

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07066/21*

Origem: Prefeitura Municipal de Pedra Branca

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2020

Responsável: Allan Felipe Bastos de Sousa (ex-Prefeito)

Contadora: Clair Leitão Martins Beltrão Bezerra de Melo (CRC/PB 4395/O)

Advogada: Bruna Barreto Melo (OAB/PB 20896)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Pedra Branca. Exercício de 2020. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Falhas formais identificadas. Atendimento da LRF. Regularidade das contas. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00344/22**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor ALLAN FELIPHE BASTOS DE SOUSA, na qualidade de Prefeito do Município de **Pedra Branca**, relativa ao exercício de **2020**.
2. Durante o exercício de 2020, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00366/20), com diversos achados de auditoria e a feitura de **05 relatórios de acompanhamento** e emissão de **28 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2020, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Inicial** às fls. 3473/3510, da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) Thiago Nascimento da Cunha, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Emmanuel Teixeira Burity, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

- 4.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 14/04/2021, dentro do prazo excepcionalmente facultado pela Portaria TCE/PB 52/2020, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2020), o Município possui 3.791 **habitantes**, sendo 2.409 habitantes da zona urbana e 1.382 habitantes da zona rural;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 553/2019) estimou a receita em R\$21.250.398,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$10.625.199,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares (R\$6.913.770,00), especiais (R\$456.980,24) e extraordinários (R\$55.051,88), totalizando R\$7.425.802,12. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou a anulação de dotações e superávit financeiro. Os créditos utilizados somaram R\$5.512.983,63, com cobertura suficiente de recursos, porém foi indicado que os créditos especiais foram abertos sem autorização legislativa, eiva sanada quando da análise de defesa (fl. 3570);
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$18.968.828,19, sendo R\$16.643.388,57 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.992.297,69 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$2.325.439,62 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$19.224.260,48, sendo R\$807.523,86 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$16.685.552,12 (R\$807.523,86 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$2.538.708,36 em despesas de **capital** (R\$0,00 do Poder Legislativo);
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 1,34% (R\$255.432,29) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$2.657.755,32, integralmente em bancos; e o **balanço patrimonial** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$2.033.955,56. Na análise de defesa a Auditoria (fl. 3570) observou que, no contexto das finanças da edilidade e a situação vivida no exercício de 2020 devido a pandemia a eiva sobre o déficit orçamentário foi superada;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07066/21*

- 4.8.** Foram realizados 78 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$10.981.214,33 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;
- 4.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.688.328,80, correspondendo a 9,16% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 4.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$140.400,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$70.200,00, não sendo indicado excesso;
- 4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 4.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.249.934,18, correspondendo a **85,84%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.620.879,46) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$19.394,29 (0,73% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 4.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$3.342.526,18, correspondendo a **30,13%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.091.177,58;
- 4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.415.409,64, correspondendo a **23,36%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.339.406,62);
- 4.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$7.188.719,54, correspondendo a **43,19%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$16.643.388,57;
- 4.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$448.077,48 (**2,69%**), totalizou R\$7.636.797,02, correspondendo a **45,88%** da RCL;
- 4.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **51,13%** e o do Município para **55,52%**;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **263** servidores distribuídos da seguinte forma:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Benefício previdenciário temporário	0	1		0	-100%	2		
Comissionado	47	54	15%	54	%	54	%	15%
Contratação por excepcional interesse público	0	8		10	25%	8	-20%	
Efetivo	189	192	2%	191	-1%	192	1%	2%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
TOTAL	243	262	8%	262	%	263	%	8%

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 do cumprimento das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2020, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$3.405.040,02**, representando **20,45%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 18,31% e 81,69%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando uma redução de 1,62% em relação ao exercício anterior:

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	2.781.240,26	16,71	19.972.066,28	120%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fontes: PCA

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$807.703,56, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 102,38% do valor fixado no orçamento;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

4.17. Em relação à temática **previdenciária**, foi observado:

4.17.1 O Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social;

4.17.2 Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, após os ajustes (salário maternidade e salário família), os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.303.637,10, estando R\$154.233,53 abaixo do valor estimado de R\$1.457.870,63. Após a análise de defesa, o valor pago ascendeu para R\$1.341.765,55 e o indicado como não recolhido foi reduzido para R\$90.300,96, ao se excluir da base de cálculo o valor referente a 1/3 de férias e incluir R\$38.128,45 referente a contribuições patronais do exercício de 2020 pagas em janeiro de 2021 (fls. 3572/3573);

