANE LIMA SILVA							
13	***934.727.**	JOSE AUGUSTO MATIAS DA SILVA							
14	***209.144.**	WAGNER BORGES BATISTA							

Detalhes dos Vínculos do Servidor (Clique no ranking acima)

Cabem as devidas **recomendações** e a verificação da legalidade das acumulações no Processo de Acompanhamento da Gestão de 2024 da Prefeitura.

Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida no valor de R\$59.968,56.

No relatório inicial (fls. 6054/6055) a Auditoria observou que o saldo anterior das consignações do RPPS foi de R\$194.562,65. O valor arrecadado no exercício, das contribuições previdenciárias dos segurados - RPPS foi de R\$3.241.331,11. No entanto, o valor recolhido foi de apenas R\$3.003.195,83, faltando recolher o valor de R\$432.697,93.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04553/22*

O Gestor alegou que, com as contribuições pagas em 2022 relativas ao exercício de 2021, o total recolhido passou a ser de R\$3.259.650,57, e que o saldo de R\$194.562,65 deixado no exercício de 2020 é de responsabilidade do gestor anterior, não podendo o fato lhe ser atribuído. (fls. 6132/6134).

A Auditoria acatou parcialmente os argumentos defensórios, observando (fls. 6501/6502):

“Aceitando a metodologia de cálculo proposta pelo defendente, ou seja, considerar o pagamento feito em janeiro de 2022 como referente a dezembro de 2021, temos que retirar o que foi pago em janeiro de 2021 pois se refere a dezembro de 2020. Também foi excluído o saldo anterior pois se refere a exercícios pretéritos, como foi demonstrado. Assim temos:

Despesa patronal não recolhida ao INSS	Valor – R\$
a) Obrigações segurados recolhidas ao IPSER em jan 2021 - exercício base 2020	193.639,52
b) Obrigações segurados recolhidas ao IPSER em jan 2022 - exercício base 2021	371.806,24
c) Obrigações segurados recolhidas ao IPSER - exercício 2021	3.003.195,83
d) Obrigações segurados recolhidas ao IPSER - ajustadas $d = c + b - a$	3.181.362,55
e) Obrigações segurados IPSER retidas em 2021	3.241.331,11
f) Obrigações segurados IPSER retidas e não recolhidas em 2021 $f = e - d$	59.968,56

O valor não recolhido é de R\$ 59.968,56, permanecendo a irregularidade nesse valor.”

O Ministério Público de Contas pronunciou-se da seguinte forma (fls. 6534/6535):

“Nesse sentido, a diferença entre o montante retido e o montante recolhido seria de R\$59.968,56. Assim, concluiu a Auditoria ter havido retenção de obrigações dos segurados sem o devido recolhimento.

No caso, assiste razão à Auditoria e, embora o montante não recolhido corresponda a apenas 1,88% do montante retido, entendo que o fato merece ser analisado cumulativamente à integralidade da irregularidade previdenciária e, ainda, considerado que, neste caso específico, há possibilidade de prejuízo aos servidores que eventualmente não tiveram computadas suas contribuições. Destaque-se que este TCE tende a valorar com mais rigor a questão previdenciária quando se trata de contribuições recolhidas do servidor.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Isto posto, o fato também colabora para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas e para a irregularidade das contas de gestão, bem como para a aplicação de multa do art. 56, II da LOTCE/PB ao gestor responsável. Enseja também o envio de recomendação para que a Administração de pessoal efetue o recolhimento da integralidade do montante retido a título de contribuição previdenciária dos servidores.”

Assiste razão ao Órgão Técnico ao realizar o cálculo, tomando como base o saldo advindo do exercício anterior, assim como também excluir do cálculo os repasses realizados em 2021, relativos ao exercício de 2020.

Isso se impõe em vista da continuidade da gestão municipal. Os servidores e seus direitos e deveres não se resumem à gestão “a” ou “b”, não podendo as obrigações previdenciárias descontadas da remuneração dependerem de quem se encontra gerindo o Município.

Todavia, em 2021, como demonstrou a Auditoria, foi repassada a quantia de R\$193.639,52 relativa ao exercício de 2020, o que corresponde a quase todo o saldo deixado naquele exercício, informado pelo Órgão de Instrução (R\$194.562,65).

Dessa forma, os pagamentos realizados em 2021 mais aqueles pagos no início de 2022 ($R\$371.806,24 + R\$3.003.195,83 = R\$3.375.002,07$) superaram o que foi retido em 2021.

Não há, pois, como atestar ter havido retenção sem recolhimento de contribuição do servidor público municipal.

Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$137.669,09. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social, no montante de R\$2.518.483,17.

No campo das contribuições previdenciárias, a Auditoria indicou, no exame inicialmente realizado (fls. 6053/6054), que a Prefeitura teria deixado de recolher em obrigações patronais ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) o montante estimado de R\$2.518.483,17 e para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) R\$311.441,54.

Veja-se o quadro demonstrativo:

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 04553/22

Discriminação	RGPS (R\$)	RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	3.885.509,59	28.995.880,34
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	4.595.789,14	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Ajustes (Base de Cálculo)	1.149.400,28	-5.843.515,27
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	9.630.699,01	23.152.365,07
7. Alíquota	22,00%	47,86%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	2.118.753,78	11.083.037,16
9. Obrigações Patronais Pagas	1.807.312,15	8.564.553,99
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	311.441,63	2.518.483,17

Quanto ao RGPS, a defesa (fls. 6134/6138) questionou a base de cálculo, especialmente a inclusão dos Serviços de Terceiros – Pessoa Física, a alíquota de 22%, a falta de compensação do salário família e da licença maternidade, os restos a pagar quitados no exercício seguinte e o principal da dívida com o INSS adimplidos no exercício de 2021.

No que se refere ao RPPS (fls. 6138/6141) questionou especificamente a alíquota aplicada (47,86%), sugerindo que fosse utilizada apenas a referente ao custo normal (14%), não adicionando a do custo suplementar (33,87%).

Apresentou quadros demonstrativos, acrescentando que, mesmo levando em consideração os cálculos da Unidade de Instrução, os percentuais atingidos superariam os comumente aceitos por esta Corte.

Sobre o RGPS a Auditoria se posicionou (fls. 6507/6508):

“A alíquota utilizada pela auditoria foi a informada pela Receita federal, em convênio com esse tribunal. Quanto a inclusão dos gastos no elemento 36, entende a auditoria, que se trata de contratação de mão de obra habitual em substituição a servidores públicos. Referente aos recolhimentos de salário família e licença maternidade nos valores de R\$ 45.526,91 e restos a pagar no valor de R\$ 128.245,63, devem ser incluídos como pagamento referente ao exercício de 2021. O valor de amortização da dívida não deve ser incluído por se tratar de exercícios pretéritos. Assim o valor não recolhido que era de R\$311.441,63, passou para R\$137.669,09 (R\$311.441,63 – R\$45.526,91 – R\$ 128.245,63), permanecendo a irregularidade nesse valor.”

Quanto ao RPPS arrematou (fl. 6511):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

“O que foi apontado no relatório inicial, foi a falta de recolhimento de contribuição patronal ao IPSEER, não fazendo distinção da contribuição do orçamento corrente e a contribuição suplementar. O defendente concorda com a auditoria que faltou recolher no exercício, permanecendo a irregularidade.”

Para o Ministério Público de Contas (fls. 6531/6532):

“No que diz respeito a considerar o pagamento do principal da dívida do ente com o RGPS, mantenho o entendimento de que, quanto à irregularidade, não se considera o que é pago a título de parcelamento de dívidas de exercícios anteriores.

Quanto ao argumento de que as despesas referentes ao Elemento 36, a Defesa alega que não assiste razão à Auditoria ao incluir na base de cálculo o montante pago referente a este elemento.

Para a Auditoria, deve permanecer na base de cálculo visto que se trata de contratação de mão de obra habitual em substituição a servidores públicos.

Independentemente de se tratar de despesa de pessoal mascarada, entendo que as despesas com o elemento 36 integram a base de cálculo, pois, seja ou não a contratação realizada em substituição a servidores públicos, o fato é que há contribuição devida pelo ente tomador de serviços quando o prestador é contribuinte individual.

Assim, incide contribuição social previdenciária sobre tais pagamentos, como demonstra a previsão legal da Lei nº 8.212/91 a seguir transcrita:

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

(...)

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

Ainda que possa haver questionamentos sobre a inclusão de tal montante no rol de despesa de pessoal, como discutido anteriormente, o acréscimo da contribuição se justifica pela previsão legal acima referente aos contribuintes individuais.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Vale salientar que o não empenhamento e/ou recolhimento de obrigações previdenciárias com posterior pagamento ou parcelamento ocasiona acréscimo no passivo e de despesas adicionais à Edilidade, sob a forma de juros e multas, embutidos em eventuais termos de parcelamento. Prejudica, portanto, as gestões futuras.

Esta consequência, por si, já é suficiente para afirmar a competência do Tribunal de Contas.

No âmbito do RGPS, o valor devido remanescente, após os ajustes, acabou ficando em um patamar que permite uma mitigação, sobretudo por se tratar de cálculo por estimativa. Ocorre que a ausência de empenho acaba atraindo um maior desvalor para a conduta.

Já no âmbito do RPPS o montante remanescente foi mais considerável.

Mesmo reconhecendo que o Tribunal Pleno já decidiu em algumas oportunidades que a irregularidade não deveria ensejar reprovação das contas de Gestores – a depender do percentual de não recolhimento –, este MPC vem, de forma consistente, se posicionando pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme o disposto no Parecer Normativo n.º 52 de 2004:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.5. 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.

No presente caso, o percentual de não recolhimento – notadamente do RPPS - justificaria a valoração negativa do fato, ainda que se trate de um cálculo por estimativa.

*Assim, entendo que o cenário apresentado contribui para a **emissão de parecer contrário** à aprovação e **irregularidade** das contas, com aplicação da multa do art. 56, II da LOTCE/PB. Ademais, opina-se pelo encaminhamento de recomendações à gestão para que observe os ditames legais no que concerne ao correto recolhimento das contribuições previdenciárias.”*



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

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

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

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

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

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

Nessa linha e numa análise mais simplificada, em consulta ao SAGRES, se verifica que no exercício sob análise a Prefeitura Municipal pagou ao IPSER despesas orçamentárias na quantia de R\$8.564.553,39, sendo todas de obrigações patronais:

SAGRES ONLINE		Exercício 2021
Início Municipal Sobre Ajuda		
Empenhos		
Município	Fornecedor	Elemento
Valores		
Agrupamentos		Soma(Valor Pago)
Lagoa Seca (156)		R\$ 8.564.553,99
IPSER - INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES DE LAGOA SECA (156)		R\$ 8.564.553,99
13 - Obrigações Patronais (155)		R\$ 8.564.553,99
43 - Subvenções Sociais (1)		R\$ 0,00



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

O pagamento em 2021 representou 77,28% da estimativa, ainda levando-se em conta a alíquota aplicada de 47,86%.

Na mesma linha, se verifica que no exercício sob análise a Prefeitura Municipal pagou ao INSS despesas orçamentárias na quantia de R\$2.618.982,05, sendo R\$1.807.312,15 de obrigações patronais, R\$614.804,45 referente ao principal da dívida contratual resgatado, R\$67.639,06 de obrigações, classificadas como outros serviços de terceiros – pessoa jurídica e R\$129.226,39 de despesas de exercícios anteriores:

Empenhos	
Município	Fornecedor
Elemento	Valores
Agrupamentos	Soma(Valor Pago)
Lagoa Seca (203)	R\$ 2.618.982,05
INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (203)	R\$ 2.618.982,05
19 - Obrigações Patronais (158)	R\$ 1.807.312,15
71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (32)	R\$ 614.804,45
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (2)	R\$ 67.639,06
82 - Despesas de Exercícios Anteriores (11)	R\$ 129.226,39

O pagamento superou o valor estimado.

Assim, diante de precedentes desta Corte, cabe desconsiderar o fato para fins de cominações ao Gestor na presente Prestação de Contas.

Não exercício das competências constitucionais e legais pelo Sistema de Controle Interno, acarretando uma despesa não comprovada com aquisição de combustível no valor de R\$117.310,88.

No relatório inicial (fl. 6058) o órgão Técnico assim se pronunciou:

*“**Controle de combustível:** há no município um bom controle de combustível que é realizado através de um sistema informatizado – locado. Solicitou-se o resumo do mesmo e constatou-se que no exercício em análise o gasto com combustível registrado foi de R\$1.613.331,36 – Doc. TC. 73.671/23. Entretanto, o valor empenhado no exercício foi de R\$1.496.020,47 (empresa JHS comércio de combustíveis). Há uma diferença no valor de R\$117.310,88 que necessita ser explicado.”*

O Gestor, em sua defesa (fls. 6141/6142), alegou que não foram consideradas despesas de 2021 pagas em 2022.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Para a Auditoria (fls. 6512/6513), não houve uma explicação plausível, devendo o valor apontado ser devolvido ao erário, pois a despesa não está comprovada em virtude de o combustível supostamente adquirido não ter sido utilizado em veículos do Município.

O Ministério Público de Contas ponderou:

“Nesse sentido, a despesa empenhada foi menor do que o montante que o controle interno indica ter sido gasto com combustíveis.

Efetivamente, a partir desse cenário, não se pode atestar com clareza que houve dano ao erário propriamente, como pretende a Auditoria. O fato reflete, sim, grave falha no sistema de controle interno da Prefeitura Municipal.

Nesse sentido, enseja-se a aplicação da multa do art. 56, II, da LOTCE/PB e envio de recomendação para que sejam tomadas medidas para que o sistema de controle interno referente a gastos com combustíveis indique com fidedignidade as despesas efetivas com combustíveis.

Do mesmo modo, quando ao controle inexistente de medicamentos, deve-se encaminhar recomendação à atual gestão para que adote com a devida urgência sistema de controle, sob pena de valoração gravosa do fato em PCAs futuras, tendo sido citado o Sistema Hórus como uma alternativa eficaz.”

De fato, não pode se imputar débito, vez que as despesas aferidas superaram aquelas empenhadas. Ou seja, no Controle Interno é apresentado um valor superior ao empenhado, o que pode indicar que realmente houve a aquisição e uso de combustíveis em 2021 e o processamento dos gastos tenha sido efetuado no exercício seguinte como despesas de exercícios anteriores ou no próprio elemento de despesa.

Destaque-se que, no exercício de 2022 foi empenhado e pago nos meses de janeiro e fevereiro, a título de despesas de exercício anteriores, o valor de R\$138.400,90.

Poderia se aduzir que houve utilização de combustíveis adquiridos em veículos estranhos à frota, se o Controle Interno indicasse gastos com os veículos da Prefeitura com valores abaixo do que foi empenhado.

Não há, pois, robustez para glosar a despesa.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos e transferências, em MDE.

No relatório inicial (fl. 6043), a Auditoria produziu quadro demonstrativo indicando que o Município, no exercício em análise, aplicou o percentual de **24,92%** das receitas de impostos mais transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb (*)	20.651.949,07
2. Despesas do Fundeb custeadas com a Complementação da União (-) (**)	0,00
3. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	2.959.814,25
4. Total das Despesas em MDE (1-2+3)	23.611.763,32
Deduções e/ou Adições	
5. Exclusões (-)	791,20
6. Resultado Líquido das Transferências do Fundeb (-)	14.267.470,45
7. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE (-)	0,00
8. Outros Ajustes à Despesa (+/-)	0,00
9. Total das Aplicações em MDE (3-4-5-6-7+8)	9.343.501,67
10. Total das Receitas de Impostos e Transferências	37.484.206,07
11. Percentual de Aplicação em MDE (9/10*100)	24,92%

Sob a circunstância, o Órgão Técnico ponderou que, apesar de as aplicações de recursos na MDE não terem atendido ao mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da CF, o fato não foi considerado como irregularidade, tendo em vista o que reza a Emenda Constitucional 119, publicada no Diário Oficial da União em 28/04/2022.

O Gestor (fls. 6142/6146) questionou os cálculos da Auditoria, buscando incluir despesas financiadas com a fonte 1001 – recursos ordinários, não incluídas nos cálculos da Auditoria. Também buscou acrescentar o rateio de gastos com as empresas de energia, água, PASEP e dívidas quitadas.

A Auditoria contestou (fl. 6518):

“A defesa apresenta uma série de despesas para serem inclusas na aplicação em MDE, sendo elas: Energisa, Cagepa, Pasep e dívida. Quanto as despesas com dívida não deve ser aceita por se tratar de valores de exercícios pretéritos, sendo que as aplicações em educação se tratam de gastos que contribuam para o exercício corrente na melhoria da rede municipal de ensino.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Quanto as despesas com PASEP, pleiteadas pelo defendente, a auditoria tem a informar que o PASEP é custeado tanto por receitas de impostos quanto outras. A destinação dos recursos do PASEP não possui nenhum vínculo com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ainda que alguns professores da educação e servidores recebam abono salarial ou seguro desemprego custeados com recursos do PASEP, este benefício não pode ser considerado como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, haja vista seu caráter assistencial. E, como é sabido, conforme art. 71, IV, da Lei nº 9.394/96, as despesas de cunho assistencial não são consideradas na MDE. Além do mais, o defendente não relacionou os servidores e professores da rede municipal que receberam esse benefício, no exercício em análise e que frise não é despesa do Município.

Referente as despesas com Energisa e CAGEPA, os valores pagos no consumo nos prédios referente a Secretaria de Educação, já foram informados no SAGRES e já fizeram parte do cálculo em MDE apresentado no relatório inicial. Do valor apresentado pela defesa referente a Energisa, R\$ 1.315.793,02 se refere a iluminação pública, não sendo gasto com MDE.

Portanto, não há nenhuma outra despesa a ser acrescentada para efeito de aplicação, permanecendo o que foi apontado no relatório inicial.”

Para o Ministério Público de Contas (fls. 6538/6539):

“A aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino se apresenta como um aspecto primordial e de grande relevância para a regularidade das contas, sendo, a ausência de comprometimento do gestor com tão relevante área de atuação estatal, ordinariamente fator a se levar em consideração. Contudo, por ocasião da situação imposta pela Emenda Constitucional n.º 119/2022, esse entendimento não pode prosperar no presente exercício.

Quanto ao fato de o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica indicar redução na pontuação do Município, o gestor argumenta que o resultado de 2021 foi influenciado pelo exercício anterior.

Nesse ponto, reconhece-se que a Unidade Técnica tocou em aspecto relevante em termos de gestão e controle. A análise do cumprimento de aplicação de recursos em educação pública muitas vezes se mostra insuficiente, sendo necessário se proceder a alguma avaliação qualitativa.

Avaliações qualitativas, porém, oferecem maior dificuldade de análise porque é difícil realizá-las com base em períodos recortados (exercícios financeiros individualizados). Alegou-se que o impacto da pandemia em 2020 pode ter refletido na queda do índice, o que, ainda que seja um argumento plausível, também pode confirmar eventual omissão da gestão na adoção de medidas eficazes no período para minimizar o impacto da pandemia no ensino público.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Não obstante, com todas essas ponderações acima, o fato enseja recomendação para que a gestão busque aprimorar a eficiência na gestão da rede municipal de ensino, sendo necessária a continuidade da avaliação dos índices educacionais em períodos contínuos, para que se identifique se o fato representa uma tendência ou um aspecto mais pontual.”

Assiste razão à Auditoria sobre as despesas financiadas com recursos ordinários listadas referentes à MDE que já fizeram parte do cálculo inicial, tendo sido incluídas no SAGRES. Também foram incluídas no cálculo as despesas com ENERGISA e CAGEPA relativas ao consumo nos prédios referentes à Secretaria de Educação.

Sobre a inclusão dos pagamentos proporcionais do PASEP, 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 seria 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.

Contudo, o descumprimento do índice mínimo de aplicação em 2020 e 2021 foi objeto da Emenda Constitucional 119, publicada em 28/04/2022, em razão do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, liberou os gestores e os entes de sanção, cabendo a compensação até o final de 2023. Eis o texto da norma derivada constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

“Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Art. 2º O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Pelo quadro apresentado pela Auditoria, o Município aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R\$9.343.501,67, correspondendo a **24,92%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$37.484.206,07, não atendendo ao mínimo constitucional de 25%.

Assim, o valor a ser compensado até o exercício de 2023 para a real aplicação em MDE será de R\$27.549,84 (R\$37.484.206,07*25% - R\$9.343.501,67).

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.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.

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

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

(...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.¹

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

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere EMITIR PARECER FAVORÁVEL à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor FÁBIO RAMALHO DA SILVA, na qualidade de Prefeito do Município de Lagoa Seca, relativa ao exercício de 2021, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das falhas passíveis de recomendações;

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

- a) observar os ditames legais no que concerne ao correto recolhimento das contribuições previdenciárias;
- b) efetuar o recolhimento da integralidade do montante retido a título de contribuição previdenciária dos servidores;
- c) tomar providências no sentido de inscrever na Dívida Ativa os contribuintes que não promovem os pagamentos do IPTU e realizar as cobranças devidas pelos meios legais cabíveis;
- d) aprimorar a eficiência na gestão da rede municipal de ensino;
- e) adotar medidas para que o sistema de controle interno referente a gastos com combustíveis e medicamentos indique com fidedignidade as despesas realizadas;
- f) promover a adequação da gestão de pessoal, privilegiando vínculos efetivos em detrimento de vínculos precários, e para que os vínculos sejam preenchidos com observância do princípio da impessoalidade;

IV) DETERMINAR à gestão do Município de Lagoa Seca complementar a aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na competência de 2023, em R\$27.549,84, nos termos da Emenda Constitucional 119/2022;

V) DETERMINAR a adequação do excesso de gastos com pessoal conforme as regras da Lei Complementar Nacional 178/2021; e

VI) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04553/22

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04553/22**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Lagoa Seca** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor **FÁBIO RAMALHO DA SILVA**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2021**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

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

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 28 de fevereiro de 2024.

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 10:55



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 10:25



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 1 de Março de 2024 às 09:54



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 10:43



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Março de 2024 às 11:42



Assinado Eletronicamente

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

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

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 16:24



Assinado Eletronicamente

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

Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL