

**MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIALIZADO**

Processo TC 07443/21

Natureza: **Prestação de Contas Anuais**

Origem: **Município de Santa Rita**

Unidade Gestora: **Executivo Municipal**

Exercício: **2020**

Gestor: **Emerson Fernandes Alvino Panta (Prefeito)**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FISCAL, ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO DE SANTA RITA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020. AUDITORIA. IRREGULARIDADES. NÃO ENCAMINHAMENTO A ESTE TRIBUNAL DO PLANO PLURIANUAL E DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS – SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. INCOMPATIBILIDADE NÃO JUSTIFICADA ENTRE OS DEMONSTRATIVOS, INCLUSIVE CONTÁBEIS. OMISSÃO DE REGISTRO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA. EMISSÃO DE EMPENHO EM ELEMENTO DE DESPESA INCORRETO. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE NA MANUTENÇÃO DE CONTRATOS POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO POR PRAZO ALÉM DO ADMITIDO E FIXADO EM LEI LOCAL. MPC. PELA EMISSÃO DE CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DA CONTAS DE GOVERNO E PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE SANTA RITA, EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL ÀS PRESCRIÇÕES PERTINENTES DA LEI COMPLEMENTAR 101/2020. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL, COM FULCRO NO ARTIGO 56, INCISO II DA LOTC/PB. [EVENTUAL] ASSINAÇÃO DE PRAZO PARA RESTAURAÇÃO DA LEGALIDADE. REPRESENTAÇÃO DE OFÍCIO AO MP ESTADUAL. BAIXA DE RECOMENDAÇÃO EXPRESSA AO GESTOR RECONDUZIDO AO CARGO.

P A R E C E R 02467/22

I – DO RELATÓRIO

Os autos deste processo em meio eletrônico refletem a análise da prestação de contas anuais referente ao exercício financeiro de **2020** de responsabilidade do

Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, Chefe do **Poder Executivo** do Município de **Santa Rita**.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/9026.

Análise inicial das referidas contas anuais pela Unidade Técnica, fls. 9028/9083, entendendo pela existência de diversas irregularidades.

Citação eletrônica do jurisdicionado publicada no Diário Oficial Eletrônico nº 2978 de 19/07/2022, vide Certidão de fl. 9086.

Pedido de prorrogação do prazo, fl. 9087, aviado pelo advogado Rodrigo Lima Maia, OAB/PB 14.610, com procuração anexada à fl. 5895, deferido pelo v. Relator, conforme Despacho de fls. 9089/9090.

Defesa aviada com documentos remissivos às alegações constituída às fls. 9092/9505.

Relatório de Análise de Defesa, às fls. 9513/9536, concluindo pela manutenção das irregularidades adiante arroladas:

*1 – Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do quadriênio;
2 – Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício;
3 – Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa;
4 – Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis;
5 – Omissão de registro de receita orçamentária;
6 – Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto;
7 – Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
8 – Irregularidade na manutenção de contratos por excepcional interesse público por prazo superior a 02 anos.*

Vinda do caderno processual eletrônico ao Ministério Público Especializado em 07/11/2022, com distribuição realizada no mesmo dia, para análise e emissão de parecer meritório.

II - DA ANÁLISE

Cumpra esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, contida no relatório técnico da DIAFI, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como na vertente.

Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em parecer ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Em

outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu o STF.¹

Após regular instrução processual, o Órgão de Instrução ratificou as irregularidades a seguir comentadas:

- **Não encaminhamento a este Tribunal do Plano Plurianual do quadriênio e**
- **Não encaminhamento a este Tribunal da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício -**

Acerca das irregularidades em comento, o Prefeito, apesar de alegar o envio das Leis Municipais 1.864/18 e 1927/19 por ocasião da Defesa, não promoveu a efetiva inserção nestes autos eletrônicos.

Sendo o álbum processual das contas em apreço portentosos – até o momento, contam com 9538 laudas – é lícito, por parte da Auditoria, do MP Especializado e da própria Relatoria – esperar que normativos municipais sejam encartados e destacados em termos de numeração, até porque é interesse precípua do jurisdicionado aproveitar-se dos efeitos benéficos da Defesa.

Esta representante do *Parquet* de Contas acompanha, então, a conclusão promanada do Órgão Técnico no sentido do não encaminhamento das nominadas leis orçamentárias pelo jurisdicionado, sopesando-se o não envio em época e prazo próprios.

Ora, o não encaminhamento ou envio intempestivo dos processos e informação a este Tribunal de Contas constitui falha insanável de natureza administrativo-formal.

Neste sentido, o encaminhamento do PPA, da LDO e da LOA fora do prazo constitucional e regimental enseja a aplicação de multa pecuniária, consoante previsão contida no **artigo 32 da Resolução Normativa RN TC 07/2004**:

Art. 32 - O atraso na entrega dos documentos, informações e dados obrigatórios relativos ao PPA, LDO, LOA, BME, RGF e PCA, implicará, para o responsável, em multa automática e pessoal no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) acrescido de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por dia de atraso, este contado a partir do segundo dia após o vencimento do prazo previsto, não podendo o valor total da multa ultrapassar o limite de R\$ 1.600,00.

¹ HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009: EMENTA: PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - **Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa.** Precedente.

II - Ordem denegada.

Assim, cabível se revela a sanção anteriormente referida, contribuindo esta situação para a irregularidade das contas em apreciação, até por causa do comprometimento do desembaraçado exercício do controle e fiscalização da higidez, grau de conformidade, congruência e legalidade dos principais instrumentos de planejamento orçamentário por parte deste Tribunal de Contas, órgão técnico de Controle Externo.

▪ **Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa -**

Hauriu-se das irregularidades remanescentes arroladas pelo Corpo Técnico, para o exercício de 2020, sob a responsabilidade do Sr. **Emerson Fernandes Alvino Panta**, Alcaide santarritense, a abertura de créditos adicionais especiais, no total expressivo de **R\$ 2.714.462,65**, sem autorização legislativa:

| Créditos Orçamentários | Autorizados (R\$) | Abertos (R\$) | Abertos sem Autorização (R\$) |
|------------------------|-------------------|---------------|-------------------------------|
| Suplementares | 65.454.460,00 | 53.337.216,00 | 0,00 |
| Especiais | 0,00 | 2.714.462,65 | 2.714.462,65 |
| Extraordinários | 0,00 | 11.599.088,00 | 0,00 |

Em sede de Defesa, o jurisdicionado sustentou que o crédito em questão diz respeito à abertura de um crédito especial por meio da **Lei Municipal 1.941/20**, não anexando ao caderno processual, mais uma vez, cópia do referido ato normativo, como determina a processualística civil, aplicável, por analogia e subsidiariedade, ao processo de controle externo:

Art. 376 (antigo 337) - A parte que alegar direito municipal, estadual, estrangeiro ou consuetudinário, provar-lhe-á o teor e a vigência se assim determinar o juiz.

Colhem-se do corpo da decisão prolatada pelo Ministro Humberto Martins, do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do AgRg no Recurso Especial 1.139.800 – SC (2009/0089842-4), recortes pertinentes e dignos de ser reproduzidos, embora citem o artigo vigente à época do CPC de 11/01/1973 (Lei 5.869), em boa parte alterado pelo CPC de 16 de março de 2015 (Lei 13.105):

EMENTA TRIBUTÁRIO – PROCESSUAL CIVIL – PRINCÍPIO JURA NOVAT CURIA – LEI MUNICIPAL – INTELIGÊNCIA DO ART. 337 DO CPC.

- 1. Interpretação conjunta do Princípio do **Jura Novat Curia** com o artigo 337 do CPC.*
- 2. A parte não está obrigada a provar o conteúdo ou a vigência da legislação municipal se o juiz não a determinar.*

3. *É vedado ao Poder Judiciário negar prestação jurisdicional por desconhecimento de legislação municipal por ausência de comprovação, cabendo ao juiz determinar sua juntada aos autos.*

[...]

O Tribunal a quo assim manifestou-se:

"Ora, o Código de Processo Civil em seu art. 337 é claro ao determinar que 'a parte, que alegar direito municipal, estadual, estrangeiro ou consuetudinário, provar-lhe-á o teor e a vigência, se assim o determinar o juiz' e, ante a impugnação do contribuinte, tendo o Município fulcrado o lançamento tributário em lei municipal, a ele cabia o ônus da provar a existência e vigência da referida legislação.

(...)

Desse modo, diante da ausência de comprovação nos autos acerca da existência e, por consequência, do conteúdo da lei Municipal n. 1.740/91 – na qual o ente tributante fundamentou a autuação fiscal impugnada, por sustentar ter aquela norma instituído a incidência do Imposto Sobre Serviço nas operações de arrendamento mercantil tipo leasing – e tendo em vista que os fatos geradores ocorreram em 2000 e 2004, o reconhecimento da inexigibilidade parcial do crédito tributário consubstanciado na Notificação Fiscal n. 38044 é medida que se impõe." (fls. 322/325)

Como se percebe da simples leitura do acórdão recorrido, o Tribunal de origem eximiu-se da apreciação da exigibilidade do crédito tributário sob a alegação de falta de comprovação pela agravada do teor e da vigência do texto de lei local.

Dessa forma, não cabe à parte presumir qual a legislação de conhecimento do magistrado, caso este não a conheça, determina a juntada aos autos da legislação necessária, em conformidade com o disposto no artigo 337 do CPC. Aceitar o argumento de negativa de prestação jurisdicional por ausência de conhecimento de lei é deixar o Poder Judiciário de cumprir seu principal objetivo: fazer justiça.

Nesse sentido, as ementas dos seguintes julgados:

"PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ISS. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. INOCORRÊNCIA. ARTS. 150, § 7º DA CF/88 E 128 DO CTN. VÍCIO NA CITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. DECADÊNCIA. FATO GERADOR. LEI MUNICIPAL Nº 1.603/84. DIREITO LOCAL. SUMULA 280 DO STF. ARGÜIÇÃO DE PRESCRIÇÃO EM SEDE DE EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. JUNTADA DA LEI MUNICIPAL À INICIAL DA AÇÃO. NÃO OBRIGATORIEDADE.

(...)

17. O artigo 337 do CPC dispõe que: 'A parte, que alegar direito municipal, estadual, estrangeiro ou consuetudinário, provar-lhe-á o teor e a vigência, se assim o determinar o juiz'. (grifo nosso)

18. Nesse diapasão, é imperioso concluir que, como decorrência do princípio geral segundo o qual o juiz conhece o direito (*iura novit curia*) - o qual não depende, portanto, em princípio, de prova -, não há imprescindibilidade de juntada da legislação local ou alienígena quando da propositura da ação, salvo se o juiz a requerer, quando então abre-se prazo para que a parte cumpra com o dever de

praticar o ato processual requested. 19. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido."

(REsp 857.614/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 4.3.2008, DJe 30.4.2008.)

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TEMPESTIVIDADE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO JURA NOVIT CURIA. INTELIGÊNCIA DO ART. 337 DO CPC. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE.

*1. O princípio **jura novit curia** aplica-se inclusive às normas do direito estadual e municipal. A parte não está obrigada a provar o conteúdo ou a vigência de tal legislação salvo quando o juiz o determinar (CPC, art. 337).*

2. Presume-se de conhecimento do STJ a suspensão do expediente forense previsto em norma de direito local, ficando a parte dispensada de juntar prova a respeito no momento da interposição do recurso, salvo se o Tribunal o exigir.

3. Agravo regimental a que se nega provimento."

(AgRg no AgRg no Ag 698.172/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 6.12.2005, DJ 19.12.2005 p. 237.)

Destarte, restou efetivamente sem [prévia e obrigatória] lei autorizadora o montante de R\$ 2.714.462,65, a título de crédito adicional especial, em completa afronta ao entabulado no artigo 167, inc. V, da CRFB/88, bem como ao prescrito no artigo 42 da Lei n.º 4.320/64.

O artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes e a Lei nº 4.320/64, que estabelece os requisitos e procedimentos para a abertura e utilização de créditos suplementares, dispõe em seu artigo 42 e 43 que esses créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo, com indicação correspondente de recursos.

Além de transgressão frontal ao mandamento constitucional e legal descritos, a irregularidade assestada consubstancia clara afronta à separação dos Poderes – rico primado da ordem constitucional vigente, pois abrir crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa implica, no mínimo, uma invasão de competência do Executivo em face do Poder Legiferante, estando aquele Poder atuando em menoscabo às atribuições constitucionais deste.

A abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa e indicação da fonte de recursos é conduta que ocasiona a reprovação das contas prestadas, além de cominação de multa ao responsável, à luz do previsto no artigo 56, II, da LOTC/PB.

- **Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis e**
- **Omissão de registro de receita orçamentária -**

A Auditoria constatou divergência entre o valor do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial e aquele informado no Quadro de Superávit/Déficit Financeiro.

Registrou, ainda, que as receitas recebidas a título de Complementação da União e ajuste do FUNDEB, recebidas ao longo de 2020, foram erroneamente contabilizadas como Valores Recebidos do FUNDEB.

A rigor, a rigor, as não conformidades aqui abordadas inserem-se no arco de responsabilidade do assessor técnico, profissional a quem se cometem as subidas funções de, observando estritamente as Normas Brasileiras de Contabilidade ao Setor Público, por seu turno bafejadas pelas Normas Internacionais emitidas pela INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, “fechar” o Balanço Geral dos entes e entidades públicas brasileiras.

Salvo equívoco, não consta na tramitação destes autos eletrônicos citação e/ou intimação do contador.

Não se mostra razoável, a esta altura do campeonato, revolver estágios da instrução.

Prossiga-se, então, com a apreciação das contas também neste aspecto.

A ausência ou o incorreto de registro de valores em algum momento traduz empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas.

A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do Município, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras.

Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Segundo lição de Deusvaldo Carvalho e Marcos Ceccato:

O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações fidedignas, tempestivas e compreensíveis sobre os resultados de gestão alcançados, bem como os aspectos de natureza orçamentária econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão, para a adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

[...]

As demonstrações contábeis são de fundamental importância por representarem as saídas de informações geradas pela Contabilidade

*Pública, promovendo transparência dos resultados orçamentário, financeiro econômico e patrimonial do setor público.*²

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes. Além disso, aspectos qualitativos das práticas contábeis do ente e a consistência das informações e demonstrações devem ser sempre considerados como condição *sine qua non* para a elaboração de peças contábeis.

No caso em discepção, a atitude do gestor revelou inobservância aos preceitos de direito público, sobretudo ao não determinar aos seus assessores e subordinados o efetivo cumprimento das normas de movimentação financeira e registro contábil, comprometendo o grau de transparência tão caro à Lei de Responsabilidade Fiscal e dificultando o exercício do controle externo, levando à assunção de condutas objeto de restrição pela Auditoria.

As não conformidades concorrem para a cominação de sanção pecuniária ao nominado Prefeito do Município de Santa Rita, com espeque no inciso II do artigo 56 da LOTC/PB.

▪ Emissão de empenho em elemento de despesa incorreto -

Além das atecnias comentadas no item anterior, a Unidade Técnica verificou que o Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Rita emitiu empenhos no Elemento de despesa 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, quando deveria ter sido classificada no Elemento 51 – Obras e Instalações.

Em sede de Defesa, o gestor aduziu que, na esteira das disposições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público,

a estrutura da natureza da despesa é flexível, quanto ao relacionamento entre grupos de despesas, podendo ser combinados e estruturadas, em razão do objeto do gasto a ser registrado, e, acaso seja o entendimento desta Corte diferente, a suposta falha se refere a meras incorreções que não obstaculizaram o trabalho da Auditoria nem tampouco a transparência municipal.

A Unidade Técnica não recepcionou a tese defendida pelo jurisdicionado e lhe assiste integral razão.

Confundir ou misturar despesas com Serviços de Terceiros e Obras e Instalações é escolha interpretativa discricionária que não recebe abrigo técnico.

Afinal de contas, uma coisa é uma coisa; outra coisa é coisa.

² CARVALHO, Deusvaldo; CECCATO, Márcio. **Manual Completo de Contabilidade Pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 711.

Com efeito, deve-se atentar para o que estabelece a Portaria Interministerial nº 163/2001 – que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alterada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2009, e o Manual da Despesa Pública Nacional.

Ecoe-se a descrição dos Elementos de despesa 39 e 51:

39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

51 - Obras e Instalações

Despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.

Como bem pontuado pela Equipe Técnica, houve despesas com obras e instalações incorretamente registradas na contabilidade do Executivo Municipal e classificadas no Elemento de despesa 39, prática livremente admitida pelo defendente e que não apenas compromete a credibilidade dos demonstrativos encaminhados a esta Corte, como também a escorreita identificação do objeto mesmo do gasto.

A falha em questão enseja, no mínimo, a baixa de recomendação expressa ao gestor municipal no sentido de que os registros de empenho sejam classificados corretamente nos elementos de despesa correspondentes, cuidando para não repetir ou incorrer em idêntica eiva nos próximos exercícios.

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

Durante o exercício sob exame, o Órgão de Instrução constatou que os **gastos com pessoal do Município de Santa Rita** alcançaram o montante correspondente a **61,52% da Receita Corrente Líquida**.

Neste ponto específico, o Alcaide alegou ter adotado a linha interpretativa esposada pelo Parecer Normativo PN TC 12/2007, que exclui o total das despesas com pessoal o valor das obrigações patronais.

A Auditoria esclareceu que o PN/TC 12/2007 cuida apenas da interpretação do artigo 20 da LC 101/2000 e não da despesa de pessoal do ente, disciplinada pelo artigo 19, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, a ultrapassagem aos limites deitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal enseja a adoção de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da mencionada Lei, ainda que, ou independentemente de, interpretação de artigo da lei normatizada por este Tribunal. Sublinhe-se, aliás, que cabe à Secretaria do Tesouro Nacional promover a interpretação da LRF, inclusive, se for o caso, em detrimento de interpretações ditas “criativas”, com o intuito único de “aprovar formalmente” as contas públicas. (Cf. artigo de autoria do Conselheiro Iran Coelho das Neves publicado na página da ATRICON a respeito da parceria técnica com entre o sistema TC e a STN para coibir janelas ou brechas alternativas ao frame legal.)³

Destaque-se a criação pela Lei de Responsabilidade Fiscal de um sistema de controle de gastos com pessoal a partir do estabelecimento de limites máximo (54% da receita corrente líquida) e prudencial (correspondente a 95% do limite máximo), indicando providências quando um ou outro for alcançado ou ultrapassado:

³ A LRF e os Tribunais de Contas

(Publicado em fev 21, 2019)

A LRF e os Tribunais de Contas

A situação de quase insolvência que aflige diversos governos estaduais expõe um quadro dramático de desequilíbrio fiscal prolongado, agravado pela queda de receita decorrente da crise econômica e, frequentemente, por ‘licenças heterodoxas’ com que gestores se permitiram avançar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na busca de reduzir o risco real de desagregação em cascata das finanças públicas de várias unidades federativas, e, especialmente, de restaurar a efetiva supremacia da LRF, livrando-a das muitas interpretações criativas, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) articula-se com os Tribunais de Contas dos Estados para harmonizar a interpretação da lei e prevenir desequilíbrios fiscais à frente.

Embora suscitada pela urgência decorrente da gravidade da crise fiscal, a convergência entre o STN e os TCE aponta para a construção de uma parceria técnica consistente, capaz de unificar diferentes metodologias adotadas nos Estados para calcular o tamanho de suas despesas com pessoal.

Em vigor há quase duas décadas, a LRF (Lei Complementar nº 101/2000) estabeleceu padrões rígidos para a gestão de recursos e definiu limites para os gastos públicos, em todas as esferas de governo.

Contudo, **ao longo dos anos foram adotadas diferentes interpretações dessa lei, algumas em claro desacordo com ela, outras, as consideradas criativas, identificando janelas, ou brechas, pelas quais se insinuavam alternativas para o fechamento formal de contas públicas.**

[...]

*Iran Coelho das Neves é presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/a-lrf-e-os-tribunais-de-contas> /. Acesso original em: 24 set 2021.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6.º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3.º e 4.º do art. 169 da Constituição.

Na esteira dos dispositivos transcritos, ao atingir o limite prudencial, o gestor deve se abster de, em gênero, aumentar a despesa com pessoal, mas não há obrigação de reduzi-la em prazo certo. Contudo, uma vez ultrapassado o limite máximo legalmente estabelecido (54%), além das medidas previstas no art. 22 acima transcrito, o administrador deve, imediatamente, tomar as providências elencadas nos §§ 3º e 4º, do art. 169 da Constituição Federal, eliminando o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes.

Cabe, contudo, observar que, em regra, as sanções institucionais e pessoais previstas para imbuir de coercibilidade as normas de controle de gastos com pessoal não punem a simples ultrapassagem dos limites, mas, sim, a omissão e ineficácia das providências com vistas à adaptação dos gastos a este, o que, diga-se de passagem, pode ocorrer tão-só pelo incremento da receita, sem haver necessidade, em consequência, de diminuição de despesas.

Durante o exercício de 2020, no Município de Santa Rita, materializou-se a ultrapassagem dos limites máximos em relação à Receita Corrente Líquida, sem indicação das medidas legais a ser adotadas para o atendimento aos limites da Lei Complementar 101/2000, o que encerra eiva de natureza duplamente grave, constituindo, de *per se*, motivo bastante para a irregularidade das contas de gestão do exercício em tela.

Logo, pugna esta representante do MPC pela aplicação de sanção pecuniária ao Chefe do Poder Executivo de Santa Rita em 2020, com espeque no inciso II do artigo 56 da LOTC/PB.

▪ Irregularidade na manutenção de contratos por excepcional interesse público por prazo superior a dois anos -

A irregularidade refere-se a uma denúncia apócrifa encaminhada a esta Corte, noticiando supostas irregularidades nas contratações por excepcional interesse público via Fundo Municipal de Saúde.

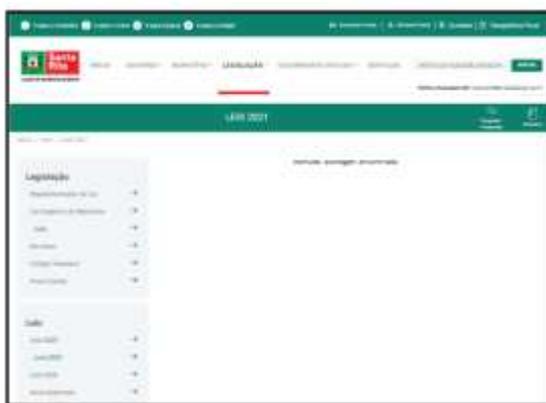
Conforme apurou o Órgão Técnico, constatou-se a manutenção, durante o exercício de 2020, de contratados por excepcional interesse público em número superior ao máximo permitido pela Lei Municipal nº 1874/18.

Em sede de Defesa, o causídico advogou que as contratações decorreram devido ao aumento das necessidades em prestação de serviços de saúde voltados ao combate à Pandemia da COVID-19, e tiveram respaldo na Lei Municipal nº 1955/21.

A Auditoria obtemperou, fls. 9531/9532:

Em que pese a mudança ocorrida na Lei Municipal nº 1.874/2018, conforme a Lei Municipal nº 1.895/2019, ter aumentado o percentual de servidores contratados por excepcional interesse público de 30% para 40%, conforme apontado pela Auditoria em sede de relatório inicial, fl. 9046, o Município de Santa Rita apresentou na folha de pagamento de dezembro de 2020 a existência de 1.283 servidores contratados por excepcional interesse público, correspondendo ao percentual de 47,69% dos servidores efetivos do Município, ultrapassando em 7,69% do limite trazido pela Lei nº 1.895/2019.

Em relação a Lei Municipal nº 1.955/2021, mencionada pelo defendente, consultando o site da Prefeitura Municipal de Santa Rita, não foi encontrada nenhuma publicação relativa à Lei em questão, conforme demonstrado a seguir.



Ademais, ainda que a referida Lei esteja plenamente em vigor, não há que se falar em sua aplicação para o exercício 2020, pois a “suposta” Lei é de 2021. Sendo assim, considerando que a PCA é de 2020, o prazo das contratações por excepcional interesse público é respaldado pelo disposto no art. 4º da Lei Municipal nº 1.874/2018. Considerando o exposto, entende-se pela manutenção da irregularidade.

Também neste particular se acompanha o entendimento esposado pela Unidade Técnica.

Primeiramente, é oportuno lembrar que a Constituição Federal estabelece como regra para admissão de pessoal no serviço público a aprovação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos, nos moldes previstos no art. 37, II, a saber:

Artigo 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:

[...]

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

Por outro lado, ela ressalva a contratação de agentes a título precário, desde que estejam presentes os requisitos da temporariedade, da excepcionalidade e da previsão legal das hipóteses, conforme estabelecido no inciso IX do artigo mencionado, *litteris*:

Artigo 37. Omissis;

[...]

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

Depreende-se do exposto acima que o legislador constitucional quis limitar esse tipo de vínculo precário somente a hipóteses excepcionais, previstas em lei, que justifiquem as contratações imediatas e provisórias, buscando certamente impedir a burla ao concurso público.

Portanto, 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 e;
- IV) Presença de excepcional interesse público.

Além disso, a Lei Federal nº 8.745/93, que regulamenta a contratação temporária no âmbito federal e serve como modelo para elaboração dos diplomas legais estaduais e municipais, também determina, em seu art. 3º, que a contratação temporária deve ser precedida de processo seletivo simplificado.

Sendo assim, verificado o não preenchimento dos requisitos acima mencionados, a Administração Pública não poderá utilizar esta modalidade de contratação, sob pena de ofensa à obrigatoriedade do concurso público.

Contudo, nos dias atuais, a exceção acima mencionada vem sendo utilizada de forma reiterada e indiscriminada por gestores públicos, com vistas ao suprimento de deficiências nos quadros de pessoal, sob a alegação falaciosa de necessidade temporária de excepcional interesse público, chegando, muitas vezes, a prorrogar esses contratos por vários anos, em detrimento da realização de concurso público.

Ao compulsar o álbum processual, vê-se que o Município de Santa Rita de fato manteve, em seu quadro de pessoal, servidores temporários num percentual de 47,69% dos servidores efetivos, mesmo a Lei Municipal nº 1874/19 tendo estabelecido o limite percentual de 40%.

O gestor deve ter em mente que a admissão de pessoal para exercício de cargo público através da aprovação prévia em concurso, além de consistir na forma mais democrática de ingresso no serviço público, na medida em que garante a todos igual oportunidade de disputar uma vaga, também proporciona à Administração a formação de um corpo de servidores mais qualificados, em atendimento aos princípios administrativos da legalidade, igualdade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

O concurso público é, pois, uma regra que jamais deve ser preterida pela gestão pública comprometida com os princípios e regras constitucionais.

Por conseguinte, este órgão ministerial, em consonância com o entendimento firmado pela Unidade Técnica, reconhece a permanência da irregularidade mencionada e alvitra a assinação de prazo à atual gestão do Município de Santa Rita, com vistas à adoção de medidas saneadoras da mácula existente em seu quadro de pessoal.

Por fim, entende ser cabível a aplicação de multa ao gestor responsável, em razão manutenção dos contratos temporários sob o pálio da excepcionalidade de interesse público, sem prejuízo de recomendação à atual gestão para que obedeça o quantitativo disposto em legislação local e não utilize a exceção constitucional, prevista no inciso IX do artigo 37 como regra, admitindo servidores temporários somente nas hipóteses e situações legalmente previstas, que atendam aos requisitos da excepcionalidade e temporariedade.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com espeque nos fundamentos expendidos, opina esta representante do *Parquet* de Contas pela:

A. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** de governo e a **IRREGULARIDADE** das contas anuais de gestão do **Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Rita** durante o exercício de **2020**, Sr. **Emerson Fernandes Alvino Panta**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52/2004;

B. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos Preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000);

C. **APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte ao supracitado Gestor, dado o conjunto de irregularidades, falhas e omissões de dever, sem prejuízo da cominação daquela estabelecida na RN TC /2004;

D. **ASSINAÇÃO DE PRAZO** ao mencionado Alcaide, para adoção das providências necessárias no sentido de regularizar a situação jurídica de todos os contratos por excepcional interesse público que pendam de restauração da legalidade;

E. **REPRESENTAÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público Estadual, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, para as providências de natureza administrativa e/ou judicial que entender cabíveis e necessárias, em face das condutas assumidas pelo Sr. **Emerson Fernandes Alvino Panta**, na condição de **Chefe do Poder Executivo de Santa Rita em 2020** e;

F. **RECOMENDAÇÃO** ao citado Titular da Administração Pública Municipal de Santa Rita, na pessoa do Chefe do Poder Executivo, no sentido de não repetir as eivas, falhas, irregularidades e omissões de dever aqui comentadas, cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além de observar as sugestões aduzidas ao longo da instrução processual.

João Pessoa(PB), 25 de novembro de 2022.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ

Subprocuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba

ecad



Processo: 07443/21

Subcategoria: PCA - Prestação de Contas Anuais

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Santa Rita

Exercício: 2020

CERTIDÃO INTIMAÇÃO PARA SESSÃO

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba certifica que na edição Nº 3067 do Diário Oficial Eletrônico, com data de publicação em 30/11/2022, foi realizada a seguinte publicação:

Sessão: 2380 - 14/12/2022 - Tribunal Pleno - Ordinária - Presencial e Eletrônico

Processo: 07443/21

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Santa Rita

Subcategoria: PCA - Prestação de Contas Anuais

Exercício: 2020

Intimados: Emerson Fernandes Alvino Panta (Gestor(a)); Rogério Lacerda Estrela Alves (Contador(a)); Rodrigo Lima Maia (Advogado(a) OAB/PB 14610).

Aviso: A sustentação oral depende de requerimento prévio a ser formalizado, em até 2 (duas) horas anteriores à sessão remota, pelo email "seapl@tce.pb.gov.br", contendo nome do interessado requerente ou do seu representante legal, o número de inscrição no Conselho de Classe Profissional quando houver, número do processo e telefone para contato (art. 111-E, da RN-TC 01/2020). A sustentação oral remota ocorrerá através de link de acesso disponibilizado ao requerente.

João Pessoa, 29 de Novembro de 2022



Sistema de Processo Eletrônico do TCE-PB



| |
|---|
| Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI |
| Departamento de Auditoria da Gestão Municipal – DEAGM I |
| Divisão de Auditoria da Gestão Municipal – DIAGM II |
| Processo: 7443/21 |
| Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Santa Rita |
| Subcategoria: PCA - Prestação de Contas Anuais |
| Responsável: Emerson Fernandes Alvino Panta |
| Assunto: Prestação de Contas Anuais |
| Exercício: 2020 |
| Relator: Conselheiro em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos |

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Atendendo ao despacho exarado, às fls. 9511-9512, pela Secretária de Gabinete Josefa Aparecida Barbosa da Silva, por delegação do Conselheiro em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos, este Órgão Técnico de Instrução passa a proceder à análise da defesa (Documento nº 88950/22 - fls. 9092-9505) apresentada pelo Senhor Rodrigo Maia Lima, representante legal do Senhor Emerson Fernandes Alvino Panta, Prefeito do Município de Santa Rita, exercício 2020, expondo o seguinte entendimento.

2. ANÁLISE DA DEFESA

2.1 IRREGULARIDADE

Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do quadriênio, descumprindo o art. 3º, § 1º da RN TC nº 07/2004 alterada pela RN TC nº 05/2006 (item 3 do relatório inicial)

DEFESA

“No intuito de afastar a falha apontada, segue em anexo a publicação Lei Municipal nº 1.864/2018 de 16 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE SANTA RITA, PARA O QUADRIÊNIO 2018/2021, requerendo que seja considerada sanada a mácula.”



AUDITORIA

Em sentido oposto ao que alega o defendente, a Lei Municipal nº 1.864/2018 não consta nos anexos da defesa apresentada pelo gestor. Portanto, **entende-se pela manutenção da irregularidade.**

2.2 IRREGULARIDADE

Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício, não obedecendo o art. 5ª, § 1, da RN TC Nº 07/2004 alterada pela RN TC Nº 05/2006 (item 3 do relatório inicial)

DEFESA

“Para suprir a falha apontada, segue anexo a defesa a Lei Municipal nº 1.927/2019, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei orçamentária para o exercício de 2020 (doc.02).

Porém, requer que a falha não tenha o condão de macular as contas ora analisadas, como já assim decidiu esta Egrégia Corte de Contas nos autos do processo TC 15635/13, então vejamos:

“3. quanto às seguintes irregularidades: a) Divergências entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica no montante de R\$ 17.680,77 relativas à folha de Inativos/Pensionistas; b) Divergências entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica no montante de R\$ 17.266,13 relativas à folha de Ativos, segundo a defesa (fls. 40/41), as divergências decorreram de erros no envio das informações ao SAGRES. Embora sejam de natureza formal e não tenham causado prejuízo ao erário, contribuíram para a falta de transparência da gestão, ensejando tão somente



recomendações, com vistas a que não mais se repitam;”

Nesse sentido, requer-se que seja afastada a mácula.”

AUDITORIA

Em sentido oposto ao que alega o defendente, a Lei Municipal nº 1.927/2019 não consta nos anexos da defesa apresentada pelo gestor. Portanto, **entende-se pela manutenção da irregularidade.**

2.3 IRREGULARIDADE

Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, contrariando o art. 167, V, da Constituição Federal e art. 42 da Lei nº 4.320/64 (item 4 do relatório inicial)

DEFESA

“Informou a Auditoria que houve abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa no valor de R\$ 2.714.462,65, conforme a tabela abaixo:

| Créditos Orçamentários | Autorizados (R\$) | Abertos (R\$) | Abertos sem Autorização (R\$) |
|------------------------|-------------------|---------------|-------------------------------|
| Suplementares | 65.454.460,00 | 53.337.216,00 | 0,00 |
| Especiais | 0,00 | 2.714.462,65 | 2.714.462,65 |
| Extraordinários | 0,00 | 11.599.088,00 | 0,00 |

Ocorre que, o referido crédito não ocorreu sem autorização legislativa, vez que diz respeito a abertura de um crédito especial através da Lei Municipal nº. 1.941/2020 – cuja cópia segue anexa, devendo ser considerada sanada a suposta irregularidade.”

AUDITORIA

Em sentido oposto ao que alega o defendente, a Lei Municipal nº 1.941/2020 não consta nos anexos da defesa apresentada pelo gestor. Portanto, **entende-se pela manutenção da irregularidade.**



2.4 IRREGULARIDADE

Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, em desarmonia com o Item 2.9 do PN-TC-52/2004 (item 5.1.1 do relatório inicial)

DEFESA

“A falha apontada é decorrente de erro apresentado no sistema, quando da consolidação do balanço patrimonial. No entanto, segue anexo a defesa o referido demonstrativo contábil com as devidas correções, pelo que se requer que seja afastada a irregularidade.”

AUDITORIA

Em sentido oposto ao que alega o defendente, o demonstrativo contábil em questão, Balanço Patrimonial, não consta nos anexos da defesa apresentada pelo gestor. Portanto, **entende-se pela manutenção da irregularidade.**

2.5 IRREGULARIDADE

Omissão de registro de receita orçamentária, afrontando os artigos 57, 89 e 91 da Lei 4.320/64 (item 5.2.1 do relatório inicial)

DEFESA

“Informa a Auditoria que, as receitas recebidas a título de Complementação da União e Ajuste do FUNDEB (também complementação) recebidas ao longo de 2020, conforme informações obtidas no site da STN foram erroneamente contabilizadas como Valores Recebidos do FUNDEB.

Como bem informou a Douta Auditoria, as parcelas da cota FUNDEB, (complementação da União), foram lançadas equivocadamente pela contabilidade como receita do FUNDEB.

Nesta esteira, conforme precedente desta Egrégia Corte de Contas nos autos do **processo TC 05291/17**, embora obviamente a contabilidade deva evitar qualquer falha, a informação equivocadamente lançada não repercutiu na execução financeira e orçamentária, de forma a incidir negativamente na análise da prestação de contas. Vejamos:



“Constaram-se registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes de R\$15.375,02 relativos à classificação de recursos complementares do FUNDEB e à divergência de R\$26.577,72 entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico, decorrente do registro a menor do repasse ao Poder Legislativo. A contabilidade, é notório, deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos ocorridos no âmbito da entidade. No caso em análise, trata-se de erro de classificação de lançamentos, que não tiveram maiores repercussões na execução orçamentária e financeira, cabendo recomendações no sentido de não repetir.’

Assim sendo, Requer que a falha não macule a prestação de contas do exercício.”

AUDITORIA

De acordo com o Sagres Online, o Município de Santa Rita recebeu R\$ 57.826.560,87 em razão de transferências de recursos do FUNDEB. Contudo, não foi realizada a especificação do montante recebido a título de Complementação da União e Ajuste do FUNDEB (também complementação).

Em consulta ao site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é possível obter tais valores, conforme demonstrado a seguir:

| UF | Município | Ano | Transferência | Valor Consolidado | Código IBGE | Código SIAFI |
|----|------------|------|----------------------|-------------------|-------------|--------------|
| PB | Santa Rita | 2020 | AJUSTE FUNDEB - COUN | R\$1.438.076,28 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - COUN | R\$3.313.213,97 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - FPE | R\$16.893.186,37 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - FPM | R\$11.666.377,31 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - ICMS | R\$22.731.109,58 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - IPI-EXP | R\$14.921,92 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - IPVA | R\$1.611.961,89 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - ITCMD | R\$152.548,68 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - ITR | R\$5.164,87 | 2513703 | 2175 |
| PB | Santa Rita | 2020 | FUNDEB - LC 87 | R\$0,00 | 2513703 | 2175 |

Ou seja, dos R\$ 57.826.560,87 recebidos, R\$ 1.438.076,28 foram relativos a Ajuste, e, R\$ 3.313.213,97 foram a título de Complementação da União.



O defendente não traz nenhum argumento capaz de elidir a irregularidade. Portanto, **entende-se pela manutenção da irregularidade.**

2.6 IRREGULARIDADE

Ausência de atualização do painel de obras – GeoPB (item 7.0.1 do relatório inicial)

DEFESA

“Com relação a este ponto, a auditoria aponta a falta de atualização nas informações disponibilizadas no GEOPB acerca de obras realizadas pelo Município.

No entanto, para suprir a falha apontada, segue a defesa o print das obras devidamente atualizadas no GEO/PB, comprovando que houve a devida atualização do referido painel.”

AUDITORIA

Em sentido oposto ao que alega o defendente, não foram anexados à defesa enviada pelo gestor, os prints das obras devidamente atualizadas.

Contudo, em nova consulta ao painel de obras desta Corte de Contas, GeoPB, é possível observar que o mesmo se encontra atualizado.

Portanto, entende-se pelo **saneamento da irregularidade.**

2.7 IRREGULARIDADE

Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto, em desconformidade com a "Portaria Interministerial nº 163/2001, Resolução CFC nº 1132/08 (NBC T 16.5 - Registro Contábil)" (item 7.0.2 do relatório inicial)

DEFESA

“Diz a auditoria que, com relação aos empenhos realizados para fazer face aos gastos relativos à obra de reforma e adequação de inconformidades da creche do bairro de Tibiri II, da creche de Bebelândia, da quadra da escola Odilon Ribeiro Coutinho e da quadra da escola Egídio Madruga, nos bairros de Tibiri II, Marcos Moura e Bebelândia, correspondente a



licitação na modalidade Tomada de Preços Nº 00006/2019, encontram-se classificados incorretamente quanto ao seu elemento.

Erroneamente, a despesa encontra-se classificada no elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, quando deveria ter sido classificada no elemento 51 – Obras e Instalações.

Ocorre, contudo que, no item, consta contratação de empresa reforma de prédios públicos, conforme relatório da Auditoria, foram registradas no Sagres, no elemento de despesa nº 39, quando deveriam ser classificadas no elemento de despesa nº 51 – obras e instalações.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, emitido pelo Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Parte VI, Perguntas e Respostas, destinadas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, 3º Edição, quanto à classificação da despesa como 3390-39 ou 4490-51, deve-se observar que a estrutura da natureza da despesa é flexível, quanto aos relacionamentos entre grupos de despesa, podendo ser combinados e estruturados, em razão do objeto do gasto a ser registrado, então vejamos:

**DETALHAMENTO DA NATUREZA DA
DESPESA 339039 - OUTROS SERVIÇOS DE
TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA “REGISTRA O
VALOR DAS DESPESAS COM SERVIÇOS DE
REPAROS, CONSERTOS, REVISÕES E
ADAPTAÇÕES DE BENS IMÓVEIS. PINTURA -
REPAROS E REFORMAS DE IMÓVEIS EM GERAL -
REPAROS EM INSTALAÇÕES ELÉTRICAS E
HIDRÁULICAS - REPAROS, RECUPERAÇÕES E
ADAPTAÇÕES DE BIOMBOS, CARPETES,
DIVISÓRIAS E LAMBRIS - MANUTENÇÃO DE
ELEVADORES - LIMPEZA DE FOSSA – E OUTROS.”**

Doutra banda, caso seja o entendimento diferente da unidade técnica, a suposta falha se refere a meras incorreções que não obstaculizaram o trabalho da auditoria nem tampouco a transparência municipal.

Assim, com base nos precedentes desta Corte de Contas, requer que seja a suposta falha elidida não repercutindo negativamente na presente prestação de contas anual, considerando que, conforme pontuado acima não causou prejuízo ao erário, tampouco impossibilitou que a auditoria de contas realizasse a fiscalização.”



AUDITORIA

Em consulta ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, MCASP, 9ª Edição, é possível obter a correta definição dos elementos de despesa orçamentária, e, conseqüentemente, como cada objeto de gasto deve ser devidamente classificado.

O **elemento de despesa 39** abarca as despesas decorrentes:

“da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.”

Ademais, o **elemento de despesa 51** engloba as despesas com:

“estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.”

Portanto, conforme as definições supracitas, a classificação correta quanto ao elemento de despesa relativo aos gastos na obra de reforma e adequação de inconformidades da creche do bairro de Tibiri II, da creche de Bebelândia, da quadra da escola Odilon Ribeiro Coutinho e da quadra da escola Egídio Madruga, nos bairros de Tibiri II, Marcos Moura e Bebelândia, correspondente a licitação na modalidade Tomada de Preços Nº 00006/2019, é no elemento 51 – Obras e Instalações.

A correta classificação da despesa, quanto ao seu elemento, é de suma importância, pois é possível identificar o objeto do gasto, sendo uma irregularidade formal que pode vir a causar outros prejuízos ao erário, dessa forma, conforme alegado pelo defendente, o fato de



não ter havido prejuízo ao erário, não é capaz de elidir a irregularidade, entendendo-se pela **manutenção da irregularidade.**

2.8 IRREGULARIDADE

Saída de recurso da conta do FUNDEB sem a devida comprovação (ausência de recursos financeiros em conta corrente) (item 9.1.1 do relatório inicial)

DEFESA

“Quanto a movimentação financeira dos Recursos do Fundeb, a Auditoria concluiu que os dispêndios foram inferiores aos ingressos, sem saldo na conta do FUNDEB que correspondesse à diferença apurada, caracterizando, portanto, saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação da destinação.

Porém a movimentação de deu como demonstrado abaixo e como comprovam o relatório das Ordens de Pagamento anexado a esta Defesa.

Quadro Demonstrativo:

| DESPESA LIQUIDA PAGA | |
|--|--------------------------|
| Pagamentos | R\$ 57.170.813,70 |
| Estorno de Pagamento | -R\$ 441.451,39 |
| Retenção Extra Orçamentária | -R\$ 5.591.735,34 |
| Retenção Orçamentária | -R\$ 1.016.122,24 |
| Retenção ISS | -R\$ 8.482,84 |
| Estorno de Retenção Extra Orçamentária | R\$ 45.079,47 |
| Estorno de Retenção Orçamentária | R\$ 13.818,63 |
| Valor que saiu da conta | R\$ 50.171.919,99 |

| MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA FUNDEB | |
|---|--------------------------|
| Saldo anterior contábil | R\$ 1.186.876,68 |
| Receita do Fundeb | R\$ 57.826.560,87 |
| Rendimento | R\$ 13.015,18 |
| Receita Extra | R\$ 889.635,04 |
| Retenção Restos a Pagar (GRE 012022) | R\$ 79,84 |
| Despesa Orçamentária Liquida (-) | -R\$ 50.171.919,99 |
| Transferência conta Tributos IRRF (-) | -R\$ 368.763,09 |
| Despesa Extra (-) | -R\$ 7.307.419,31 |
| Restos a Pagar (-) | -R\$ 189.494,91 |
| Saldo Conforme Extrato | R\$ 1.878.570,31 |

Pelo exposto, não houve saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação da destinação, de forma que se requer seja afastada a irregularidade.”



AUDITORIA

Conforme o anexo 30 do Doc. TC nº 88950/22, restou comprovada a movimentação dos recursos pertencentes a conta do FUNDEB. Portanto, **tem-se por elidida a irregularidade.**

Ademais, deve ser feito o cálculo relativo ao percentual de receita do FUNDEB que ficou em caixa ao final do exercício de 2020, a fim de verificar o cumprimento do limite máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007.

Sendo assim, considerando os valores apresentados pelo gestor, tem-se um saldo final não comprometido de R\$ 1.878.570,31, o que correspondeu a 3,25% da receita do FUNDEB, atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007.

2.9 IRREGULARIDADE

Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em desobediência ao art. 212 da Constituição Federal (item 9.2 do relatório inicial)

DEFESA

“Em seu relatório a auditoria apresenta uma aplicação com da Receita de Impostos e transferências com a Manutenção do Desenvolvimento do Ensino – MDE, de apenas 24,52%, porém, esse percentual não corresponde ao total das aplicações de fato, como comprovaremos a seguir.

Preliminarmente, no item 4-Exclusões da Auditoria, mais precisamente nas páginas 9066 e 9067, do relatório inicial, referente a contribuição para formação do patrimônio do servidor público, PASEP, cujas despesas foram empenhadas na MDE e pagas através de débito automático na conta do FUNDEB, neste norte, conforme preceitua o art. 70 e 71 da LDB, cujas despesas são próprias da manutenção e desenvolvimento do ensino:

| NE | VALOR | HISTÓRICO |
|---------|------------|---|
| 0000758 | 139.745,48 | Referente a recolhimento em favor de obrigação tributária para o PASEP, através de DARF 1% e demais comprovantes. |
| 0000969 | 137.273,59 | Referente a recolhimento em favor de obrigação tributária para o PASEP, através de DARF 1% e demais comprovantes |
| 0000509 | 117.889,87 | Referente a recolhimento em favor de obrigação tributária para o PASEP, através de DARF 1% e demais comprovantes |



| | | |
|--------------|-------------------|--|
| 0001465 | 76.154,32 | Referente a recolhimento em favor de obrigação tributária para o PASEP, através de DARF 1% e demais comprovantes |
| 0001958 | 125.841,10 | Referente a recolhimento em favor de obrigação tributária para o PASEP, através de DARF 1% e demais comprovantes |
| 0002172 | 186.115,59 | Referente a recolhimento em favor de obrigação tributária para o PASEP, através de DARF 1% e demais comprovantes |
| 0002682 | 132.401,88 | Referente a recolhimento em favor de obrigação tributária para o PASEP, através de DARF 1% e demais comprovantes |
| TOTAL | 915.421,83 | |

Já quanto ao item 7- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE (-), foram deduzidos o valor de R\$ 294.227,24.

Nesse ponto, cabe uma reflexão acerca dos dispositivos legais que regem a contabilidade pública. A **Lei nº 4.320/64**, como se sabe, estabelece o **regime de competência** para a **despesa pública** e o **regime de caixa** para a **receita pública**, vejamos:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas

empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro

distinguindo-se as processadas das não processadas.

Equivale dizer que **despesas empenhadas** em um dado exercício a ele se referem, ainda que o pagamento seja efetuado em exercício posterior. Segundo esta regra, portanto, a **despesa em MDE empenhada em 2019** deveria ser considerada para os fins de cálculo das aplicações em **MDE** daquele exercício.

De outra parte, somente as **receitas arrecadadas em 2019** são pertencentes àquele exercício, não se vinculando a outro exercício por qualquer fato.

Entretanto, relativamente à **despesa**, a **Resolução RN TC 13/99**, ainda vigente, veda essa conduta, **somente admitindo a inclusão de restos a pagar até o limite das disponibilidades financeiras ao final do exercício**. Abre-se, a princípio, uma regra contrária à **Lei nº 4.320/64**, pois se afigura hipótese em que despesas empenhadas em dado exercício não são consideradas como a ele pertencentes.



Contudo, há que se observar a peculiaridade da situação a que se reporta o ato normativo mencionado: o propósito é disciplinar especificamente a metodologia de cálculo do **MDE** para aferição do cumprimento da norma constitucional. Seria desejável que o gestor apenas efetuasse a inscrição em restos a pagar de despesas para as quais houvesse disponibilidade financeira, caracterizando, de forma inequívoca, o pertencimento da despesa ao exercício do empenhamento.

Entretanto, nem sempre isso ocorre. É comum que o orçamento do ano seguinte suporte o custeio de dívidas de exercício pretérito.

A exigência de disponibilidades financeiras para inclusão de restos a pagar no cômputo do **MDE** se justifica pela **exigência constitucional** de aferição a cada exercício:

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A periodicidade anual garante constância nas aplicações e possibilidade de planejamento orçamentário das ações em educação.

Deriva desse entendimento a exigência de que o orçamento de um dado exercício suporte o custeio dessas despesas, não se admitindo que sejam computadas despesas pagas com recursos arrecadados no exercício seguinte.

Ocorre que **restos a pagar sem disponibilidade financeira, pagos no exercício seguinte são despesas em favor do MDE** que precisam, por medida de justiça, ser incluídas nos cálculos das aplicações em algum momento da gestão.

Assim, **sendo custeadas com receitas de exercícios diversos daquele do empenho, essas despesas devem ser incluídas no cálculo do MDE relativo ao exercício do pagamento.**

Por todo o exposto, a defesa entende que o valor de **R\$ 4.033.820,50**, deve ser incluído entre as despesas em **MDE no exercício de 2020**, por ter sido **pago** e não ter figurado como despesa em **MDE no exercício de 2019**.

Pois bem, o **processo N.º 08909/20**, que trata da PCA da Prefeitura Municipal de Santa Rita, relativa ao exercício de **2019**, a Auditoria excluiu da despesa em **MDE** restos a



pagar no montante de **R\$ 4.033.820,50**, conforme demonstrativo abaixo, extraído das fls. 6071, daqueles autos, vejamos:

EXERCÍCIO DE 2019

9.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

| Aplicações em MDE | Valor (R\$) |
|---|-----------------------|
| Despesas em MDE | |
| 1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB | 57.890.019,19 |
| 2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos | 19.834.043,60 |
| 3. Total das Despesas em MDE (1+ 2) | 77.724.062,79 |
| Deduções e/ou Adições | |
| 4. Adições da Auditoria | 0,00 |
| 5. Exclusões da Auditoria | 0,00 |
| 6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB | 30.446.889,84 |
| 7. Outros Ajustes à Despesa | -652.224,07 |
| 8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União | 0,00 |
| 9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE | 4.033.820,50 |
| 10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9) | 42.591.128,38 |
| 11. Total das Receitas de Impostos e Transferências | 135.920.333,00 |
| 12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100) | 31,34% |

Fonte: SAGRES, Anexos (XIII, XIV, XV e XXII) e Constatações da Auditoria

Por todo o exposto, o valor de **R\$ 4.033.820,50** deve ser incluído entre as despesas em **MDE** no **exercício de 2020**, por ter sido **pago** e não ter figurado como despesa em **MDE** no **exercício de 2019**.

Por fim, quanto à **complementação da União**, a **dedução do valor até 70% do montante recebido**, em observância ao **art. 5º, §2º, da Lei nº 11.494/07**, vigente à época.

Assim, feitas essas considerações, se faz necessário à reformulação do cálculo técnico, que passou a ser de:

| | |
|--|----------------------|
| TOTAL DA DESPESA COM MDE (AUDITORIA) | 71.816.177,08 |
| RESTOS A PAGAR 2019 SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PAGOS EM 2020 | 4.033.820,50 |
| TOTAL DA DESPESA EM MDE | 75.849.997,58 |
| DEDUÇÕES | |
| EXCLUSÕES DA AUDITORIA (EXCETO PASEP) | 1.618.428,40 |
| RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB | 30.625.953,29 |
| DEDUÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (70%) | 3.325.903,17 |
| TOTAL DAS DEDUÇÕES | 35.570.284,86 |
| TOTAL DAS APLICAÇÕES EM MDE | 40.279.712,28 |
| TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS | 137.025.553,06 |
| PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE | 29,39% |

915.421,83



O argumento supracitado deve ser acolhido, visto que em julgado recentíssimo esta Corte de Contas acolheu na base de cálculo das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, com a dedução *70% dos gastos custeados com Complementação da UNIÃO*, vejamos:

ACÓRDÃO APL TC 00751 /2017. “Assim sendo, ao considerar os gastos com a unidade orçamentária UEPB (R\$ 289.288), os com aquisição de livros (R\$ 1.739 mil), os com Restos Pagar (R\$ 115.186 mil), e 30% dos gastos custeados com Complementação da UNIÃO (R\$ 31.934 mil), as Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino atinge o montante de R\$ 1.923.985 (um bilhão, novecentos e vinte e três milhões, novecentos e oitenta e cinco mil reais).”

Este Tribunal mais uma vez, ao julgar matéria idêntica nos autos do processo TC – [Processo 9008/20](#), PCA - Prestação de Contas Anuais do Município de Riacho dos Cavalos exercício financeiro de 2019, **Data do Julgamento:** 14/07/2021, reconheceu que a Lei (Art. 5º § 2º da Lei nº 11.494/07) determina que seja apropriado para os fins do percentual de aplicação em MDE, até 30% da complementação da União.

Face o exposto, requer seja considerada suprida a falha apontada.”

AUDITORIA

Considerando a PEC 13/2021, positivada por meio da Emenda Constitucional nº 119, que isenta gestores públicos de responsabilidade pela não aplicação de percentuais mínimos de gastos em educação em 2020 e 2021, devido à pandemia, **entende-se pelo saneamento da irregularidade.**

Contudo, para o exercício 2022 em diante, os percentuais deverão ser observados normalmente, e, além disso, deverá ser realizada a compensação financeira dos recursos não investidos em educação em 2020 e 2021, até 2023. Portanto, entende-se oportuno esta Auditoria emitir seu entendimento acerca dos argumentos apresentados pelo defendente, para



que, nos exercícios seguintes, o gestor possa aplicar os recursos corretamente, apesar do saneamento desta irregularidade.

Inicialmente, alega o defendente que as exclusões relativas ao recolhimento em favor de obrigação tributária do PASEP, feitas em sede de relatório inicial, deveriam ter sido incluídas no cômputo da base de cálculo do MDE.

Em relação a este argumento, não assiste razão ao defendente, pois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) é bastante clara ao pontuar as despesas que não são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Conforme o inciso IV do art. 71, temos:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

....

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;”

Sendo assim, considerando que o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) constitui um fundo para investimentos em diversos programas do Governo, inclusive programas de desenvolvimento econômico via BNDES, além de programas de cunho assistencial, como o seguro desemprego e o abono anual ao trabalhador, tal gasto não constitui como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Ademais, o defendente alega que o valor de R\$ 4.033.820,50, deve ser incluído entre as despesas em MDE no exercício de 2020, por ter sido pago e não ter figurado como despesa em MDE no exercício de 2019.

Também não assiste razão ao defendente, pois o cálculo do percentual de despesas gastas com MDE tem por objetivo apurar os recursos que foram aplicados com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício em curso, no caso 2020, não sendo admitida a inclusão de despesas de exercícios anteriores.

Por fim, alega o defendente que deve ser incluído no cálculo de aplicações em MDE, o valor correspondente a 30% da complementação da União para o FUNDEB, deduzindo apenas 70%, conforme o art. 5º da Lei nº 11.494/2007.

Considerando que a parcela de impostos que compõe a complementação do FUNDEB é levada em consideração apenas no cálculo da aplicação em MDE pela União (Tabela 8 do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF), a título de “COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB – PARCELA PROVENIENTE DOS IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS À MDE”, ou seja, não deve também ser considerada na aplicação em MDE



pelos Estados e Municípios, simultaneamente. Reforçando esse entendimento, destaca-se que, nas aplicações em MDE de Estados e Municípios, segundo as Tabelas do MDF aplicáveis a cada caso, não há campos voltados à inserção desses valores, ou seja, a inclusão do valor de impostos e transferências que compõem a complementação da União ao FUNDEB só deve ser levada em conta para o percentual de aplicação, em MDE, no caso da União.

2.10 IRREGULARIDADE

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF (item 11.1 do relatório inicial)

DEFESA

“No item em apreço, a Auditoria menciona que as despesas com pessoal e encargos do **“Município”** estariam acima do limite legal de 60% da RCL, uma vez que teria supostamente alcançado o percentual de **61,52%**, caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal do município. Contudo, assente-se:

Com base no **Parecer Normativo – PN-TC 12/2007**, que exclui dos cálculos de pessoal as obrigações patronais, tem-se que a contribuição previdenciária devida pelos servidores integra a despesa; **já a contribuição patronal, não**. Neste sentido, considerando que o Parecer Normativo é um ato declaratório, diante do seu cunho interpretativo, a gestão municipal, com base na orientação deste órgão de fiscalização considera que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a folha de pagamento, composta, exclusivamente, pelas espécies remuneratórias descritas como Vencimentos e Vantagens Fixas.

Data máxima vênua, discorda-se da Douta Auditoria, uma vez que, como o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB, adota para os cálculos de despesas com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo o contido no Parecer Normativo – PN-TC 12/2007, excluindo do total das despesas com pessoal o valor das obrigações patronais, **não pode haver entendimento distinto em relação aos gastos de pessoal do Município para o mesmo fato**. Se é possível excluir dos gastos de pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo o valor das obrigações patronais, no cálculo das despesas com pessoal do Município, também, deve-se usar da mesma medida, quando da análise da despesa de pessoal da municipalidade.

Esse é o entendimento assentado no âmbito desta Egrégia Corte de Contas, e que foi recentemente referendado pelo Pleno do TCE-PB, quando do julgamento do **Processo TC nº**



06209/19. Na ocasião, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, seguindo integralmente o Voto do Conselheiro em exercício, Dr. Antônio Cláudio Silva Santos, Relator do referido processo, decidiu nos termos do Acórdão **APL TC 00506/2019**, em sessão realizada no dia 20/11/2019, que:

Em relação aos gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, depreende-se dos relatórios técnicos que a Auditoria incluiu em seus cálculos os valores pagos a título de obrigações patronais, elevando a despesa com pessoal a patamares superiores aos limites estabelecidos na LRF. Entretanto, considerando entendimento desta Corte, contido no Parecer Normativo PN TC 12/2007, de que tais dispêndios não devem ser considerados para efeito da quantificação da despesa com pessoal, e que, à luz dos quadros de fis. 605/606 e 1221, os gastos da espécie do Ente e do Poder Executivo, excluídas as obrigações patronais, corresponderam, respectivamente, a 51,07% e 48,17% da RCL, dentro dos limites de 60% e de 54% estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, o Relator afasta a eiva anotada pela Auditoria.

Novamente, com todas as vênias à Auditoria, mas não há qualquer irregularidade em relação a este ponto, tendo em vista que o cálculo feito com base na Secretaria do Tesouro Nacional não é o parâmetro adotado pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba que, inclusive, já normatizou o seu entendimento por meio do Parecer Normativo PN TC 12/2007, no sentido de que “A contribuição patronal não integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos.”

Ora, a própria auditoria, no quadro 11.1, aponta que o percentual atingido foi de **46,93%**, Poder Executivo e Poder Legislativo 2,34%, juntos, o município aplicou **49,27%** do limite estabelecido na LRF de 60%.

Desta maneira, conforme os esclarecimentos da Defesa, embasados nos argumentos acima elencados e devidamente comprovados, bem como dispõe a jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas tal falha deve ser elidida.”

AUDITORIA

Em que pese o Parecer Normativo PN-TC nº 12/2007, citado acima pelo defendente, não estar mais em vigor, devido à mudança no entendimento desta Corte de Contas sobre o tema, exarado via Resolução Normativa RN-TC nº 04/2021, consoante à publicação da Lei Complementar nº 178/2021, trazendo mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal, a PCA em questão refere-se ao exercício 2020, ocasião em que o referido Parecer ainda estava vigorando.

Após o comentário introdutório, passa-se a análise dos argumentos do defendente.

Conforme alegado pelo defendente, o Parecer Normativo PN-TC nº 12/2007 trouxe o seguinte entendimento:



1. **A contribuição previdenciária devida pelos servidores integra** a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).
2. **A contribuição patronal não integra** a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Ocorre que tal entendimento, de exclusão da Contribuição Patronal da despesa de pessoal, refere-se à despesa dos Poderes e Órgãos, art. 20 da Lei complementar nº 101/2000, e não, conforme dito pelo defendente, em relação ao Ente Municipal como um todo.

Considerando o Município de Santa Rita, incluindo o Poder Executivo e Legislativo, a Cota Patronal deve ser considerada no cálculo do limite global (art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000) do Ente.

Portanto, entende-se pela **manutenção da irregularidade**.

Ademais, sugere-se ao gestor que, para o exercício 2021, passe a adotar as recomendações emitidas pela Resolução Normativa RN-TC nº 04/2021, conforme demonstrado a seguir:

4.1. Por meio de Resolução, torne sem efeito o inteiro teor dos PARECERES NORMATIVOS PN-TC nº 77/2000, 05/2004 e 12/2007;

4.2. Oriente aos Jurisdicionados no sentido de que, na elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) relativos aos primeiros quadrimestre ou semestre do exercício em curso, conforme o caso, a Despesa com Pessoal e Encargos seja demonstrada com estrita observância às orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais vigente;

4.3. Divulgue que a orientação e o entendimento contidos nesta Nota Técnica aplica-se ao exame dos Gastos com PESSOAL e ENCARGOS do Estado e dos Municípios, todos os Poderes e órgãos, a serem divulgados a partir dos RGF's relativos ao primeiro quadrimestre de 2021 ou primeiro semestre de 2021, conforme o caso; e,

4.4 Adote, no exame e julgamento das Contas referentes ao exercício financeiro em curso (2021) e subsequentes, os conceitos, parâmetros e metodologias nacionalmente fixados pela STN, **sem retroação às contas de 2020 que lhes serão enviadas neste ano.**



2.11 IRREGULARIDADE

Irregularidade na manutenção de contratados por excepcional interesse público por prazo superior a 02 (dois) anos e em número superior ao máximo permitido pela lei nº 1.874/2018 (item 11.2 do relatório inicial)

DEFESA

“Dispõe a Lei Municipal de 1.874/2018 no Artigo 2º em seu parágrafo primeiro:

O número total de servidores contratados por excepcional interesse público não poderá ultrapassar 40% (quarenta por cento) do quantitativo de servidores efetivos. (Redação dada pela Lei Municipal nº 1.895, de 21 de março de 2019).

Porém, no exercício em análise o aumento ocorreu a partir do mês de março, pois esta Secretaria de Saúde teve aumento das necessidades em prestação de serviços de saúde decorrente da Pandemia da Covid-19.

Por sua vez, os Contratos Temporários por Excepcional Interesse Público por prazo superior a 02 (dois) anos, teve respaldo na Lei Municipal no 1.955/2021.

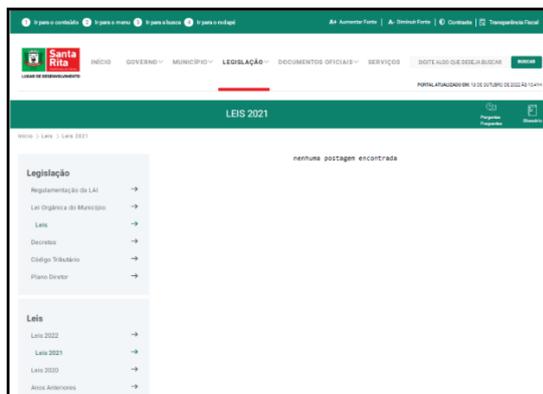
Assim, relativo às contratações, Requer que sejam consideradas elididas as irregularidades apontadas pela Auditoria.”

AUDITORIA

Em que pese a mudança ocorrida na Lei Municipal nº 1.874/2018, conforme a Lei Municipal nº 1.895/2019, ter aumentado o percentual de servidores contratados por excepcional interesse público de 30% para 40%, conforme apontado pela Auditoria em sede de relatório inicial, fl. 9046, o Município de Santa Rita apresentou na folha de pagamento de dezembro de 2020 a existência de 1.283 servidores contratados por excepcional interesse público, correspondendo ao percentual de 47,69% dos servidores efetivos do Município, ultrapassando em 7,69% do limite trazido pela Lei nº 1.895/2019.



Em relação a Lei Municipal nº 1.955/2021, mencionada pelo defendente, consultando o site da Prefeitura Municipal de Santa Rita, não foi encontrada nenhuma publicação relativa à Lei em questão, conforme demonstrado a seguir.



Ademais, ainda que a referida Lei esteja plenamente em vigor, não há que se falar em sua aplicação para o exercício 2020, pois a “suposta” Lei é de 2021. Sendo assim, considerando que a PCA é de 2020, o prazo das contratações por excepcional interesse público é respaldado pelo disposto no art. 4º da Lei Municipal nº 1.874/2018.

Considerando o exposto, entende-se pela **manutenção da irregularidade**.

2.12 IRREGULARIDADE

Ausência de documentos comprobatórios de despesas, descumprindo o art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964 (item 15.0.2 do relatório inicial)

DEFESA

“No intuito de sanar a mácula apontada, seguem em anexo a comprovação das despesas elencadas no presente item.”

AUDITORIA

Conforme os anexos do Doc. TC nº 88950/22, apresentado pelo gestor, as despesas relativas à destinação final de resíduos sólidos do Município de Santa Rita restam devidamente comprovadas. Portanto, **entende-se pelo saneamento da irregularidade**.



2.13 IRREGULARIDADE

Inexistência de contrato e/ou termo de ajuste de direitos ou obrigações, contrariando o art. 87 da Lei 4.320/1964; Parágrafo único do Art. 2º, da Lei n. 8666/93 (item 15.0.4 do relatório inicial)

DEFESA

“Foi denunciado o pagamento posterior a vigência do contrato e em duplicidade pelo serviço de manutenção de impressora pela Prefeitura Municipal de Santa Rita. Em sua apuração, verificou a Auditoria que não houve o pagamento em duplicidade, porém, foi relatado que o contrato com a Prefeitura expirou em 05/07/2019 e com o Fundo Municipal de saúde em 01/02/2020.

Pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, existe no Sagres 03 (três) pagamentos, empenhos: 0000565, 0000565 e 0001847. Ocorre que, b) o empenho 565/2020, refere-se a outro contrato (083/2020, anexo ao proc. de pagamento) e o empenho 1847, no valor de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), refere-se a pequena compra de pronto pagamento (art. 60, § único, LL).

Para despesa do Fundo Municipal de Saúde, do empenho 001584, no valor de R\$ 4.130,00, foi realizado um reconhecimento de dívida no FMS.”

AUDITORIA

O defendente comprova por meio de notas de empenho e outros documentos anexados ao Doc. TC nº 88950/22, a seguinte situação em relação aos empenhos realizados em nome do fornecedor THIAGO SILVA DE OLIVEIRA – ME, apontados em sede de relatório inicial como realizados em período supostamente posterior à vigência contratual:

- Empenho nº 565: conforme os anexos 2 e 3 do Doc. TC nº 88950/22, trata-se de empenho relativo ao Contrato nº 83/2020 com vigência até 17/06/2020;
- Empenho nº 1847: conforme o anexo 4 do Doc. TC nº 88950/22, trata-se de empenho relativo à despesa de pequeno valor, R\$ 240,00.
- Empenho nº 1584: conforme o anexo 5 do Doc. TC nº 88950/22, trata-se de empenho relativo ao pagamento de dívida reconhecida por meio de certidão em nome do fornecedor supracitado.



Considerando os argumentos trazidos pelo defendente, **entende-se pelo saneamento da irregularidade.**

3. CONCLUSÃO

Ante a análise dos esclarecimentos prestados, entende este Corpo Técnico **pelo saneamento das seguintes irregularidades:**

- Irregularidade 2.6 – correspondente ao item 7.0.1 do relatório inicial.
- Irregularidade 2.8 – correspondente ao item 9.1.1 do relatório inicial.
- Irregularidade 2.9 – correspondente ao item 9.2 do relatório inicial.
- Irregularidade 2.12 – correspondente ao item 15.0.2 do relatório inicial.
- Irregularidade 2.13 – correspondente ao item 15.0.4 do relatório inicial.

Ademais, entende-se pela **manutenção das seguintes irregularidades:**

| Item deste Relatório | Item do Relatório Inicial | Irregularidade | Fundamentação | Valor(R\$) |
|----------------------|---------------------------|--|---|--------------|
| 2.1 | 3 | Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do quadriênio | art. 3º, § 1º da RN TC nº 07/2004 alterada pela RN TC nº 05/2006. | - |
| 2.2 | 3 | Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício | art. 5ª, § 1, da RN TC Nº 07/2004 alterada pela RN TC Nº 05/2006. | - |
| 2.3 | 4 | Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa | art. 167, V, da Constituição Federal, e art. 42 da Lei nº 4.320/64. | 2.714.462,65 |
| 2.4 | 5.1.1 | Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis | Item 2.9 do PN-TC-52/2004 | - |
| 2.5 | 5.2.1 | Omissão de registro de receita orçamentária | Artigos 57, 89 e 91 da Lei 4.320/64 | - |



| | | | | |
|------|-------|--|---|---|
| 2.7 | 7.0.2 | Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto | "Portaria Interministerial nº 163/2001 Resolução CFC nº 1132/08 (NBC T 16.5 - Registro Contábil)" | - |
| 2.10 | 11.1 | Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade | art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF. | - |
| 2.11 | 11.2 | Irregularidade na manutenção de contratados por excepcional interesse público por prazo superior a 02 (dois) | Lei nº 1.874/2018 | - |

É o relatório.

Assinado em 31 de Outubro de 2022



Carlos Frederico Gonçalves Córdula
Mat. 3708519
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Assinado em 1 de Novembro de 2022



Maria Carolina Cabral da Costa
Mat. 3703622
CHEFE DE DIVISÃO