4.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

4.19. Houve registro de **denúncia** neste Tribunal para o exercício em exame (Documento TC 2668/20, anexado ao Processo 08248/20) tendo a 2ª Câmara do Tribunal decidido através do Acórdão AC2 – TC 01193/20:

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 08248/20**, relativos à análise da representação, com pedido cautelar, manejada pela empresa QUASAR BRASIL INSTRUMENTOS MUSICAIS EIRELI (CNPJ 28.453.974/0001-40), subscrita por SANDI & OLIVEIRA ADVOGADOS (OAB/SC 3.532) - Dr. TIAGO SANDI (OAB/SC 35.917) e Dra. BRUNA OLIVEIRA (OAB/SC 42.633, OAB/RS 114.449A e OAB/PR 101.184), em face da Prefeitura de Pedra Branca/PB, sob a gestão do Prefeito, Senhor ALLAN FELIPHE BASTOS DE SOUSA, sobre o descumprimento de prazo após adiamento do certame, relacionada ao Pregão Presencial 024/2020, conduzido pelo Pregoeiro, Senhor SEVERINO LUIZ DE CALDAS, cujo objetivo foi a aquisição de instrumentos musicais, em que se sagrou vendedora a empresa O TAMBORIM DE OURO EIRELI - EPP (CNPJ 08.399.743/0001-98), com o valor global de R\$97.820,00, com previsão de utilização de recursos do Convênio FUNARTE 027/2019, com o impedimento declarado pelo Conselheiro em exercício Oscar Mamede Santiago Melo, **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:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07066/21*

1) preliminarmente, **CONHECER** da representação em comento e, **no mérito, JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, contudo, sem qualquer outra repercussão, ante o cancelamento da licitação pela Prefeitura;

2) **RECOMENDAR** o aperfeiçoamento das rotinas administrativas para evitar o descumprimento de preceitos normativos;

3) **COMUNICAR** aos interessados o conteúdo desta decisão, bem como à Controladoria Geral da União e ao Tribunal de Contas da União, através de suas unidades sediadas na Paraíba; e

4) **DETERMINAR** o arquivamento destes autos.

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

5. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.
6. Notificação do Gestor interessado, da Contadora e da Advogada (fls. 3516/3518), com apresentação de defesa e documentos de fls. 3522/3561, sendo examinados pela Auditoria em relatório de fls. 3569/3576, lavrado pelo ACE Milton de Moura Resende Neto e chancelado pelo Chefe de Divisão, ACE Rômulo Soares Almeida Araujo, concluindo pelas irregularidades:
 - 6.1. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;
 - 6.2. Pagamento de subsídios, vencimentos, vantagens pecuniárias e jetons não autorizados em lei;
 - 6.3. Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto.
7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 3569/3576), opinou pela:

7.1. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo do Sr. Allan Felipe Bastos de Sousa, Prefeito Constitucional do Município de Pedra Lavrada, relativas ao exercício de 2020;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

7.2. REGULARIDADE COM RESSALVAS das contas de gestão do mencionado gestor, referente ao citado exercício;

7.3. APLICAÇÃO DA MULTA prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao citado Prefeito, em virtude da inobservância de normas legais, conforme mencionado no presente Parecer, observada a devida proporcionalidade, quando dessa aplicação;

7.4. RECOMENDAÇÃO à Administração Municipal de Pedra Branca no sentido de:

7.4.1. Conferir a devida observância às normas previdenciárias relativas à obrigatoriedade do recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias;

7.4.2. Observar de forma estrita os comandos normativos relativos ao pagamento de remunerações de seus servidores, abstendo-se de efetuar pagamentos acima do legalmente previsto;

7.5. COMUNICAÇÃO à Receita Federal acerca da omissão constatada nos presentes autos, referente ao não recolhimento de contribuição previdência, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de sua competência.

8. Retrospectivamente, o referido Gestor obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores nesta legislatura, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 05591/18. Parecer PPL – TC 00213/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00712/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$5.000,00, **representação** e **recomendação**);

Exercício 2018: Processo TC 05639/19. Parecer PPL – TC 00171/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00352/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendações**);

Exercício 2019: Processo TC 08243/20. Parecer PPL – TC 00217/20 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00459/20 (**atendimento integral** às exigências da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$2.000,00 e **recomendação**).

9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 3586).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07066/21***VOTO DO RELATOR**

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

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

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

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

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

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

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

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

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

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

Feita esta introdução, adoto como fundamento para o voto as considerações da representante do Ministério Público de Contas sobre cada uma das eivas ventiladas pelo Órgão Técnico.

Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.

No que se refere a esse item, observa-se que, no exercício de 2020, o Município deixou de recolher as contribuições patronais ao Regime Geral de Previdência Social no valor inicialmente calculado de R\$154.233,53.

Em sede de defesa, o interessado pede que seja excluído, dos cálculos da Auditoria, o montante de R\$560.505,60, por entender se se tratar de pagamentos realizados por serviços eventuais, sem subordinação, cumprimento de horário ou de caráter permanente. Solicita também a exclusão das verbas de caráter compensatório e indenizatório relativas ao terço constitucional de férias e outros.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

Em sede de análise de defesa, o Órgão Auditor manifestou-se no sentido de acatamento parcial das alegações.

Com relação à exclusão dos gastos com serviços eventuais, e na esteira do consignado pela Auditoria, tem-se que não assiste razão ao defendente. Realmente, ao se analisar o conceito de despesas relativas a pessoas físicas, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) assim conceitua o “elemento 36”:

“36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física

Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.”

Assim, tem-se que as despesas relativas a serviços não eventuais compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária.

Ademais, verificou-se que as despesas ora analisadas dizem respeito, em sua esmagadora maioria, a serviços realizados por médicos, enfermeiros e assessorias técnicas – serviços que possuem natureza permanente.

Com relação à exclusão de verbas indenizatórias, a douta Auditoria aduziu que as relativas aos salários maternidade e família já haviam sido excluídas, restando, apenas, excluir as verbas inerentes ao terço constitucional de férias.

Dessa forma, após as exclusões realizadas, o montante não recolhido passou a ser de R\$90.300,96.

A propósito, é de se destacar o caráter obrigatório da contribuição previdenciária, seja a parte do servidor ou a parte patronal, enquanto dever imposto pela Constituição, nos termos do citado art. 195, cuja finalidade consiste na concretização do princípio da solidariedade.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07066/21

Ademais, a compulsoriedade da contribuição previdenciária também decorre da necessidade de se observar o princípio constitucional da seguridade social, pois o custeio do sistema previdenciário é efetivado, dentre outras, a partir da dupla contribuição de empregados e empregadores, nos precisos termos do art. 195, incs. I e II da Carta Federal:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e as entidades a ela equiparada na forma da lei (...);

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral da previdência que trata o art. 201.

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.

A rigor, 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 se aproxima de completar vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com a seguinte dicção:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

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, além dos pagamentos da competência de 2020, ainda foi pago ao INSS, como dívida, o valor de R\$90.479,51 e, como obrigações tributárias e contributivas, a cifra de R\$128.049,30:

SAGRES ONLINE		Início	Municipal	Sobre	Exercício 2020
Empenhos		Unidade Gestora	Fornecedor	Elemento	Valores
Agrupamentos					Soma(Valor Pago)
✓	Prefeitura Municipal de Pedra Branca (373)				R\$ 1.522.165,91
✓	INSS (373)				R\$ 1.522.165,91
>	13 - Obrigações Patronais (318)				R\$ 1.303.637,10
>	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas (38)				R\$ 128.049,30
>	71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (17)				R\$ 90.479,51

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07066/21

Tais valores, somados, alcançam a cifra de R\$218.528,81, superando o valor indicado como não recolhido pela Auditoria (R\$90.300,96).

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

Pagamento de subsídios, vencimentos, vantagens pecuniárias e jetons não autorizados por lei.

Eis, mais uma vez, a visão do Ministério Público de Contas sobre o tema:

Com referência a este item, tem-se que a douta Auditoria verificou que foram pagos a servidores contratados para atuarem como médicos no combate à COVID-19, valores superiores aos percebidos pelo Prefeito Municipal, o que é proibido pela Constituição da República.

A respeito, deve-se ressaltar que nosso ordenamento jurídico prevê limitações ao sistema remuneratório de todo o serviço público, como forma de evitar a percepção de remunerações exageradas, que não condizem com a realidade do regime jurídico público da Administração.

Assim, a Constituição Federal estabeleceu duas espécies de limites remuneratórios: geral e específico. O geral se aplica a todo o serviço público, consistindo num teto nacional e os tetos específicos se aplicam aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estadual (subsídios do Governador, dos Deputados Estaduais e dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, respectivamente) e ao Executivo e Legislativo Municipal (Subsídio do Prefeito), conforme se observa no art. artigo 37, inciso XI, in verbis:

Art. 37. Omissis.

(...)

