



PROCESSO TC – 06703/21

*Direito Administrativo e Constitucional. Administração Pública Direta. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Desterro. Prestação de Contas Anuais. Exercício 2020. **Parecer Contrário à aprovação das contas apresentadas. Em Acórdão separado.** Atendimento parcial à LRF. Irregularidade das contas do Prefeito. Condenação em débito. Representação à Receita Federal do Brasil. Recomendações.*

ACÓRDÃO APL-TC –0395/22

RELATÓRIO:

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Desterro**, relativa ao exercício financeiro de **2020**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor **Valtécio de Almeida Justo (CPF nº 428.092.582-87)**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em avaliação técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório prévio de prestação de contas (fls. 5.458/5.507), em 25/03/2022, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) *O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 0360/2019, de 04 de novembro de 2019, estimando receita e fixando despesa em R\$ 26.494.777,00, bem como autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 13.247.388,50, correspondentes a 50% da despesa fixada na LOA.*
- b) *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, no montante de R\$ 11.442.833,74 (R\$ 11.369.751,83 em créditos suplementares e R\$ 73.081,91,00 em especiais), sendo utilizados como fonte de recursos, exclusivamente, “Anulação de Dotação”.*
- c) *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 27.188.110,71, atingindo 102,62% da previsão constante da LOA.*
- d) *A despesa orçamentária realizada somou R\$ 25.259.623,30, representando 95,34% da fixação original.*
- e) *O total da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu a soma de R\$ 11.784.947,92.*
- f) *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 22.175.330,79.*

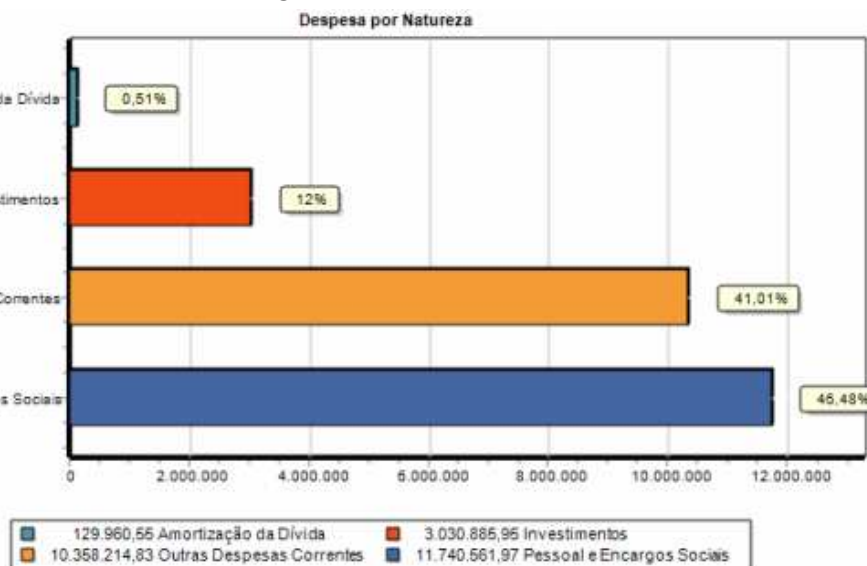
2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) *O Balanço Orçamentário Consolidado evidenciou a ocorrência de superávit equivalente a 7,09% (R\$ 1.928.487,41) da receita orçamentária arrecadada.*
- b) *O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 4.782.580,76 apropriados em Caixa (R\$ 1.795,14) e na conta Bancos (R\$ 4.780.785,62).*
- c) *Do confronto entre as disponibilidades consolidadas no balancete de dezembro com as obrigações de curto prazo encontra-se superávit financeiro (ativo financeiro-passivo*

financeiro), no valor de R\$ 1.376.031,84.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC nº 04937/21), com sentença constante do Acórdão AC2 – TC nº 0879/21, considerada regular
- O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por natureza da despesa, segundo dados coletados do Sistema Sagres:



4. Quanto aos gastos condicionados:

- A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 2.604.331,41, equivalente a **56,37%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%).
- A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 5.142.098,89, equivalente a 19,61% da RIT (limite mínimo=25%);
- O Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R\$ 2.551.506,72, equivalente a **23,12%** da RIT.
- As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 12.458.321,73, equivalente a **61,85 %** da RCL (limite máximo=60%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.
- As despesas com pessoal do Poder Executivo¹ alcançaram o montante de R\$ 11.461.685,17, equivalente a **51,68%** da RCL (limite máximo=54%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.

Ao término do exórdio, a Unidade Técnica de Instrução apontou diversas irregularidades.

Ciente das anormalidades administrativas a ele atribuídas, o Alcaide, Sr. Valtécio Almeida Justo, após pedido deferido de prorrogação de prazo (fl. 5.518), atravessou peça de defesa (fls. 5.522/5.812).

Seguindo a liturgia processual, o feito foi encaminhado para a DIAGM VI, que mediante relatório (fls. 5.819/5.842) pronunciou-se pela manutenção das seguintes falhas apontadas na peça inaugural:

- Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;

¹ Despesas de pessoal do Legislativo atingiram o montante de R\$ 356.202,00, correspondendo a 1,60% da RCL.



2. Não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb para a remuneração dos profissionais de magistério;
3. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);
4. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art.19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
5. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de previdência Social;
6. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social;
7. Despesas não licitadas no valor de R\$ 143.369,71;
8. Despesas com combustíveis não comprovadas, no valor de R\$ 199.858,62.

Instado a emitir opinião, o Ministério Público de Contas, através do longo Parecer nº 1399/22 (fls. 5.845/5.871), lavrado pelo Procurador Luciano Andrade Farias, alvitrou no seguinte sentido:

- I. **Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e pela irregularidade das contas de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Desterro, o Sr. Valtécio de Almeida Justo, relativas ao exercício de 2020;**
- II. **Aplicação de multa ao Gestor Municipal, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE, pelos fatos acima analisados, na forma do art. 201, §1º, do RITCE/PB;**
- III. **Imputação de débito ao gestor responsável, pelas despesas não comprovadas com combustíveis, nos termos expostos no item 6 do presente Parecer;**
- IV. **Envio de recomendações ao Município de Desterro, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente para que:**
 - **a Administração Pública municipal observe a correta alimentação do sistema SAGRES, evitando a ocorrência de novas falhas como a que analisada no item 1 deste parecer;**
 - **para que a Gestão proceda ao recolhimento das obrigações patronais devidas ao RGPS e ao RPPS de forma integral e tempestiva;**
 - **sejam observados os preceitos legais inerentes, especificamente aqueles previstos na Lei de Licitações, evitando sejam realizadas novas despesas sem licitação antecedente.**

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais², que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas³. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta

² Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

³ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.



funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outros princípios. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos.

Com estas ponderações, passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução. Algumas, por estreita relação temática, serão tratadas em conjunto.

- Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.

Em breve linhas, a Auditoria (relatório inicial – fl. 5.464) sustenta que a PM de Desterro incorreu em erro ao registrar despesas de pessoal em rubrica diversa (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, elemento de despesa 36), no valor de R\$ 2.904.034,00, comprometendo a fidedignidade da informação contábil e dos demonstrativos dela decorrentes.

Por seu turno, a defesa alega a inexistência de equívoco na escrita contábil, porquanto parcela significativa dos gastos guardavam relação com pagamento por consultas médicas, transporte de medicamentos, plantões médicos, serviços de organização de arquivos e de digitação do E-SUS, sendo estes de caráter temporários e esporádicos. Não devendo, portanto, ser contabilizados como “Contratação por Tempo Determinado” – elemento 04, como indicado pela Auditoria.

Ao se debruçar sobre os argumentos trazidos a efeito, a Unidade Técnica manteve seu entendimento e ainda acresceu o seguinte:

Podemos citar como exemplo as despesas com contratação de auxiliares de serviços gerais, vigias, porteiros, motoristas, que independentemente do tempo de contratação tem em sua essência características claras de despesa com pessoal. A questão da temporalidade, citada pelo gestor, não retira o caráter de despesas com pessoal, haja vista o elemento adequado para a contratações deste tipo seria o elemento de despesas 04 – contratações por tempo determinado.

Em complemento, o representante do Parquet assim se manifestou:

Quando se analisa o DOC TC 25282/22, que contém a listagem dos agentes contratados e registrados no elemento contábil 36 – prestador de serviço pessoa física -, é preciso que se façam alguns registros.

Algumas das contratações ali apontadas envolvem atividades que não seriam típicas da Administração, como vigia, vigilante e serviços gerais de limpeza, que em regra podem ser contratados



como particulares, desde que observado o regramento inerente às contratações públicas (licitação como regra geral).

Outras contratações ali descritas envolvem atividades típicas da Administração, como serviços de saúde e atividades da burocracia administrativa permanente, o que torna indevida a contratação como particulares, utilizando-se do elemento contábil 36 (prestadores de serviços pessoa física). Aqui seria caso de admissão via concurso público ou, se preenchidos os requisitos, de contratação temporária ou nomeação para cargos comissionados, o que faria com que as despesas entrassem imediatamente no cálculo de pessoal.

Vale salientar que, no cálculo da despesa de pessoal, a Auditoria inseriu como “outras despesas” gastos que não constavam nos elementos contábeis típicos, o que abrangeu as despesas listadas no DOC TC 25282/22. No caso concreto, portanto, conclui-se que a contratação de parte dos prestadores de serviços listados foi indevida, o que levou a Auditoria a fazer o acréscimo nas despesas de pessoal.

Houve um cenário de ilegalidade, seja pela admissão de prestadores de serviços para atividades típicas da Administração, seja pela ausência de licitação nos casos em que a contratação de particular era admitida (vigia e limpeza). A questão contábil – uso do elemento 36 de forma inapropriada – é apenas a consequência dessas ilegalidades apontadas, o que enseja a aplicação de multa ao gestor responsável, nos termos do artigo 56, II, da LOTCE/PB.

Considerando as oitivas dos que me antecederam, vê-se que fração das contratações, desde que adequadamente tratadas, poderia ser registrada como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”. Todavia, parcela significativa dos gastos arrolados no DOC TC 25.282/22 possuem a clara e inafastável conotação de dispêndio com pessoal, os quais reclamariam sua inscrição no elemento de despesa 04 (Contratação por Tempo Determinado). Por este motivo a classificação utilizada desvirtua a informação contábil, tornando-a de pouca utilidade para os fins que ela se presta. A contabilização indevida contamina diversos demonstrativos e provoca interpretações errôneas por parte da gerência administrativa e dos controles interno, externo e social. O efeito deletério produzido não é desprezível e dá azo à censura nos termos alvitados pelo Ministério Público de Contas.

- Não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb para a remuneração dos profissionais de magistério.

De modo lato, em relatório inicial, o Corpo Técnico anuncia que a PM de Desterro aplicou em remuneração e valorização do magistério a quantia de R\$ 2.604.331,41, correspondente a 56,37% da receita recebida pelo Fundeb em 2020 (R\$ 4.19.769,97), conforme quadro abaixo inserto.



Aplicações em FUNDEB	Valor (R\$)
Receitas do FUNDEB	
1. Receita do FUNDEB (Cota-parte + Complementação)	4.617.991,83
2. Receita de Rendimentos de Aplicação*	1.778,14
3. Ajuste da Receita	0,00
4. Total das Receitas (Base de Cálculo) (1+ 2+ 3)	4.619.769,97
Despesas do FUNDEB (Liquidadas)	
5. Despesa com Remuneração dos Profissionais do Magistério	2.683.291,52
6. Exclusões (-)	82.180,11
7. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB (60%) (-)	0,00
8. Outros Ajustes à Despesa	3.220,00
9. TOTAL das Aplicações em Magistério (5+8) – (6+7)	2.604.331,41
10. Outras Despesas	1.709.029,33
11. Exclusões (-)	17.808,74
12. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeiras de Recursos do FUNDEB (40%) (-)	0,00
13. Ajustes à Despesa (+/-)	-3.220,00
14. Despesa superior a Receita (-)	0,00
15. TOTAL de Outras Despesas (11+13) – (11+12+14)	1.688.000,59
16. Percentual de Aplicação em Magistério (9/4*100)	56,37 %

Depois do desfile argumentativo aviado pelo interessado, a Unidade de Instrução acatou o acréscimo de R\$ 16.197,36, referente ao empenho nº 1613/21, pago com saldo do exercício de 2020, cujo objeto seria obrigações patronais previdenciárias. Feita a cita inclusão, o percentual passou para 57%, não atendendo ao mínimo de 60% estabelecido no § 5º do art. 60 do ADCT.

Quanto às exclusões promovidas pela Auditoria (R\$ 82.180,11), relativas ao pagamento de diversos empenhos decorrentes de parcelamento junto às previdências, própria e geral, de exercícios pretéritos, e empenhos de obrigações securitárias, inerentes ao exercício de 2019, pagos em 2020, externo a minha concordância com a metodologia adotada na peça exordial de instrução. As primeiras (parcelamentos) devem ser postas a latere porquanto são o reconhecimento de compromissos passados (remoto), admitidos mediante contrato de confissão de dívida, não devendo ser vinculados aos encargos incorridos e pagos no decurso do exercício sob luzes.

No que tange aos empenhos realizados em 2020 para quitação de dever previdenciário de 2019, por razões óbvias, estes precisam ser apropriados no exercício de 2019. Aliás, foi exatamente o pedido feito pela defesa para incorporação do empenho nº 1613/21 aos gastos com remuneração e valorização do magistério e acatado pela douta Auditoria, narrado em parágrafo anterior. Por coerência, não se pode pleitear entendimentos díspares para assuntos assemelhados.

Há um inarredável conflito, pois, no momento em que o interessado requerer a aceitação/inclusão de encargo de 2020, cujo empenho e pagamento ocorreram em 2021, custeados com saldo remanescente daquele período, de forma intrínseca ele assegura que é inviável idêntico clamor para apropriar em 2020 despesas incorridas em 2019 e empenhadas e pagas em 2020.

Outrossim, mesmo que acolhida a indevida petição – incorporando as exclusões promovidas pela Inspetoria de Contas (R\$ 82.180,11) ao total de aplicação em RVM -, o percentual obtido seria de 58,08% das receitas do período. Portanto, ainda inferior ao estabelecido nas Lei das Leis.

Em função do exposto, a irresignação não prospera e a eiva se mostra evidente, razão suficiente para emissão de juízo contrário à aprovação das contas em epígrafe.



- Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Consoante peça de instrução inaugural (quadro abaixo), a Prefeitura Municipal de Desterro empregou em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o percentual de 19,61% das receitas de impostos e transferências do exercício.

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	4.292.332,00
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	849.766,89
3. TOTAL das Despesas em MDE (1+2)	5.142.098,89
Deduções e/ou Adições	
4. Exclusões (-)	244.193,86
5. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (-)	2.248.749,66
6. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União (-)	328.939,20
7. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE (-)	8.424,13
8. Outros Ajustes à Despesa	0,00
9. Total das Aplicações em MDE (3-4-5-6-7+8)	2.311.792,04
10. Total das Receitas de Impostos e Transferências	11.784.947,92
11. Percentual de Aplicação em MDE (9/10*100)	19,61 %

Fonte: SAGRES

Malgrado as contestações realizadas em documento de defesa, a Unidade Técnica não as referendou, mantendo as conclusões esposadas no exórdio, cujo apontamento indica uma nítida infração aos ditames do artigo 212 da Carta Cidadã.

Á vista dos fatos narrados, não há discussão a propósito da aplicação inadequada na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Entretanto, muito apropriada é a manifestação do Ministério Público, que discorre acerca da edição da Emenda Constitucional nº 119/2022, a qual, em decorrência dos impactos provocados pela Covid 19, flexibilizou a norma em disceptação. Neste instante, peço vênia ao Procurador Luciano Andrade Farias para trazer excerto de seu ajustado parecer, in verbis:

Todavia, embora a irregularidade persista, por força do novo regramento imposto pela Emenda Constitucional nº 119/2022 no que diz respeito às aplicações em MDE para os exercícios de 2020 e 2021, os entes federativos subnacionais, bem como os agentes públicos desses entes federados, não poderão ser responsabilizados pelo não atendimento à aplicação mínima em MDE exigida no caput do art. 212 da Constituição Federal, ficando os responsáveis obrigados a complementar a diferença aplicada a menor naqueles exercícios até o exercício de 2023.

Com efeito, devido ao panorama da pandemia da Covid-19, em 27 de abril de 2022 foi editada a Emenda Constitucional 119/2022, a qual acrescentou o art. 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), como se transcreve:

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

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



o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

Como a aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino se apresenta como um aspecto primordial e de grande relevância para a regularidade das contas, e levando-se em consideração a ausência de comprometimento do gestor com tão relevante área de atuação estatal, o fator aqui abordado, em conformidade ao Parecer Normativo PN TC 52/2004, seria motivo para a emissão de juízo de valor negativo quanto às contas do exercício em questão, bem como para aplicação de multa (art. 56, II, LOTCE/PB) e recomendação para que se aplicasse pelo menos 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Contudo, por ocasião da situação imposta pela Emenda Constitucional nº 119/2022, esse entendimento não pode prosperar.

Assim, a eiva pode ser superada, com a ressalva de que o Município de Desterro complemente o percentual aplicado a menor no exercício em apreço na conformidade do que estabelece o parágrafo único do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

- Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art.19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Merece menção que a dita ultrapassagem decorre da inclusão de despesa, por parte da Auditoria, classificadas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, no valor de R\$ 2.904.034,00, de acordo com o DOC TC nº 25.282/22.

Alhures, tratei do fato ao abordar a pecha denominada “Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis”. Naquele momento, fiz um comentário no sentido de que fração das contratações, desde que adequadamente tratadas, poderia ser registrada como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”. Portanto, o quantitativo anexado pelo Corpo Técnico admite reparos e, uma vez realizados os devidos ajustes, é possível que o percentual encontrado esteja delimitado pelas raias da legalidade.

Ademais, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em períodos de ultrapassagem, estabelece um lapso temporal (dois quadrimestres) para retorno à legalidade (art. 23). Em tempo, o artigo 65 do mesmo normativo estatui que:

Artigo 65 Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70.

Tendo em vista o contexto anunciado e amarga experiência vivenciada por razões da Covid 19, entendo razoável deixar de considerar a pretensa falhas para fins de emissão de juízo de valor das contas em debate.

Ainda falando em reflexos da Covid, é interessante fazer constar que, em janeiro de 2021, ingressou no universo jurídico a Lei Complementar nº 178/21, cujo art. 15 assim disciplina:

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.

Mesmo que questionável tamanho afrouxamento da regra, quis o legislador, diante do cenário pandêmico, causador de aflição em todos os recantos do globo, dotar os gestores públicos de condições mais amenas para emergir das agruras provocadas pelo panorama caótico intensificado pela moléstia. Portanto, não há espaço para qualquer admoestação.

- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de previdência Social;

- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social;

Em relação ao recolhimento securitário patronal devido ao INSS, depois de vencida a análise de defesa, a Auditoria estimou obrigações patronais previdenciárias no valor de R\$ 1.206.090,91 e entendeu que a PM de Desterro verteu aos cofres da Autarquia a importância de R\$ 643.094,48, correspondendo a 53,32% do devido.

Impende colocar que a Auditoria acresceu à base de cálculo previdenciário a quantia de R\$ 2.904.034,00 referentes aos “Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis”, conforme quadro abaixo.

Discriminação	Valor RGPS (R\$)	Valor RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	1.080.099,05	4.689.404,91
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	
3. Contratação por Tempo Determinado	1.759.157,00	
4. Contratos de Terceirização	0,00	
5. Ajustes (Base de cálculo)	2.904.034,00	0,00
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	5.743.290,05	4.689.404,91
7. Alíquota *	21,00%	25,56%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	1.206.090,91	1.198.611,89
9. Obrigações Patronais Pagas	534.936,13	903.809,16
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	-261.311,86
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	671.154,78	556.114,59

Disse, em passagens anteriores deste documento, que a avaliação realizada pela douta Auditoria é merecedora de reparos, não existindo razões para repisar os motivos da necessidade de ajustes. Tais reparações, provavelmente, desaguarão em enxugamento do valor devido. De qualquer maneira, ainda permanecerá compromisso com o INSS pendente de acerto.

Quanto ao Regime Próprio de Previdência Social, a aferição aproximada da auditoria corresponde a R\$ 1.198.611,89, dos quais R\$ 642.497,30 foram devidamente pagos, restando a quantia de R\$ 556.114,59 a adimplir, equivalente a 46,40% do calculado.

Via regra, em alinhamento com o Parecer Normativo nº 52/04, “a 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” é motivo assaz suficiente para emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas. Excepcionalmente, o Pleno do TCE PB, através de inúmeros precedentes, releva à imperfeição, todavia, observadas condicionantes simultâneas, a saber: 1. ser esta a única falha a por nódoa à PCA e 2. as contribuições vertidas aos institutos alcançarem patamares expressivos em relação às estimativas.

No caso em apreço, a excepcionalidade não pode ser empregada, porquanto esta não é a única falta a macular a presente prestação de contas. Destarte, além de multa, a conduta enseja juízo negativo.



- Despesas não licitadas no valor de R\$ 143.369,71.

Encontra-se registrado no relatório preliminar de instrução que foi licitado, por meio do Pregão Presencial nº 01/2020, o valor de R\$ 986.400,00 em favor do credor Wilson de Almeida Combustível ME, CNPJ – 12.908.745.0001/32. Doutra banda, verificou-se que em 2020 foi empenhado, tendo por favorecido o referido fornecedor, o valor de R\$ 1.062.726,02, ultrapassando o valor licitado em 143.369,71, montante este posto como carente de certame.

Pois bem, vamos ao que diz o Estatuto das Licitações e Contratos:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei **poderão ser alterados**, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) (...)

b) **quando necessária à modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto**, nos limites permitidos por esta Lei;

§ 1º O **contratado fica obrigado a aceitar**, nas mesmas condições contratuais, **os acréscimos** ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou **compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato**, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (grifei)

Em termos gerais, a lei faculta à Administração, de modo unilateral, aditar contratos de compras em até 25% do valor atualizado do contrato, nas mesmas condições da avença firmada. Trata-se de cláusula exorbitante que almeja assegurar a indisponibilidade do interesse público. No caso em exame, seria possível o incremento (aditamento) na quantia licitada para R\$ 1.233.00,00, ou seja, não existindo irregularidade na operação, vez que sobejaria a cifra adquirida.

A bem da verdade, a defesa não levantou essa hipótese, como também não trouxe aos autos o necessário termo aditivo, formalizador do acréscimo contratual. De seu turno, a Auditoria não fez qualquer menção a prefalada possibilidade. Pelas razões aduzidas, entendo que a incorreção é passível de cominação de multa.

- Despesas com combustíveis não comprovadas, no valor de R\$ 199.858,62.

A inconsistência vindica uma pequena narrativa para plena compreensão do panorama. A instrução inicial assim informa:

O quadro a seguir mostra a variação percentual do valor dos gastos com combustíveis por função, comparando-se os exercícios de 2019 e 2020, conforme segue:

Função	2019	2020	Variação
Agricultura	R\$ 145.841,72	R\$ 345.700,34	137%
Educação	R\$ 356.057,47	R\$ 103.683,14	-71%
Administração	R\$ 13.802,70	R\$ 12.774,09	-7%
Saúde	R\$ 383.771,83	R\$ 572.878,28	49%
Assistência Social	R\$ 19.882,59	R\$ 17.801,20	-10%
Urbanismo	R\$ -	R\$ 9.888,97	100%
Total	R\$ 919.356,31	R\$ 1.062.726,02	16%

Fonte: Sagres.



Percebe-se que a variação percentual, no que tange aos gastos totais com combustíveis, é relativamente pequena, haja vista as alterações de preços corriqueiras.

No que se refere a função Saúde houve um incremento de gastos com combustíveis em torno de 49% quando comparado com os do exercício anterior, sendo justificado pela alta demanda de locomoção de pacientes afetados pela COVID 19 e com necessidade de transporte para outras regiões, bem como maior fluxo dentro do próprio município

Em decorrência da pandemia da COVID – 19, as aulas presenciais em todo o Brasil foram suspensas por praticamente todo o exercício de 2020, salvo raras exceções de retorno presencial de escolas particulares ao final do mesmo exercício. No município em análise não foi diferente, fato que justifica a diminuição de cerca de 71% dos gastos com combustíveis na função educação em 2020, conforme quadro anterior, quando comparamos com os valores de 2019, haja vista a ausência de despesas com transporte escolar, por quase todo o exercício de 2020.

Por outro lado, as despesas empenhadas na função Agricultura aumentaram vultosamente em 137%, quando comparadas com as do exercício de 2019. Devido à pandemia decorrente da Covid 19, o lockdown foi regra em praticamente todos os municípios paraibanos, não havendo justificativa para esse incremento tão significativo dos gastos com a função agricultura.

Em termos de valores, as despesas com combustíveis empenhadas na função Agricultura aumentaram em R\$ 199.858,62, se compararmos com as despesas de 2019. Em contrapartida, em termos de valores, as despesas com combustíveis empenhadas na função educação tiveram um decréscimo de R\$ 252.374,33. Pode-se dizer que os valores apresentados sugerem a existência de um “remanejamento” de boa parte das despesas com combustíveis da função Educação para a função Agricultura em 2020.

Frente à missiva defensiva, a Técnica deixou consignado:

Em sua defesa, o gestor alega que na função agricultura estão incluídas despesas com manutenção de estradas, coleta de lixo e utilização de máquinas na cidade e zona rural. Diz, ainda, que algumas destas despesas deveriam ter sido empenhadas na função urbanismo. Pede que seja retirado do valor das despesas com combustíveis em 2020, o valor de 11.3030,38 (empenhos 42 e 161) que, segundo o gestor, referem-se a gastos do exercício de 2019. Outro fato alegado é a existência de dívidas para com fornecedores pagas em 2020, porém sem nenhuma documentação comprobatória da afirmação.

Ademais, o gestor apresenta planilhas de consumo de combustíveis referentes aos exercícios de 2019 e 2020, onde são apresentadas as despesas relativas às secretarias de agricultura, de obras e urbanismo de maneira conjunta, sendo impossível fazer qualquer comparativo de forma isolada que se correlacione com os dados em que esta Auditoria se baseou para apontar as despesas não comprovadas com combustíveis em 2020.

*O gestor afirma ainda que com as chuvas a atividade agrícola foi incrementada em 2020, o que justificaria o aumento exorbitante das despesas com combustíveis na função agricultura. **No entanto, faltam documentos que comprovem tais fatos**, os quais estão total incompatibilidade com a situação da economia mundial, dada a pandemia do COVID-19.*



Diante de todo exposto, na ausência de justificativas e/o documentação que possa elidir a presente irregularidade, a mesma permanece.

Traçado o cenário fático, passemos para as ponderações apropriadas.

A função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outros princípios. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Outrossim, cabe ao gestor de recursos públicos a comprovação, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adylson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo nº 929.531/1998-1, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

“Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Seguindo idêntico raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Por fim, o Acórdão n.º 2225/2014 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, assim vaticinou:

“Cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade.

Em matéria de gestão de recursos públicos, o ônus da prova é invertido. Assim, para que não haja condenação em débito, deve o responsável colacionar aos autos provas convincentes e robustas de que os dispêndios obedeceram aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, entre outros.



Prestação de contas é procedimento formal, a cargo do gestor, inteiramente previsto na legislação em vigor. Opera mediante a apresentação de documentos pré-constituídos, comprobatórios da pertinência e da eficácia da aplicação dos recursos públicos. (...)

Incumbe exclusivamente ao gestor a apresentação dos documentos, previstos na legislação e no instrumento do convênio, por ele assinado, constitutivos da prestação de contas.

1. O ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos recebidos compete ao gestor que, por meio de documentação consistente, deve demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

2. A comprovação do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos deve se dar por meio de elementos probatórios robustos e coerentes entre si e que guardem efetiva correspondência com a realidade fática (...).”

De modo geral, é importante frisar o esforço da Administração em tentar justificar a discrepância anotada, porém, os argumentos utilizados não foram devidamente acompanhados da documentação capaz de dá-lhes legitimidade, inexistindo alternativa que não seja a condenação em débito. Reforce-se que os documentos, não aviados na defesa, poderão ser colacionados aos autos eletrônicos, quando do manejo de eventual recurso de reconsideração, cuja análise poderá suavizar a censura ora imposta.

Com esteio em todos os argumentos esposados, voto nos seguintes termos:

- ***Emissão de Parecer Contrário*** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Desterro, exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor ***Valtécio de Almeida Justo***.
- ***Declaração de atendimento parcial*** aos preceitos da LRF.
- ***Irregularidade das contas de gestão*** do mencionado responsável.
- ***Aplicação de multa*** ao senhor ***Valtécio de Almeida Justo***, Prefeito Municipal de Desterro, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil), correspondendo a 80,00 (oitenta inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.
- ***Imputação de débito*** ao senhor ***Valtécio de Almeida Justo***, Prefeito Municipal de Desterro, no valor de R\$ 199.858,62 (cento e noventa e nove mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e sessenta e dois centavos), correspondendo a 3.197,74 (três mil, cento e noventa e sete mil inteiros e setenta e quatro décimos) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, em função de despesas não comprovadas com combustíveis, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.
- ***Comunicação*** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.
- ***Recomendação*** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente para que:
 - ***a Administração Pública municipal observe a correta alimentação do sistema SAGRES, evitando a ocorrência de novas falhas como a que analisada no item 1 deste parecer;***
 - ***para que a Gestão proceda ao recolhimento das obrigações patronais devidas ao RGPS e ao RPPS de forma integral e tempestiva;***



- *sejam observados os preceitos legais inerentes, especificamente aqueles previstos na Lei de Licitações, evitando sejam realizadas novas despesas sem licitação antecedente.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 6703/21, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1. **DECLARAR** o atendimento parcial aos preceitos da LRF.
2. **JULGAR IRREGULARES** as contas de gestão do mencionado responsável.
3. **APLICAR MULTA** ao senhor **Valtécio de Almeida Justo**, Prefeito Municipal de Desterro, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil), correspondendo a 80,00 (oitenta inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.
4. **IMPUTAR DÉBITO** ao senhor **Valtécio de Almeida Justo**, Prefeito Municipal de Desterro, no valor de R\$ 199.858,62 (cento e noventa e nove mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e sessenta e dois centavos), correspondendo a 3.197,74 (três mil, cento e noventa e sete mil inteiros e setenta e quatro décimos) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, em função de despesas não comprovadas com combustíveis, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.
5. **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.
6. **RECOMENDAR** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente para que:
 - *a Administração Pública municipal observe a correta alimentação do sistema SAGRES, evitando a ocorrência de novas falhas como a que analisada no item 1 deste parecer;*
 - *para que a Gestão proceda ao recolhimento das obrigações patronais devidas ao RGPS e ao RPPS de forma integral e tempestiva;*
 - *sejam observados os preceitos legais inerentes, especificamente aqueles previstos na Lei de Licitações, evitando sejam realizadas novas despesas sem licitação antecedente.*

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 21 de setembro de 2022.

Assinado 29 de Setembro de 2022 às 11:27



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 29 de Setembro de 2022 às 09:40



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR

Assinado 29 de Setembro de 2022 às 10:27



Bradson Tiberio Luna Camelo

PROCURADOR(A) GERAL