



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

Origem: Prefeitura Municipal de Assunção

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2022

Responsável: Luiz Waldvogel de Oliveira Santos (Prefeito)

Contador: CONPLAN Ltda (CRC/PB 381/O)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9.450)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Assunção. Exercício de 2022. 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. Necessidade de aprimorar as rotinas administrativas sobre a classificação de receitas provenientes do FUNDEB e os contratos de servidores temporários. Atendimento integral da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00080/24

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor **LUIZ WALDVOGEL DE OLIVEIRA SANTOS**, na qualidade de Prefeito do Município de **Assunção**, relativa ao exercício de **2022**.
2. Durante o exercício de 2022 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria, a feitura de **06 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **03 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 3729/4527), foi elaborado o **relatório inicial** (fls. 4532/4571), da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) Rômulo Soares Almeida Araujo, sob a chancela do Chefe de Departamento ACE Plácido César Paiva Martins Junior.
4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 23/03/2023, dentro do **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

- 4.2. Conforme dados do IBGE (censo 2022), o Município possui 4.152 **habitantes**;
- 4.3. A **lei orçamentária anual**, Lei Municipal 417/2021, estimou a receita em R\$23.000.282,38, e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$11.500.141,19, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares (R\$15.781.955,48) e especiais (R\$385.694,85), perfazendo R\$16.167.650,33. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$16.090.024,73, sendo R\$10.496.091,64 de anulação de dotações e R\$5.593.933,09 de excesso de arrecadação. Os créditos adicionais utilizados somaram R\$14.917.780,40. Após a análise de defesa (fls. 4994/4997), a Auditoria certificou o uso de créditos adicionais com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$30.159.933,34, sendo R\$27.503.742,47 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$3.273.719,83 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e R\$2.656.190,87 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$28.241.050,30, sendo R\$1.044.755,49 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$25.325.481,85 (R\$1.020.648,43 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$2.556.928,43 (R\$24.107,06 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**. Foi acrescido ajuste no montante de R\$358.640,02 (despesa não empenhada);
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 6,36% (R\$1.918.883,04) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$5.919.586,06, sendo R\$3.180,04 em caixa e R\$5.916.406,02 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$3.113.797,09;
- 4.8. Foram realizados 84 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$9.741.215,24 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de gastos sem licitação;
- 4.9. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$714.398,83, correspondendo a 2,56% da despesa orçamentária total;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

4.10. Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$108.000,00; já os do Vice-Prefeito foram de R\$54.000,00, não sendo indicado excesso;

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

4.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R\$6.352.221,94, correspondendo a **87%** dos recursos do FUNDEB (R\$7.301.104,32) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$7.733,27 (0,1% da receita do fundo), 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\$6.783.900,87, correspondendo a **26,39%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$18.539.224,67;

4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$3.444.544,49, correspondendo a **19,97%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$17.244.020,78);

4.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$13.306.595,06, correspondendo a **48,38%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$27.503.742,47;

4.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$750.068,41 (**2,72%**) totalizou R\$14.056.663,47, correspondendo **51,1%** da RCL;

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 301 servidores:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Inativos / Pensionistas	2	2	%	2	%	2	%	%
Efetivo	158	160	1%	156	-3%	154	-1%	-3%
Eletivo	7	7	%	7	%	8	14%	14%
Comissionado	88	90	2%	92	2%	89	-3%	1%
Contratação por excepcional interesse público	38	47	24%	47	%	48	2%	26%
TOTAL	293	306	4%	304	-1%	301	-1%	3%



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

- 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 02/2021, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;
- 4.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$4.044.594,45**, representando **14,7%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 69,37% e 30,62%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Eis os principais índices e valores:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	1.238.805,48	4,50	33.004.490,96	120,00%

- 4.16.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.047.991,79, representando **7%** da receita tributária do exercício anterior (R\$14.969.911,26). O repasse correspondeu a 105,85% do valor fixado no orçamento;
- 4.17.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:
- 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**, os recolhimentos patronais foram de R\$1.834.187,56, R\$537.464,81 abaixo do valor estimado de R\$2.371.652,37;
- 4.18.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 4.20.** Não foram registradas denúncias relativas ao exercício sob análise;
- 4.21.** Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

5. Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.
6. Notificação de estilo, tendo sido apresentados defesa e documentos de fls. 4582/4984, examinados pela Unidade Técnica em relatório de fls. 4992/5011, lavrado pela ACE Maria de Fátima Telino de Meneses e cancelado pela ACE Edleuza Cruz dos Santos Pinheiro (Chefe de Divisão), cuja conclusão segue:

Diante de todo o exposto, após análise da Auditoria acerca dos argumentos e documentos apresentados pelo defendente, mediante Doc. TC 91682/23 (fls. 4582/4984), ficam mantidas as seguintes irregularidades:

- 2.1 Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB (1.1.3);
- 2.2 Aumento de contratação temporária que deve ser justificado (item 1.1.6);
- 2.3 Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social (item 1.1.7);
- 2.4 Obrigações legais não empenhadas (item 1.1.8);
- 2.5 Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto (item 1.1.9);
- 2.6 Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (item 1.1.10);
- 2.7 Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (item 1.1.11).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 5014/5022), concluiu:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PREFEITO MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO DE 2022. IRREGULARIDADES CONSTATADAS PELO ÓRGÃO AUDITOR. ERRO NA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS RECEITAS DO FUNDEB. AUMENTO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA SEM ATENDIMENTO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. NÃO EMPENHAMENTO DE OBRIGAÇÕES LEGAIS. RECOLHIMENTO INCOMPLETO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. EMISSÃO DE EMPENHO EM ELEMENTO DE DESPESA INCORRETO. ERROS EM REGISTROS CONTÁBEIS CONCERNENTE A FATOS RELEVANTES. IRREGULARIDADES QUE, DA FORMA COMO SE APRESENTARAM, E NO COTEJO COM A REGULARIDADE DE OUTROS ASPECTOS RELEVANTES EM SEDE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL, NÃO DESAUTORIZAM A EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS DE GESTÃO. COMINAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL.

(...)

Ante o exposto, com supedâneo no princípio da razoabilidade, opina esta Representante do Ministério Público de Contas pela:

- 1. EMISSÃO DE FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo do Senhor Luiz Waldvogel de Oliveira Santos, na condição de Prefeito do Município de Assunção, referente ao exercício financeiro de 2022;
- 2. REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas de gestão do mencionado Prefeito, referente ao sobredito exercício;
- 3. APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Sr. Senhor Luiz Waldvogel de Oliveira Santos, em virtude da não observância de normas legais, conforme mencionado no presente Parecer;
- 4. RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de Assunção no sentido de:
 - 4.1. Conferir a devida observância às normas previdenciárias relativas à obrigatoriedade do recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias (art. 195, I e II);
 - 4.2. Utilizar a contratação temporária tão somente em casos excepcionais e com estrita observância dos requisitos constitucionais e infraconstitucionais;
 - 4.3 Zelar pela veracidade das informações contábeis, bem como promover o seu correto registro, no intuito de não comprometer a transparência da gestão, bem como não causar empecilhos ao pleno exercício do controle externo;
- 5. COMUNICAÇÃO** à Receita Federal acerca da omissão constatada no presente feito concernente ao não recolhimento de contribuição previdenciária, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.

8. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 5023).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

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 02515/23

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 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 02515/23

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 exercer “a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”.

Feita esta introdução, passa-se a comentar as eivas indicadas pela Auditoria

Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB.

A Unidade Técnica, fl. 4541, indicou erro na classificação orçamentária das receitas oriundas do FUNDEB no valor de R\$7.552,70. A falha ocorreu a partir do confronto das informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com as enviadas pelo Gestor por meio do SAGRES:

Recursos do Fundeb (Fontes)	STN (R\$)	Sagres (R\$)	Diferença (R\$)
Receitas do Fundeb Originárias de Impostos e Transferências	5.072.402,11	5.064.849,41	7.552,70
VAAF	722.531,62	722.531,62	0,00
VAAT	1.407.254,84	1.407.254,84	0,00
VAAR	0,00	0,00	0,00
Total	7.202.188,57	7.194.635,87	7.552,70

Fonte: STN e Sagres



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

Na defesa ofertada, o Gestor (fls. 4589/4593) alegou que os valores lançados pela contabilidade estavam idênticos ao DAF liberado pelo Banco do Brasil, assim como a classificação da receita orçamentária do FUNDEB. Nesse compasso, consignou que não haveria erro.

A Unidade Técnica (fl. 4999) não acatou os argumentos apresentados, sob o seguinte fundamento:

“Em relação à contabilização do valor de R\$ 7.552,70 no código de receita 17196101, houve equívoco por parte do jurisdicionado quanto à interpretação das normas mencionadas em suas alegações.

Uma vez que a origem do recurso foi um auxílio financeiro em favor do Fundeb, recebido pelo jurisdicionado (receita) via transferências constitucionais – Fundeb (Banco do Brasil), não há autorização legal para seu registro fora das fontes de recursos próprias do Fundeb.”

O Ministério Público de Contas, fls. 5015/5016, entendeu que:

“Assim, a presente irregularidade enseja recomendação à Prefeitura Municipal de Assunção no sentido de zelar pelo correto e fidedigno registro dos fatos contábeis, a fim de não comprometer a transparência das atividades e a veracidade das informações contábeis.”

Acerca do erro de registro de recursos, convém ressaltar que se trata de debate técnico-contábil sobre o adequado registro de recursos, sem impacto substancial na presente prestação de contas, quer pelo valor envolvido quer pelo fato de o registro haver sido feito no gênero dos recursos do FUNDEB, como deveria ser.

Nesse contexto, convém ressaltar que 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 - NBC¹. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

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.

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 02515/23

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 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.

Aumento de contratação temporária que deve ser justificado.

Na análise inicial (fl. 4547), a Unidade de Instrução detectou o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente 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.

Na defesa ofertada (fls. 4596/4599), o Interessado argumentou que as contratações temporárias: ocorreram em conformidade com a Lei Municipal 275/2011; tiveram respaldo na Constituição Federal; e estavam vinculadas a atividades essenciais do Município.

A Auditoria (fls. 5002/5005) manteve inalterada a eiva, sob o seguinte fundamento:

“Após análise de toda documentação encaminhada, esta Auditoria verifica que a irregularidade permanece. Vejam-se exemplos (Sagres – posição dezembro 2022) de casos que não se enquadram na Lei Municipal 0275/2011, sejam pelo tempo de contratação, sejam pela natureza do cargo.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

Ao se pronunciar sobre o tema, o Ministério Público de Contas (fls. 5016/5017) pontuou:

“Em suma, a licitude da contratação temporária de pessoal está condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos: I) previsão legal das hipóteses; II) contratação por tempo determinado; III) situação de necessidade temporária; IV) existência comprovada de excepcional interesse público a ser socorrido; e V) submissão a processo seletivo simplificado, em obediência e no resguardo dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Tais circunstâncias, contudo, não restaram devidamente demonstradas nos autos para algumas contratações. Dessa forma, não comprovado o preenchimento dos requisitos constitucionais anteriormente mencionados, a Administração Pública não está autorizada a utilizar esta modalidade de contratação.

Cabível, por fim, recomendações à gestão municipal no sentido de utilizar o instituto da contratação temporária tão somente em casos excepcionais e com estrita observância dos requisitos legais, sob pena de reflexos negativos 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.

Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando 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;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

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. Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. 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, 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 **ressalvas e recomendação** para o caso em exame.

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

Obrigações legais não empenhadas.

Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto.

A Unidade Técnica (fl. 4549) verificou que, no exercício de 2022, o Município deixou de recolher as **contribuições previdenciárias patronais ao Regime Geral de Previdência Social**, no valor estimado de R\$537.464,81, tendo em vista que o valor estimado devido foi de R\$2.371.652,37 e o pago de R\$1.834.187,56, que representou 77,34%, e a ausência de empenhamento do referido valor.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

O Gestor (fls. 4599/4608) alegou que: não foram computadas as despesas referentes ao exercício de 2022, pagas em 2023; caberiam ser excluídos da base de cálculo os valores relativos a salário-maternidade e salário-família; deve ser excluída, da base de cálculo, os ajustes no montante de R\$2.036.856,14; e deveriam ser considerados os valores pagos a título de parcelamento.

O Órgão Técnico, fls. 5006/5007, acatou parcialmente as justificativas e apresentou o seguinte entendimento:

“Após análise dos argumentos/informações trazidos pelo jurisdicionado, além de consulta ao sistema Sagres, esta Auditoria refaz a estimativa dos valores referentes às obrigações patronais no exercício de 2022:

(A) Obrigações patronais estimadas: R\$ 2.371.652,37

(B) Salário família a deduzir: R\$ 39.734,00

(C) Licença maternidade a deduzir: R\$ 34.076,00

(D) $(A - B - C)$ = Obrigações patronais estimadas a empenhar e a pagar: R\$2.297.842,37

(E) Obrigações patronais empenhadas: R\$2.013.012,35

(F) Obrigações patronais pagas em 2022: R\$1.834.187,56

(G) Estimativa do valor não empenhado: R\$284.830,02 $(R\$2.297.842,37 - R\$2.013.012,35)$

(H) Obrigações patronais de 2022, pagas em 2023: R\$22.798,72

(I) Estimativa do valor não pago: R\$440.856,09 $(R\$2.297.842,37 - R\$1.834.187,56 - R\$22.798,72)$

Diante de todo o exposto, fica mantida a presente irregularidade com valores alterados para:

- Estimativa do valor não empenhado: R\$284.830,02; e*
- Estimativa do valor não pago: R\$440.856,09.”*

O Ministério Público de Contas (fls. 5017/5018) entendeu que:

“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.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

Cumpre registrar 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.”

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 INSS despesas orçamentárias na quantia de R\$2.142.640,28, sendo R\$1.952.780,82 de obrigações patronais e R\$189.855,54 de parcelamento:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

SAGRES ONLINE Início Municipal Sobre Ajuda Exercício 2022 Assunção Prefeitura Municipal de Assunção

Empenhos Detalhes de empenho

CPF/CNPJ Fornecedor Elemento

Agrupamentos	Valores	Dados
	Soma(Valor Empenhado) ↓	Soma(Valor Liquidado) Soma(Valor Pago)
29.979.036/0163-06 (217)	R\$ 1.593.781,07	R\$ 1.593.781,07 R\$ 1.540.825,79
INSS (217)	R\$ 1.593.781,07	R\$ 1.593.781,07 R\$ 1.540.825,79
13 - Obrigações Patronais (201)	R\$ 1.441.617,22	R\$ 1.441.617,22 R\$ 1.388.661,94
71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (10)	R\$ 137.331,02	R\$ 137.331,02 R\$ 137.331,02
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (6)	R\$ 14.832,83	R\$ 14.832,83 R\$ 14.832,83

SAGRES ONLINE Início Municipal Sobre Ajuda Exercício 2022 Assunção Prefeitura Municipal de Assunção Entrar

Empenhos Detalhes de empenho Filtros

CPF/CNPJ Fornecedor

Agrupamentos	Valores	Dados
	Soma(Valor Empenhado) ↓	Soma(Valor Liquidado) Soma(Valor Pago)
00.394.460/0058-87 (244)	R\$ 689.988,40	R\$ 689.988,40 R\$ 564.118,89
MINISTERIO DA ECONOMIA/SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (244)	R\$ 689.988,40	R\$ 689.988,40 R\$ 564.118,89
00.394.460/0425-70 (35)	R\$ 37.691,69	R\$ 37.691,69 R\$ 37.691,69
PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (35)	R\$ 37.691,69	R\$ 37.691,69 R\$ 37.691,69

Resta como paga, referente a 2022, a quantia de R\$2.142.636,36, o que corresponde a **93,25%** do **valor estimado** devido de R\$2.297.842,37, sem contar eventuais ajuste na base de cálculo e de pagamentos no ano seguinte relativos ao exercício sob análise que devem fazer parte do cálculo para o exercício de 2023.

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

Tangente à contabilização de despesa com pessoal no elemento 36, deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara os gastos com pessoal do Município, cabendo **recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

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

A Unidade Técnica indicou, fl. 4545, que ocorreu erro na contabilização de recurso do Fundo de Participação dos Municípios, vejamos:

10.0.1 - Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (Item 10);

Erro na contabilização do repasse extra de 1% no Fundo de Participação do Município (FPM) referente aos meses de julho e setembro (art. 159, I, alíneas 'e' e 'f', respectivamente), tendo sido verificada a contabilização do total repassado em dezembro.

A rigor, a eiva, não necessariamente, pode ser considerada como erro de contabilização, pois, como a própria Unidade Técnica informou, a contabilização total dos recursos foi realizada no mês de dezembro, portanto, ainda dentro do exercício.

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:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02515/23

“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 e multa, 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 **LUIZ WALDVOGEL DE OLIVEIRA SANTOS**, na qualidade de Prefeito do Município de **Assunção**, relativa ao exercício de **2022**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

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 vista da necessidade de aprimorar as rotinas administrativas sobre contratos de servidores temporários;

III) RECOMENDAR que sejam observadas as normas da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, aplicáveis à classificação de receitas provenientes do FUNDEB e à contratação temporária, a fim de que as impropriedades constatadas não se repitam nos próximos exercícios; 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 02515/23

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02515/23**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor **LUIZ WALDVOGEL DE OLIVEIRA SANTOS**, na qualidade de Prefeito do Município de **Assunção**, relativa ao exercício de **2022**, **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 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 vista da necessidade de aprimorar as rotinas administrativas sobre contratos de servidores temporários;

III) RECOMENDAR que sejam observadas as normas da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, aplicáveis à classificação de receitas provenientes do FUNDEB e à contratação temporária, a fim de que as impropriedades constatadas não se repitam nos próximos exercícios; 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 e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 20 de março de 2024.

Assinado 21 de Março de 2024 às 09:04



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 17:34



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 08:31



Assinado Eletronicamente

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

Marclio Toscano Franca Filho

PROCURADOR(A) GERAL