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito; (grifou-se)



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

Portanto, no Município de Pedra Branca, nenhuma remuneração do serviço público poderá ultrapassar o subsídio do Prefeito Municipal, que, de acordo com o valor fixado pela Lei Municipal nº 508/16, é de R\$11.700,00.

A defesa alega que as contratações mencionadas pela Auditoria se referem à contratação de médicos, cuja atuação se revelava imprescindível ao combate da Calamidade Pública instalada pela COVID-19, acrescentando se apresentar bastante dificultosa a contratação de médicos, dada a localização do município de Pedra Branca, não sendo favorável e atrativa a referidos profissionais, que preferem atuar em municípios maiores e com melhor estrutura e qualidade de vida.

Aqui, cumpre ressaltar que não se nega a dificuldade enfrentada pelos municípios, sobretudo os de pequeno porte, para contratação de médicos e de outros profissionais da saúde. Menos ainda se nega a imprescindibilidade da prestação de serviços de saúde, efetiva e de qualidade, pelo poder público municipal.

Entretanto, em qualquer situação, urge que a lei seja devidamente observada, cabendo ao município de Pedra Branca não mais incidir na eiva em causa.

Esta Corte, inclusive, já firmou entendimento sobre a aplicabilidade de tal teto, quando envidou resposta à consulta formulada nos autos do Processo TC 16377/13, conforme teor do Parecer Normativo PN - TC 00004/14:

a) De fato, o teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI da Carta Magna abrange a remuneração de cargos empregos e funções, proventos ou qualquer outra espécie remuneratória. Assim, a remuneração do médico plantonista está compreendida na regra constitucional e, portanto, deve obedecer ao teto remuneratório.

b) No tocante aos casos de acumulação lícita de cargos públicos, o pronunciamento técnico esclareceu satisfatoriamente a abordagem da matéria pelos Tribunais Superiores. O STJ, a partir do ano de 2012, passou a se manifestar no sentido de serem as remunerações submetidas isoladamente para fins de aferição do teto constitucional.

Assim, é de se acompanhar o entendimento do Ministério Público de Contas, **recomendando** a estrita observação da lei.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

Emissão de empenho em elemento de despesa incorreto.

Para o Ministério Público de Contas:

Quanto a este item, a ilustre Auditoria consigna que despesas com pessoal, na Prefeitura Municipal de Pedra Branca foram erroneamente registradas como Despesas Correntes relativas a Outros Serviços de Terceiros (elemento 36), quando, na realidade, deveriam ter sido classificadas no “elemento de despesa 04 – Contratação por Tempo Determinado.”

A propósito, impende registrar que, consoante se infere dos autos, as despesas em comento dizem respeito, majoritariamente, a contratações para prestação de serviços por profissionais da área de saúde como médicos e enfermeiros.

A propósito, esta Representante Ministerial entende que no caso das despesas relativas a serviços esporádicos, a exemplo de serviços de poda de árvores, a falha em debate não se configura, dada a natureza de tal serviço e a ocorrência eventual de sua respectiva contratação, a não caracterizá-lo como de necessidade permanente do município e identificar as despesas a ele correlatas como pagamentos por serviços prestados em substituição àqueles a serem exercidos por servidores.

Entretanto, in casu, observa-se a ocorrência de despesas relacionadas a serviços que, por sua natureza, são intrínsecos ao funcionamento da Administração a exemplo dos médicos e enfermeiros.

Nesses casos, indubitavelmente, houve equívoco no seu escorreito registro, uma vez que tais serviços, em decorrência da calamidade na saúde que se instalou com a pandemia de COVID-19, são claramente categorizados como contratação por tempo determinado, não devendo ser classificadas no elemento de despesa 36.

A respeito, é de se ressaltar que a incorreção de registros contábeis, especialmente daqueles relativos a despesas com pessoal, 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 Pedra Branca no sentido de proceder sempre a correta contabilização das despesas realizadas com pessoal.

De fato, 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 - BC¹. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

¹ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07066/21

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.

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.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07066/21

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

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

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.²

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

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor **ALLAN FELIPHE BASTOS DE SOUSA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Pedra Branca**, relativa ao exercício de **2020**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES 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;

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

IV) 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.

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

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07066/21***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07066/21**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor **ALLAN FELIPHE BASTOS DE SOUSA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Pedra Branca**, relativa ao exercício de **2020**, com a declaração de impedimento do Conselheiro em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES 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;

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

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

Registre-se, publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 31 de agosto de 2022.

Assinado 5 de Setembro de 2022 às 12:07



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 1 de Setembro de 2022 às 11:01



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 1 de Setembro de 2022 às 11:54



Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL