



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Origem: Prefeitura Municipal de Lagoa Seca

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2022

Responsáveis: Fábio Ramalho da Silva (ex-Prefeito – 01/01 a 31/03)

Maria Dalva Lucena de Lima (Prefeita – 01/04 a 31/12)

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 2022. 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 00038/24

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor FÁBIO RAMALHO DA SILVA (período de 01/01 a 31/03) e da Senhora MARIA DALVA LUCENA DE LIMA (período de 01/04 a 31/12), na qualidade de, respectivamente, ex-Prefeito e Prefeita do Município de **Lagoa Seca**, relativa ao exercício de **2022**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00332/22) com diversos achados de auditoria, a feitura de **06 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **12 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 4733/5366), após anexação de achados de Auditoria (fls. 5374/5758), foi elaborado o **relatório inicial** (fls. 5760/5804), 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:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

- 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 29/03/2023, no **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 27.728 habitantes;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 418/2021) estimou a receita em R\$84.759.812,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$25.427.943,60, correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$54.927.559,44, sendo R\$51.429.669,25 suplementares, dos quais R\$15.830.548,21 foram inicialmente indicados como abertos sem autorização legislativa (situação sanada com a defesa – fl. 6448), e R\$3.497.890,19 especiais. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$69.115.987,79, sendo R\$28.946.571,98 de excesso de arrecadação, R\$12.968.907,72 de superávit financeiro e R\$27.200.508,09 de anulação de dotação. Os créditos adicionais utilizados somaram R\$35.118.350,73;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$99.214.260,38 (R\$6.614.263,55 da Administração Indireta), sendo R\$97.731.146,86 em receitas **correntes** (R\$6.614.263,55 da Administração Indireta), já descontada a transferência do montante de R\$7.769.234,00 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$1.483.113,52 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$109.874.647,49, sendo R\$2.379.024,46 com o Poder Legislativo e R\$13.393.995,56 com a Administração Indireta. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$94.342.803,30 (R\$2.369.950,46 do Poder Legislativo e R\$13.385.445,46 da Administração Indireta) em despesas **correntes** e R\$9.570.230,38 (R\$9.074,00 do Poder Legislativo e R\$8.550,00 da Administração Indireta) em despesas de **capital**. Houve ainda ajuste de R\$5.961.647,81, em vista de obrigações previdenciárias não empenhadas;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 10,74% (R\$10.660.387,11) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$7.585.478,09, sendo R\$18.688,03 em caixa e R\$7.566.790,06 em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$2.704.828,21;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

- 4.8.** Foram realizados **130 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$36.024.175,60 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\$6.291.137,18, correspondendo a 6,05% da despesa orçamentária total;
- 4.10.** Os **subsídios** recebidos pelo ex-Prefeito somaram R\$48.000,00 e os percebidos pela Prefeita foram de R\$168.000,00, não sendo indicado excesso (cf. documentos de fls. 5359/5361);

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 4.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$22.307.156,79, correspondendo a **70,42%** dos recursos do FUNDEB (R\$31.672.818,50) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$6.160,59 (0,01%), 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\$11.903.485,50, correspondendo a **25,19%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$47.250.058,48, atendendo ao mínimo constitucional;
- 4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$10.967.427,03, correspondendo a **24,66%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$44.470.907,63);
- 4.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$55.351.097,10, correspondendo a **60,74%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$91.121.281,74, não atendendo ao limite máximo previsto no art. 20, III, b, da LRF;
- 4.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$2.104.834,89 (**2,3%**), totalizou R\$57.455.931,99, correspondendo a **63,05%** da RCL, não atendendo ao limite máximo previsto no art. 19, III, da LRF;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

- 4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de 1.469 servidores:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Inativos / Pensionistas	338	338	%	341	1%	349	2%	3%
Efetivo	744	743	%	736	-1%	744	1%	%
Eletivo	8	7	-13%	7	%	7	%	-13%
Comissionado	124	170	37%	181	6%	179	-1%	44%
Contratação por excepcional interesse público	142	185	30%	181	-2%	184	2%	30%
À Disposição	6	6	%	6	%	6	%	%
TOTAL	1362	1449	6%	1452	%	1469	1%	8%

Fonte: Quadro de Movimentação de Servidores – Sagres - Pessoal

Legenda: AH – Análise horizontal

- 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\$29.368.823,90**, representando **32,23%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 16,61% e 83,38%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Eis os índices:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	24.488.174,02	26,87	109.345.538,09	120,00%

Fonte: PCA



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$2.734.390,80, representando **7%** da receita tributária do exercício anterior (R\$39.062.725,70), atendendo ao disposto no art. 29-A, da CF/88. O repasse correspondeu a 104,98% do valor fixado no orçamento (R\$2.604.500,00);

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\$7.925.081,16, estando R\$5.747.383,21 abaixo do valor estimado de R\$13.672.464,37 (alíquota de 49,61%). Confrontando o valor empenhado (R\$7.925.081,16) com o estimado, deixou-se de empenhar a quantia de R\$5.747.383,21;

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$2.128.707,49, estando R\$667.178,55 abaixo do valor estimado de R\$2.795.886,04 (alíquota de 22%). Confrontando o valor empenhado (R\$2.581.655,44) com o estimado, deixou-se de empenhar a quantia de R\$214.230,60;

4.18. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal:

- 5.** Ao término da análise enviada, a Auditoria acusou a ocorrência das irregularidades ali listadas (fls. 5789/5790).
- 6.** Notificação de estilo (fls. 5805/5806), com apresentação de defesa por meio do Documento TC 102184/23 (fls. 5817/6438), após pedido e concessão de prorrogação de prazo.
- 7.** Após a análise da defesa apresentada, a Auditoria, em relatório de fls. 6446/6499, lavrado e cancelado pelos mesmos ACE's, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
 - 7.1.** Não reconhecimento de despesas segundo o regime de competência;
 - 7.2.** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
 - 7.3.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
 - 7.4.** Não adoção de providências para a constituição e arrecadação do crédito tributário;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

- 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 da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social;
 - 7.11. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida;
 - 7.12. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social;
 - 7.13. Não exercício das competências constitucionais e legais pelo Sistema de Controle Interno.
8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 6502/6514), opinou:

Os presentes autos tratam do exame da prestação de contas anual da Sra. *Maria Dalva Lucena de Lima*, Prefeita do Município de Lagoa Seca, referente ao exercício financeiro de 2022.

[...]

1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais de governo da Sra. Maria Dalva Lucena de Lima, Prefeita Constitucional do Município de Lagoa Seca, relativas ao exercício de 2022;

2. IRREGULARIDADE das contas de gestão da mencionada gestora, referente ao citado exercício;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

3. APLICAÇÃO DA MULTA prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte à sobredita autoridade, Sra. Maria Dalva Lucena de Lima, em virtude do cometimento de infração a normas legais, conforme mencionado no presente Parecer;

4. RECOMENDAÇÃO à Administração do Município de Lagoa Seca no sentido de:

4.1. Observar os ditames legais no que concerne ao correto recolhimento das contribuições previdenciárias, efetuando-se de forma completa e tempestiva;

4.2. Zelar pela veracidade e correção dos registros contábeis, a fim de não comprometer a confiabilidade dos balanços municipais e a transparência da gestão;

4.3. Inscrever na Dívida Ativa os contribuintes que não promovem os pagamentos do IPTU e realizar as cobranças devidas pelos meios legais cabíveis;

4.4. Adotar medidas para que o sistema de controle interno referente a medicamentos seja mais eficaz;

4.5. Realizar contratação temporária de pessoal somente quando efetivamente necessário e com estrita observância dos moldes constitucionalmente previstos;

6. COMUNICAÇÃO à Receita Federal acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.

9. O processo foi agendado para a presente sessão (fl. 6515).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02849/23***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 02849/23

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 02849/23

*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:

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

No relatório exordial (fl. 5764/5765), o Órgão Técnico observou que deixaram de ser contabilizadas despesas no montante de R\$5.961.613,81 referente a obrigações previdenciárias estimadas. Tal fato ocasionou o registro incorreto de despesas e decorrente inconsistência de demonstrativos contábeis:

A despesa orçamentária do exercício presente nos demonstrativos da Prestação de Contas no valor de R\$ 109.874.647,49 não reflete a verdadeira realidade contábil do município. Em 2022 não foi contabilizado o total de R\$ 5.961.613,81 de despesas efetivas com encargos sociais – INSS patronal no valor de R\$ 214.230,60 e IPSEER patronal no valor de R\$ 5.747.383,21 – vide item Contribuições Previdenciárias deste relatório. O fato constatado distorce os números apresentados para as despesas orçamentárias nos seguintes demonstrativos contábeis: balanço orçamentário, financeiro, patrimonial, demonstrativo das variações patrimoniais e demonstrativo da dívida flutuante.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

A Gestora 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. 5821/5822).

A Auditoria não acatou os argumentos, observando que as despesas devem seguir o regime de competência (fls. 6450):

O defendente afirma que nenhum dispositivo legal foi infringido, quanto ao fato de não ter sido contabilizado no exercício de 2022, as despesas com Contribuições Previdenciárias no total de R\$ 5.961.613,81, sendo: R\$ 214.230,60 (INSS patronal) e R\$ 5.747.383,21 (IPSER patronal). Certamente a defesa, não consultou o que preceitua a Lei Federal nº 4.320/64 e a LRF, que estabelecem a contabilização da despesa pelo regime de competência, ou seja, quando ocorre o fato gerador da mesma. Isso não ocorreu no exercício em análise, ficando o valor de R\$ 5.961.613,81, sem ser informado na execução da despesa, distorcendo todos os demonstrativos contábeis da edilidade. Assim permanece o entendimento inicial.

Sobre o assunto, o Ministério Público de Contas entendeu que caberiam as devidas recomendações (fl. 6506):

A respeito, é de se ressaltar que a incorreção de registros contábeis, representa mácula significativa, uma vez que pode contribuir para a distorção na determinação de índices de gastos de pessoal, bem como para a inconsistência de registros contábeis, cabendo, pois, recomendação à gestão do Município de Lagoa Seca no sentido de proceder sempre a correta contabilização das obrigações patronais devidas.

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 distorcer a real situação orçamentária/financeira da entidade. No caso, a partir dos balanços financeiros e patrimonial, houve superávit financeiro e disponibilidades foram deixadas para o exercício seguinte, cabendo **recomendações** no sentido que o empenhamento se dê pela regra de competência.

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

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 para evidenciar de forma clara os gastos com pessoal do Município em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

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

No relatório inicial (fls. 5763 e 5765), o Órgão Técnico indicou a situação orçamentária deficitária, tendo apontado que a receita orçamentária realizada pelo Ente Municipal totalizou R\$99.214.260,38, enquanto que a despesa orçamentária executada somou R\$109.874.647,49. Veja-se o quadro demonstrativo elaborado:

Receita Arrecadada	Poder Executivo (R\$)		Poder Executivo (R\$)	Poder Legislativo (R\$)	Ente Municipal (R\$)
	Adm. Direta	Adm. Indireta			
Corrente	98.886.117,31	6.614.263,55	105.500.380,86	0,00	105.500.380,86
(-) Deduções	7.769.234,00	0,00	7.769.234,00	0,00	7.769.234,00
Capital	1.483.113,52	0,00	1.483.113,52	0,00	1.483.113,52
Ajustes (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	92.599.996,83	6.614.263,55	99.214.260,38	0,00	99.214.260,38
Despesa Executada	Poder Executivo (R\$)		Poder Executivo (R\$)	Poder Legislativo (R\$)	Ente Municipal (R\$)
	Adm. Direta	Adm. Indireta			
Corrente	78.587.407,28	13.385.445,56	91.972.852,84	2.369.950,46	94.342.803,30
Capital	9.552.606,38	8.550,00	9.561.156,38	9.074,00	9.570.230,38
Ajustes (+/-)	5.961.613,81	0,00	5.961.613,81	0,00	5.961.613,81
Total	94.101.627,47	13.393.995,56	107.495.623,03	2.379.024,46	109.874.647,49



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Na defesa ofertada (fls. 5823/5825), resumidamente, foi alegado que, no levantamento realizado, não deveria ser incluído o valor relativo às contribuições previdenciárias apontadas como não empenhadas pela Auditoria, no total de R\$5.961.613,81. Foi aduzido, ainda, que o percentual do déficit seria pequeno quando comparado com a receita orçamentária (4,74%). Sustentou que houve superávit financeiro no exercício anterior e que os valores repassados para o presente exercício não teriam sido considerados pela Unidade Técnica. Por fim, argumentou que a mácula em questão não se mostraria suficiente para reprovação das contas, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas.

Depois do exame dos esclarecimentos prestados, em sede de relatório de análise de defesa (fl. 6454), Auditoria manteve a eiva, com base na seguinte fundamentação:

Em virtude da manutenção do item 15.2, referente a despesa não contabilizada com encargos patronais – INSS e IPSER, o déficit elevado apontado no relatório inicial, no valor de R\$ 10.660.387,11, equivalente a 10,74% da receita orçamentária arrecadada, permanece.

O Ministério Público de Contas, em seu pronunciamento (fls. 6504/6505), consignou que a gestão municipal não adotou qualquer medida para limitar as despesas, de tal forma que a mácula em comento atrairia a reprovação das contas, assim como daria ensejo à aplicação de sanção pecuniária. Veja-se trecho do parecer ministerial:

Contudo, apesar do exposto acima, percebe-se que não foi instituída pela gestão municipal qualquer medida no sentido de limitar despesas.

Assim, a eiva em comento, além de implicar negativamente na análise das presentes contas, deve ensejar aplicação de multa, bem como recomendação expressa no sentido de maior comprometimento com os princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a fim de que a impropriedade constatada não se repita nos próximos exercícios.

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

Art. 1º (...).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

§ 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”.

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 5252/5259), a execução da receita totalizou R\$107.806.416,96, já com a indicação de déficit no valor de R\$4.663.341,66, pois a despesa empenhada foi R\$112.469.758,62. Vejam-se imagens capturadas daquele demonstrativo:

Prefeitura Municipal de Lagoa Seca Secretaria de Finanças Departamento de Contabilidade BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL Balanços Gerais - Exercício de 2022 - Consolidado					5254
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)	
Receitas Correntes Intraorçamentárias (III)	8.623.012,00	8.623.012,00	8.592.156,58	(30.855,42)	
7.1.0.0.00.00 - Receita Tributária Intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	
7.2.0.0.00.00 - Receitas de Contribuições Intraorçamentárias	4.743.837,00	4.743.837,00	3.538.495,60	(1.205.341,40)	
7.2.1.5.02.1.1 - Contribuição Patronal - Servidor Civil Ativo - Principal	3.433.837,00	3.433.837,00	3.132.470,76	(301.366,24)	
7.2.1.5.02.1.3 - Contribuição Patronal - Servidor Civil Ativo - Dívida Ativa	1.300.000,00	1.300.000,00	406.024,84	(893.975,16)	
7.2.1.5.51.1.1 - Contribuição Patronal - Servidor Civil Ativo - Parcelamentos - Principal	10.000,00	10.000,00	0,00	(10.000,00)	
7.3.0.0.00.00 - Receita Patrimonial Intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	
7.4.0.0.00.00 - Receita Agropecuária Intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	
7.5.0.0.00.00 - Receita Industrial Intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	
7.6.0.0.00.00 - Receita de Serviços Intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	
7.7.0.0.00.00 - Transferências Correntes Intraorçamentárias	0,00	0,00	0,00	0,00	
7.9.0.0.00.00 - Outras Receitas Correntes Intraorçamentárias	3.879.175,00	3.879.175,00	5.053.660,98	1.174.485,98	
7.9.9.01.0.1 - Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial do Regimes Próprios de Previdência e S	3.879.175,00	3.879.175,00	5.053.660,98	1.174.485,98	
Receitas de Capital Intraorçamentárias (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00	
	0,00	0,00	0,00	0,00	
SUBTOTAL DAS RECEITAS (V) = (I + II + III + IV)	84.759.812,00	84.759.812,00	107.806.416,96	23.046.604,96	
Operações de Crédito / Refinanciamento (VI)	0,00	0,00	0,00	0,00	
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	0,00	0,00	
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00	
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	0,00	0,00	
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00	
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VII) = (V + VI)	84.759.812,00	84.759.812,00	107.806.416,96	23.046.604,96	
Déficit (VIII)			4.663.341,66		
TOTAL (IX) = (VII + VIII)	84.759.812,00	84.759.812,00	112.469.758,62	27.709.946,62	
Saldos de Exercícios Anteriores	0,00	966.532,71	966.532,71	0,00	
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	
Superávit Financeiro	0,00	966.532,71	966.532,71	0,00	
Reabertura de Créditos Adicionais	0,00	0,00	0,00	0,00	

 Ativar o
Acesso C



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

 Prefeitura Municipal de Lagoa Seca Secretaria de Finanças Departamento de Contabilidade BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL Balanços Gerais - Exercício de 2022 - Consolidado						5256
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j) = (f-g)
Despesas de Capital (XII)	7.553.165,00	9.976.273,77	9.976.255,22	9.976.255,22	9.139.670,18	18,55
4.4.90.30 - Material de Consumo	4.319,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.4.90.36 - Outros Serv. de Terceiros Pessoa Física	2.700,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.4.90.39 - Outros Serv. de Terc. Pessoa Jurídica	4.319,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.4.90.51 - Obras e Instalações	3.139.245,00	6.291.144,41	6.291.137,18	6.291.137,18	5.978.759,18	7,23
4.4.90.52 - Equipamentos e Material Permanente	1.683.843,00	1.569.276,52	1.569.267,30	1.569.267,30	1.045.060,26	9,22
4.4.90.61 - Aquisição de Imóveis	22.826,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.4.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores	5.567,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.5.00.00 - Inversões Financeiras	180.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.5.90.66 - Concessão de Empréstimos e Financiamento	180.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.6.00.00 - Amortização da Dívida	2.510.346,00	2.115.852,84	2.115.850,74	2.115.850,74	2.115.850,74	2,10
4.6.90.71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado	900.000,00	703.509,00	703.507,74	703.507,74	703.507,74	1,26
4.6.90.91 - Sentenças Judiciais	300.346,00	1.006.319,00	1.006.318,16	1.006.318,16	1.006.318,16	0,84
4.6.91.71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.6.91.77 - Princ. Corrig. Div. Contr. Refinanciado	1.300.000,00	406.024,84	406.024,84	406.024,84	406.024,84	0,00
Reserva de Contingência (XIII)	157.798,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XIV) = (XI + XII + XIII)	84.609.812,00	112.495.365,75	112.469.758,62	112.465.958,62	108.864.972,17	25.607,13
Amortização da Dívida/ Refinanciamento (XV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Interna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XVI) = (XIV + XV)	84.609.812,00	112.495.365,75	112.469.758,62	112.465.958,62	108.864.972,17	25.607,13

Essa situação pode ser verificada, ainda, por meio das informações constantes do Sagres *online*:

 Início Municipal ▾ Sobre Ajuda				Exercício 2022 ▾	Lagoa Seca ✖ ▾	Selecionar Unidade Gestora ▾
Receita Arrecadada R\$ 107.806.416,96	Despesa Empenhada R\$ 112.469.758,62	Despesa Liquidada R\$ 112.465.958,62	Despesa Paga R\$ 108.864.972,17			
Servidores • Busca rápida Pelo nome, CPF, Cargo ou Tipo Cargo Buscar		Fornecedores • Busca rápida Pelo nome, CPF ou CNPJ Buscar				

Consoante se verifica, no caso em comento, confrontando os valores entre receita arrecadada e despesa empenhada, observa-se a ocorrência de déficit, de forma que a concretude da gestão fiscal responsável não foi observada em sua completude, ante a deficiência no planejamento das receitas e do déficit apurado. O pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, pois, não foi observado, justificando a imposição de **mácula parcial à gestão fiscal e expedição de recomendações**.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

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

No relatório inicial (fls. 5766) o Órgão de Instrução observou que foi lançado a título de IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana o valor de R\$964.375,89. Desse valor arrecadou-se apenas R\$376.699,77 e deixou-se de arrecadar no exercício o valor de R\$539.4255,62 (Documento TC 81.496/23).

Em sua defesa (fls. 5826/5829), a Gestora questionou o valor arrecadado indicado pela Auditoria, asseverando que o montante fora maior do que aquele, considerando o imposto relativo ao exercício em análise, assim como tangente aos exercícios anteriores. 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 seguinte demonstrativo:

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 não acatou os argumentos, observando que não foram demonstrados fatos robustos no sentido de evitar a inadimplência (fl. 6461).

O Ministério Público de Contas (fl. 6506) entendeu ser adequada a expedição de **recomendação** para a adoção de providências no sentido de cumprir e aperfeiçoar a arrecadação tributária municipal, em especial a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Veja-se o pronunciamento ministerial:

Não se justifica um Município deixar de oportunizar a entrada de receitas para os seus cofres, fato que caminha na contramão do dever legal de adoção de providências para uma efetiva programação e arrecadação da receita pública.

Assim, a omissão da gestão municipal em apresentar documentos comprobatórios da adoção das medidas exigidas permite inferir que não houve a efetiva cobrança e arrecadação do vertente tributo, causando prejuízos financeiros ao município.

Sendo assim, deve ser dirigida recomendação expressa para adotar providências no sentido de cumprir e aperfeiçoar a arrecadação tributária municipal, em especial a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

No ponto, cabe acompanhar o entendimento do Parquet de Contas, no sentido de que sejam **expedidas recomendações** para o aperfeiçoamento da ação pública, notadamente quanto à arrecadação tributária municipal.

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 estarem os gastos com pessoal do Poder Executivo no nível de 60,74% da RCL – Receita Corrente Líquida e os do Município em 63,05% da RCL, não atendendo aos limites estabelecidos na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal:

Despesas com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Vencimentos e Vantagens Fixas (11)	39.248.157,57	201.150,26	39.449.307,83	1.644.976,92	41.094.284,75
Obrigações Patronais (13)	10.506.736,60	39.543,31	10.546.279,91	459.857,97	11.006.137,88
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (16)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas de Pessoal com Contratos de Terceirização (34)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratação por Tempo Determinado (04)	5.271.881,36	0,00	5.271.881,36	0,00	5.271.881,36
Diferença Positiva com Inativos e as Receitas de Contribuições (+)	83.628,00	0,00	83.628,00	0,00	83.628,00
Outras Despesas (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das Despesas com Pessoal	55.026.775,53	240.693,57	55.351.097,10	2.104.834,89	57.455.931,99
Receita Corrente Líquida (RCL)					91.121.281,74
% das Despesas com Pessoal			60,74%	2,30%	63,05%
Limite Legal			54,00%	6,00%	60,00%

Fonte: Sagres e constatações da Auditoria

A Interessada 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. 5829/5832).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

A Auditoria não acolheu as alegações, consoante se verifica do relatório de análise de defesa (fl. 6465):

O defendente confirma o que foi apontado e tenta minimizar as constatações. A Lei Complementar nº 101/2000, estabelece critérios para evitar a ultrapassagem dos limites legais. No que tange a despesa de pessoal, entre os quais podemos citar o planejamento (PPA, LDO e LOA) e a execução (metas de arrecadação bimestral, RGF e REO).

O fato concreto é que o município, por ação deliberada, não cumpriu o que foi estabelecido na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante o exposto, no entendimento desta Auditoria, fica mantida a irregularidade apontada no Relatório Inicial.

O Ministério Público de Contas pontuou que o presente fato repercutiria de forma negativa na presente prestação de contas, inclusive com cominação de multa (fls. 6507):

No caso em tela, o Corpo de Instrução calculou em 63,05% da RCL o montante gasto total com pessoal no Município de Lagoa Seca. Por sua vez, apontou como 60,74% da RCL os gastos com o pessoal do Poder Executivo, acima, portanto, do limite legal.

A esse respeito, é de ressaltar que a inobservância dos sobreditos limites, relativos a gastos com pessoal, concorre para a acentuação do desequilíbrio orçamentário municipal e implica em inequívoca reflexão negativa nas presentes contas. Ademais, a falha enseja, além de multa, recomendação de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00.

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.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

§ 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.

Aumento de contratação temporária.

Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.

Ao examinar a gestão de pessoal (fls. 5775/5781), o Órgão de Instrução apontou como máculas duas circunstâncias, a saber: 1) aumento das contratações temporárias; 2) não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.

Especificamente quanto ao aumento das contratações temporárias, a Unidade Técnica detectou o aumento ao longo do ano de 2022, observando a necessidade de justificativa mediante demonstração de que foram observados os requisitos: a) legislação local editada para regularizar tais contratações; b) realização de procedimento seletivo simplificado, observando os preceitos previstos no caput do art. 37, CF; c) as situações atendidas com as contratações tratem-se de fato de demandas extraordinárias e temporárias da administração; d) publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual; e e) compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Sob outro prisma, a Auditoria pontuou que cerca de 43,27% dos servidores do quadro municipal possuem regime de ingresso precário na edibilidade, demonstrando que a política adotada pela administração municipal é de priorizar a utilização de servidores em regime precário em detrimento à realização de concurso público.

Na peça defensiva (fls. 5832/5838), a autoridade responsável alegou que o quantitativo de servidores contratados seria razoável e compatível, correspondendo a 16,42% do total de servidores municipais. Asseverou, ainda, que o Município possui legislação regulamentadora das contratações temporárias e que muitas destas são realizadas para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde. Vejam-se alguns trechos da defesa apresentada:

Inicialmente, Excelência, destaca-se que **o quantitativo de contratados por EIP (184) em relação ao total de servidores do Município (1120 – retirando do total de servidores o quantitativo dos cargos “Inativos/Pensionistas” → 1469-349) se encontra compatível, uma vez que tal proporção representa apenas 16,43% (184/1120*100), conforme se observa na tabela abaixo:**

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Inativos / Pensionistas	338	338	%	341	1%	349	2%	3%
Efetivo	744	743	%	736	-1%	744	1%	%
Eletivo	8	7	-13%	7	%	7	%	-13%
Comissionado	124	170	37%	161	6%	179	-1%	44%
Contratação por excepcional interesse público	142	185	30%	181	-2%	184	2%	30%
A Disposição	6	6	%	6	%	6	%	%
TOTAL	1362	1449	6%	1452	%	1469	1%	8%

Fonte: Quadro de Movimentação de Servidores – Sagres - Pessoal
Legenda: AH – Análise horizontal

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

[...]

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.08)**, que necessitou de grande implemento de força de trabalho, devido ao crescente aumento da demanda da população, correspondendo a 51,09% (94/184*100) dos servidores contratados (184), bem com foram necessárias outras contratações para substituição de servidores efetivos e para manutenção de programas do Governo Federal.

[...]

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.**



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

A Auditoria, depois de examinar os argumentos apresentados, manteve inalterada a mácula (fls. 6470/6471):

A defesa informa que o número de contratados não é relevante. Isso não é verdade. Em janeiro 2022, o número de contratados era de 142 servidores. Já em dezembro a quantidade passou para 184 contratados, ou seja, um aumento de 30%, demonstrando um significativo crescimento de contratações. Quanto a Lei Municipal, que norteia as contratações - Lei 186/2013, consta no art. 4º, o recrutamento deve ser realizado 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. E mais, não foi apresentado o caráter de urgência que caracterize o serviço extraordinário.

Em relação à possível elevado percentual de servidores com vínculo precário, o que para a Auditoria demonstraria burla ao concurso público, a defesa alegou que: a) houve equívoco no levantamento feito pela Unidade Técnica; b) o quantitativo de cargos em comissão estaria legalmente previsto e seu preenchimento estaria situado dentro a autonomia administrativa municipal. Foi ressaltado novamente que não haveria qualquer desproporcionalidade no número de cargos comissionados. Vejam-se trechos da defesa:

Inicialmente, Excelência, destaca-se que ao analisar as informações disponibilizadas na tabela acima (Documento TC nº 82.074/23), verificou-se que os quantitativos disponibilizados no referido documento se encontram distintos do total de servidores do Município apresentado na tabela do item "11.2" do Relatório Inicial (fl. 5775):

[...]

Quanto aos **servidores Comissionados**, é importante registrar que os cargos em comissão podem ser exercidos por não concursados, pois são vagas de livre nomeação e exoneração. É o que diz a Constituição:

Art. 37. (.....) (.....) II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.**

Desta forma, o Município de Lagoa Seca atuou dentro da autonomia que lhe foi conferida pela própria Constituição Federal para criar e extinguir cargos, fixar as respectivas remunerações, organizar sua estrutura e dispor sobre o regime de seus servidores.

[...]

Em relação aos servidores **à disposição**, evidencia-se que no mês de dezembro de 2022 apenas 03 (três) servidores se encontravam na referida situação.

Nesse sentido, além do ínfimo quantitativo de servidores ora questionados, destaca-se também que a disponibilização de cargos à disposição é permitida legalmente e que não infringe o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Diante das alegações defensivas, a Auditoria refez o quadro demonstrativo dos servidores municipais, porém manteve intacta a mácula apontada (fl. 6475):

A auditoria fez uma revisão no quadro de servidores de acordo com o demonstrado pela defesa apresentada:

Servidor	Nº Servidores	Percentual
Efetivos	744	66,85%
Comissionados	179	16,08%
Contratados por excepcional interesse público	184	16,53%
A disposição	6	0,54%
Total	1.113	100,00%

Mesmo com essa alteração o percentual de servidores que possuem regime precário ainda é muito elevado, ou seja, 33,15% (16,08% + 16,53% + 0,54%) do quadro, conforme tabela, demonstrando que é praxe da administração a não realização de concurso público, infringindo preceitos da Constituição Federal. Assim permanece o entendimento inicial.

A representante do Ministério Público de Contas externou o seguinte entendimento (fl. 6508):

Pelo exposto, resta claro que o sistema constitucional pátrio somente autoriza a contratação por tempo determinado para atendimento de necessidades temporárias e excepcionais do serviço público, que ensejam satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal, que devem ser solucionadas mediante a realização de concurso público.

Ademais, além da exigência de efetiva e inequívoca existência de interesse público excepcional a ser socorrido, a licitude da contratação temporária de pessoal está condicionada ao preenchimento de outros requisitos, como previsão legal das hipóteses, efetiva temporariedade da contratação e submissão a processo seletivo simplificado, em obediência e no resguardo dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, o que não restou devidamente demonstrado *in casu*.

Assim, as contratações realizadas pelo Município de Lagoa Seca, no exercício de 2022, sob o pálio da necessidade excepcional e urgente, não se mostram justificadas, devendo-se recomendar à atual gestão municipal para que somente contrate pessoal temporário quando efetivamente necessário e com estrita observância dos moldes constitucionalmente previstos, sob pena de responsabilidade e de reflexos negativo nas contas do responsável.

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 02849/23

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.

Nesse contexto, entende-se que, 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, cabendo, ainda, **ressalvas** às contas ora apreciadas.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Acumulação ilegal de cargos públicos.

A partir das informações constantes dos Painéis de Acompanhamento de Gestão, em sede de relatório exordial (fls. 5776/5780), o Órgão Técnico apontou a existência de diversos servidores que estariam acumulando indevidamente vínculos públicos.

Em sua defesa (fls. 6130/6132), a Gestora aduziu:

Da análise do Pannel de Acumulação de Vínculos Públicos, a Auditoria apontou existência de vários servidores do município com indícios de acumulação de cargos, sendo necessário que a gestão adote providências para regularização das acumulações indevidas, se for o caso.

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.10)**.

Ademais, corroborando com as alegações acima, destaca-se que a gestão vem mantendo tal procedimento, através de notificações aos servidores que se encontram em acumulação **(Doc.10)**, 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:

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. 6476/6477) manteve a mácula em comento, observando que na época da análise da PCA – 2022 a irregularidade existia, como foi constatado e admitido na defesa.

Sobre o assunto, o *Parquet* de Contas acompanhou o entendimento da Auditoria no sentido de que a verificação da resolução fosse realizada no processo de acompanhamento da gestão (fls. 6509/6510).

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:

[...]



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

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;

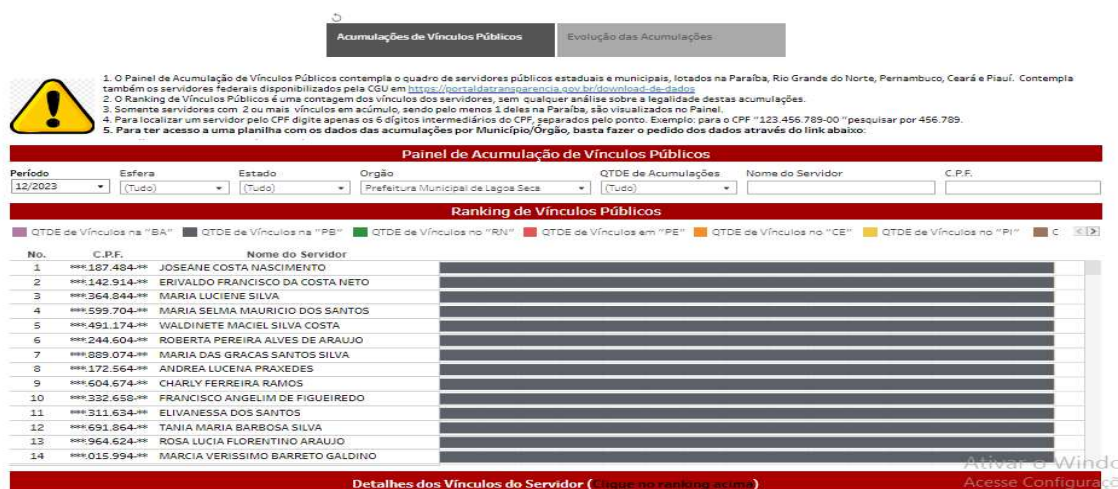
b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

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.

Segundo as informações ali existentes, na Prefeitura Municipal, no período de consulta disponibilizado (outubro de 2023), existiam mais de 200 servidores acumulando, no mínimo, dois vínculos:



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

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02849/23***Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.****Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social.**

No campo das contribuições previdenciárias, a Auditoria indicou, no exame inicialmente realizado (fls. 5782), que a Prefeitura teria deixado de recolher em obrigações patronais ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) o montante estimado de R\$5.747.383,21 e para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a quantia estimada de R\$667.178,55. Veja-se o quadro demonstrativo:

Discriminação	RGPS (R\$)	RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	4.859.416,90	34.388.740,67
2. Outras Despesas Variáveis de Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	5.271.881,36	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Ajustes (Base de Cálculo)	2.577.274,63	-6.828.854,13
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	12.708.572,89	27.559.886,54
7. Alíquota	22,00%	49,61%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	2.795.886,04	13.672.464,37
9. Obrigações Patronais Pagas	2.128.707,49	7.925.081,16
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	667.178,55	5.747.383,21
12. Obrigações Patronais Empenhadas	2.581.655,44	7.925.081,16
13. Estimativa do valor não empenhado (8-12)	214.230,60	5.747.383,21

Fonte: Sagres e constatações da Auditoria

Quanto ao RGPS, a defesa (fls. 5840/5844) 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.

No que se refere ao RPPS (fls. 5850/5852), questionou especificamente a alíquota aplicada (47,86%), sugerindo que fosse utilizada apenas a referente ao custo normal (14%), não adicionando a do custo suplementar (35,61%).

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 de Contas.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Sobre o RGPS, a Auditoria se posicionou (fl. 6482):

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 no valor de R\$ 115.430,75 devem ser incluídos como pagamento referente ao exercício de 2022. Assim, o valor não recolhido que era de R\$ 667.178,55, passou para R\$ 551.747,80 (R\$ 667.178,55 – R\$ 115.430,75), permanecendo a irregularidade nesse valor.

Quanto ao RPPS, arrematou o seguinte (fl. 6493):

O que foi apontado no relatório inicial, com relação especificamente a este item, foi a falta de recolhimento de contribuição patronal ao IPSE, não fazendo distinção da contribuição do orçamento corrente e a contribuição suplementar. O defendente concorda com a auditoria que faltou recolher no exercício o valor apontado, permanecendo a irregularidade.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 6510/6511), as máculas em comento atrairiam a aplicação de sanção pecuniária e o envio de comunicação à Receita Federal do Brasil:

[...]

Com efeito, a ausência de repasse da contribuição patronal incidente sobre as remunerações dos servidores, além de prejudicar o direito futuro do contribuinte, notadamente o direito à aposentadoria, consiste em ato atentatório à expressa determinação legal.

Cumprir destacar ainda que o recolhimento em atraso da contribuição previdenciária é prejudicial ao erário e às gestões futuras, pois acarreta a incidência de multa e juros, aumentando assim o endividamento do Município.

Portanto, é imprescindível que se alerte veementemente a atual gestão para a adoção dos procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos.

A mácula em comento enseja, ainda, multa à autoridade responsável, bem como comunicação à Receita Federal, para fins de tomada das providências de estilo, à vista de suas competências.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

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\$8.331.106,00:



Início

Municipal ▾

Sobre

Ajuda

Exercício 2022 ▾

Lagoa Seca  ▾

Selecionar Unidade Gestora ▾

Empenhos

 Detalhes de compra

Unidade Gestora

Fornecedor

Elemento

	Valores			Dados Gerais	
Agrupamentos	Soma(Valor Empenhado)	Soma (Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)	Nº Licitação	Tipo
Prefeitura Municipal de Lagoa Seca (164)	R\$ 8.331.106,00	R\$ 8.331.106,00	R\$ 8.331.106,00		
IPSER - INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES DE LAGOA SECA (164)	R\$ 8.331.106,00	R\$ 8.331.106,00	R\$ 8.331.106,00		
13 - Obrigações Patronais (154)	R\$ 7.925.081,16	R\$ 7.925.081,16	R\$ 7.925.081,16		
77 - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciada (10)	R\$ 406.024,84	R\$ 406.024,84	R\$ 406.024,84		



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

O pagamento em 2022 representou 60,93% da estimativa, levando-se em conta a alíquota aplicada de 49,61%, utilizada pela Auditoria.

Na mesma linha, se verifica que no exercício sob análise a Prefeitura Municipal pagou ao INSS despesas orçamentárias na quantia de R\$2.634.275,13, sendo R\$2.128.707,49 de obrigações patronais (elemento 13) e R\$505.567,64 referentes a parcelas de acordos realizados e encargos (elemento 71):

Início Municipal ▾ Sobre Ajuda Exercício 2022 ▾ Lagoa Seca ✖ ▾ Selecionar Unidade Gestora ▾					
Empenhos ⓘ Detalhes de compromisso					
Unidade Gestora → Fornecedor → Elemento					
	Valores			Dados Gerais	
Agrupamentos	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)	Nº Licitação	Tipo da Licitação ▾
▾	▾	▾	▾	▾	▾
▾ Prefeitura Municipal de Lagoa Seca (207)	R\$ 3.087.223,08	R\$ 3.087.223,08	R\$ 2.634.275,13		
▾ INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (207)	R\$ 3.087.223,08	R\$ 3.087.223,08	R\$ 2.634.275,13		
> 13 - Obrigações Patronais (183)	R\$ 2.581.655,44	R\$ 2.581.655,44	R\$ 2.128.707,49		
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (24)	R\$ 505.567,64	R\$ 505.567,64	R\$ 505.567,64		

O valor total pago, correspondeu a **94,22%** do valor estimado pela Auditoria.

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

Assim, no contexto da gestão, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária atraem **recomendações** para que o Município continue adotando as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de juros e multas.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida.

No relatório inicial (fl. 5783), a Auditoria observou que o saldo anterior das consignações do RGPS – INSS foi de R\$94.298,92. O valor arrecadado no exercício das contribuições previdenciárias dos segurados - RGPS foi de R\$1.049.497,52. No entanto, o valor recolhido foi de apenas R\$817.959,81. Faltou recolher o valor de R\$137.238,79.

A Gestora alegou que o “*total das Obrigações Previdenciárias Pagas ao RGPS (Patronal e Segurado) no exercício, no valor de R\$ 3.567.665,69, correspondeu a 112,29% das Obrigações estimadas pela própria Auditoria com ajustes da defesa (R\$ 3.177.070,15), ou seja, percentual muito acima dos 50% entendidos por essa Corte de Contas como razoáveis para emissão apenas de recomendações*”.

A Auditoria acatou parcialmente os argumentos defensórios, observando (fl. 6490):

Aceitando a metodologia de cálculo proposta pelo defendente, ou seja, considerar o pagamento feito em janeiro de 2023, como referente a dezembro de 2022, temos que retirar o que foi pago em janeiro de 2022, pois se refere a dezembro de 2021. 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 INSS em jan 2022 – exercício base 2021	14.031,78
b) Obrigações segurados recolhidas ao INSS em jan 2023 – exercício base 2022	78.083,50
c) Obrigações segurados recolhidas ao INSS – exercício 2022	817.959,81
d) Obrigações segurados recolhidas ao INSS – ajustadas $d = c + b - a$	882.011,53
e) Obrigações segurados IPSER retidas em 2021	1.049.497,52
f) Obrigações segurados IPSER retidas e não recolhidas em 2021 $f = e - d$	167.485,99

O valor não recolhido é de R\$ 167.485,99, permanecendo a irregularidade nesse valor.

O Ministério Público de Contas examinou esse assunto em conjunto com os dois anteriores, externando o entendimento de que, para estas máculas, caberia a aplicação de sanção pecuniária e o envio de comunicação à Receita Federal do Brasil (fls. 6510/6511).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

A fim de verificar a movimentação extraorçamentária das consignações previdenciárias retidas e repassadas, procedeu-se à consulta no *Sagres On Line*, observando-se que, no exercício de 2022, a título de receitas de consignações ao RGPS foi registrado o montante de R\$1.049.497,52 (R\$1.050.217,16 menos R\$719,64). Já a título de despesas extraorçamentária de consignações ao RGPS foi informada a quantia de R\$817.959,81, o que resultaria numa diferença a menor de R\$231.537,71. Vejam-se imagens capturadas:

Início Municipal Sobre Ajuda Exercício 2022 Lagoa Seca Prefeitura Municipal de Lagoa Seca							
Receitas Extraorçamentárias Consolidadas (de 01/2022 a 12/2022)							
Unidade Gestora		Conta Contábil					
Receitas		Dados Gerais		Receitas			
Agrupamentos	Soma(Valor Ajusta...	Soma(Valor Estornado)	Mês	Ano	Nº de Conta Contábil	Código de Receita Extr	
▼ Prefeitura Municipal de Lagoa Seca (12)	R\$ 1.050.217,16	R\$ 719,64					
> CONTRIBUIÇÃO AO RGPS (12)	R\$ 1.050.217,16	R\$ 719,64					

InícioMunicipal ▾SobreAjuda

Exercício 2022 ▾

Lagoa Seca ✖ ▾

Selecionar Unidade Gestora ▾

Despesas Extraorçamentárias Consolidadas (de 01/2022 a 12/2022)

Unidade Gestora ✖ ⇒

Conta Contábil ✖

	Despesas	
Agrupamentos	Soma(Valor Aju...	Soma(Valor Estor...
▼ Prefeitura Municipal de Lagoa Seca (12)	R\$ 817.959,81	R\$ 0,00
> CONTRIBUIÇÃO AO RGPS (12)	R\$ 817.959,81	R\$ 0,00

Examinando, ainda, o demonstrativo das origens e aplicações de recursos não consignados no orçamento (fls. 5305/5309), observa-se que o saldo das contribuições do RGPS advindo do exercício pretérito foi de R\$85.990,74 (R\$61.338,44+R\$4.417,47+R\$20.234,83). O montante inscrito e as baixas realizadas durante o exercício em análise coincidem com aquele informado no *Sagres*. Naquele demonstrativo, ao final do ano, permaneceu um saldo para o exercício seguinte de R\$317.528,45. Veja-se imagem capturada daquele documento contábil:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23



Prefeitura Municipal de Lagoa Seca

Secretaria de Finanças

Departamento de Contabilidade

Demonstrativo das Origens e Aplicações de Recursos não Consignados no Orçamento (Resolução RN-TCE/PB - 03/2010)

Balanços Gerais - Exercício de 2022 - Consolidado

Títulos	Saldo do Exercício Anterior	Movimento do Exercício		Saldo Atual
		Inscrição	Baixas	
0-Contas Devedoras (Ativo)	138.172,52	889.347,66	863.574,37	163.945,81
2-Outros Depósitos	138.172,52	889.347,66	863.574,37	163.945,81
Agentes Pagadores-Diversos	664,67	0,00	0,00	664,67
000031 IPSE - FMS (PMLS)	664,67	0,00	0,00	664,67
Agentes Pagadores-Salário Família	84.241,43	35.914,92	27.290,89	92.865,46
000001 SALÁRIO FAMÍLIA - PM (PMLS)	12.156,73	35.914,92	27.290,89	20.780,76
000002 Salário Família IPSE - PM (PMLS)	18.943,04	0,00	0,00	18.943,04
000011 Salário Família (CMLS)	63,42	0,00	0,00	63,42
000033 SALÁRIO FAMÍLIA - FMS (PMLS)	9.767,09	0,00	0,00	9.767,09
000034 SALÁRIO FAMÍLIA IPSE - FMS (PMLS)	14.585,77	0,00	0,00	14.585,77
000049 SALÁRIO FAMÍLIA - FMAS (PMLS)	19.314,24	0,00	0,00	19.314,24
000050 SALÁRIO FAMÍLIA IPSE - FMAS (PMLS)	9.411,14	0,00	0,00	9.411,14
Agentes Pagadores-Salário Maternidade	9.997,99	72.033,27	45.335,76	36.695,50
000035 SALÁRIO MATERNIDADE - FMS (PMLS)	897,99	0,00	0,00	897,99
000089 Salário Maternidade - PM (PMLS)	9.100,00	72.033,27	45.335,76	35.797,51
Diversos Responsáveis	43.246,39	781.399,47	790.947,72	33.698,14
000105 PAGAMENTO A MAIOR (PMLS)	30.824,00	1,00	30.000,00	825,00
000106 PAGAMENTO INDEVIDO (PMLS)	3.830,00	9.595,61	5.588,33	7.837,28
000118 BLOQUEIO JUDICIAL (PMLS)	8.592,39	760.647,38	755.359,39	13.880,38
000133 INSS A RECUPERAR (PMLS)	0,00	11.155,48	0,00	11.155,48
Entidades Devedoras	22,04	0,00	0,00	22,04
000004 Empréstimo Consignado folha - PM (PMLS)	22,04	0,00	0,00	22,04
1-Contas Credoras (Passivo)	2.530.160,68	14.779.974,12	12.177.178,52	5.132.956,28
0-Consignações	1.346.146,20	11.175.187,67	11.044.532,96	1.476.800,91
Consignações - INSS	96.998,09	1.176.038,81	942.578,15	330.458,75
000006 INSS (CMLS)	29,73	108.135,22	108.135,22	29,73
000012 INSS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA (IPSE)	2.669,44	18.406,07	16.483,12	4.592,39
000013 I.N.S.S. - Inst. Nac. Seguro Social - PM (PMLS)	61.338,44	1.049.497,52	809.435,67	301.400,29
000042 I.N.S.S. - Inst. Nac. Seguro Social - FMS (PMLS)	4.417,47	0,00	4.417,47	0,00
000057 I.N.S.S. - Inst. Nac. Seguro Social (PMLS)	20.234,83	0,00	4.106,67	16.128,16
000104 INSS TRANSPORTE (PMLS)	8.308,18	0,00	0,00	8.308,18

Nesse compasso, assiste razão à Auditoria quanto ao não repasse de consignações previdenciárias retidas dos servidores. Contudo, não se pode afirmar, categoricamente, que houve apropriação indébita de contribuições, unicamente a partir do confronto entre o que foi retido e o que foi repassado. A matéria comporta **recomendações**, não se mostrando, contudo, suficiente para macular as contas em apreço.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Não exercício das competências constitucionais e legais pelo Sistema de Controle Interno.

No relatório inicial, dentre os aspectos examinados no sistema de controle interno, o Órgão Técnico indicou falha atinente ao controle de gastos com combustíveis e de medicamentos. Eis os registros (fls. 5786/5787):

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\$ 3.311.108,46 – Doc. TC nº 81.822/23.

Comparando os gastos entre o exercício de 2021 – R\$ 1.613.331,36 (fonte: Doc. TC nº 73671/23 – PCA 2021), com o exercício de 2022 – R\$ 3.311.108,46, verificou-se um crescimento na despesa com aquisição de combustível no valor de R\$ 1.697.777,10, equivalente a 104,46%, nesse contexto, deve o gestor apresentar nos moldes dos Quadro II e III, da Resolução TC nº 05/2005, a discriminação dos citados gastos, sob pena ser considerado em excesso.

[...]

Na inspeção in loco inspecionou-se a farmácia básica, hospital e alguns PSF. Constatou-se que no município não existe controle eficiente de medicamentos e produtos hospitalares. O controle ainda é realizado através de fichas de estoques – Doc. TC nº 81623/23. No exercício em análise foi gasto com medicamentos e produtos hospitalares o valor de R\$ 1.949.349,41, valor bastante relevante. Não se justifica a não existência de um bom controle interno para dar transparência pública a esse gasto. É bom acrescentar que o Ministério da Saúde dispõe de um bom sistema de controle de medicamentos gratuito – o sistema HORUS.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

A Gestora, em sua defesa (fls. 5853), quanto ao gasto com combustível, alegou que o aumento da despesa se deu em razão do incremento da frota municipal:

Quanto ao controle de combustíveis, a Auditoria sugeriu ainda um aumento dos gastos entre o exercício de 2021 (R\$ 1.613.331,36 - Documento nº 73671/23) e o exercício de 2022 (R\$ 3.311.108,46), representando um incremento de 104,46% das despesas com combustíveis.

Em relação ao referido item, informa-se que tal situação, em parte, foi ocasionada devido ao incremento da frota de veículos do município, através das aquisições no exercício de 2022, somados àqueles adquiridos no exercício de 2021, que só foram disponibilizados para uso das respectivas secretarias no final do exercício de 2021 e/ou no começo do exercício de 2022.

A alegação defensiva foi acatada pela Unidade Técnica (fl. 6469):

No que se refere ao crescimento elevado no consumo de combustível, a defesa apresentou a justificativa e o controle interno por veículo mensalmente – Doc. TC. 102.184/23 – 6077/6436, elidindo o que foi apontado no relatório inicial.

Em relação ao controle de medicamentos, a Prefeita argumentou que a administração estaria adotando medidas para o aperfeiçoamento (fl. 5854):

Quanto ao Controle de Medicamentos, ressalta-se que a Auditora não informa quais as carências que foram observadas durante a inspeção *in loco*, impossibilitando que a defesa se pronuncie sobre os aspectos entendidos como falhos no referido controle, comprometendo o contraditório e a ampla defesa.

Não obstante, informa-se que a gestão já vem adotando medidas para o aperfeiçoamento e modernização do Controle de Medicamentos, através de verificação e avaliação para aquisição de equipamentos e implementação de sistema integrado de controle.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

Para a Auditoria, não haveria controle satisfatório na farmácia básica (fl. 6496):

Quanto aos controles internos municipais se constatou a existência de controles de combustíveis e merenda escolar e ausência de controle na farmácia básica, apesar de o município ter adquirido R\$ 1.949.349,41, necessitando que se implante urgentemente o sistema Hórus do Ministério da Saúde, que é de boa qualidade e gratuito.

O Ministério Público de Contas ponderou o seguinte (fl. 6511):

No que concerne ao controle de medicamentos, constatou-se a ineficiência do controle de medicamentos e de produtos hospitalares, sendo, tal tarefa, realizada por meio de fichas de estoques, inobstante haja um sistema gratuito disponibilizado pelo Ministério da Saúde para tanto: Sistema HORUS.

A defesa trouxe elementos, aos autos, capazes de justificar o aumento no consumo de combustíveis, tendo a Auditoria, após análise dos documentos, considerado elidida a eiva.

No entanto, quanto 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 negativa de tal omissão em prestações de contas futuras, tendo sido citado o Sistema Hórus como uma alternativa eficaz.

Acerca dessa temática, cabe registrar que o controle da gestão pública, sob os enfoques contábil, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, bem como à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, em especial, apurar a escorreita gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso, bem como a adequada movimentação de pessoal dentro dos parâmetros legais. A gestão pública, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Nesse contexto, **cabem as devidas recomendações** para o aperfeiçoamento da ação pública, notadamente para implantação de um sistema eficaz de controle de medicamentos.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade.

Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

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

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

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

(...)

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

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 02849/23*

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** (período de 01/01 a 31/03) e da Senhora **MARIA DALVA LUCENA DE LIMA** (período de 01/04 a 31/12), na qualidade de, respectivamente, ex-Prefeito e Prefeita do Município de **Lagoa Seca**, relativa ao exercício de **2022**, 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, em virtude do déficit orçamentário verificado; **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)** adotar medidas para que o sistema de controle interno referente a gastos com medicamentos indique com fidedignidade as despesas realizadas; **e)** 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** a adequação do excesso de gastos com pessoal conforme as regras da Lei Complementar Nacional 178/2021; 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.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02849/23

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02849/23**, 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** (período de 01/01 a 31/03) e da Senhora **MARIA DALVA LUCENA DE LIMA** (período de 01/04 a 31/12), na qualidade de, respectivamente, ex-Prefeito e Prefeita do Município de **Lagoa Seca**, relativa ao exercício de **2022**, **INFORMANDO** às supracitadas autoridades 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), 20 de março de 2024.

Assinado 21 de Março de 2024 às 09:05



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

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 20 de Março de 2024 às 17:33



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 21 de Março de 2024 às 09:22



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 20 de Março de 2024 às 21:20



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO

Assinado 21 de Março de 2024 às 09:10



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 21 de Março de 2024 às 08:31



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