



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

Origem: Prefeitura Municipal de São Sebastião de Lagoa de Roça

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2023

Responsável: Severo Luis do Nascimento Neto (ex-Prefeito)

Contador: CONPLAN Serviço de Contabilidade - ME (CRC/PB 381/O)

Advogado: Caio de Oliveira Cavalcanti (OAB/PB 14.199)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de São Sebastião de Lagoa de Roça. Exercício de 2023. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB (LCE 192/2024), art. 2º, inciso I, para apreciar as contas de governo prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais. Falhas na gestão de ordem administrativa. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

### PARECER PRÉVIO PPL – TC 00112/25

#### RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor **SEVERO LUIS DO NASCIMENTO NETO**, na qualidade de Prefeito do Município de **São Sebastião de Lagoa de Roça**, relativa ao exercício de **2023**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00425/23) com diversos achados de auditoria, a feitura de **9 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **12 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2023 e desta PCA, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **relatório inicial** às fls. 4548/4648, da lavra da Auditora de Controle Externo (ACE) Jovelina Estevam Coelho Ramalho sob a chancela do Chefe de Divisão, ACE Wagner José Feitosa da Costa, e do Chefe de Departamento, ACE Gláucio Barreto Xavier, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.



**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02052/24*

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 25/03/2024, no **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
  - 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 11.040 **habitantes**;
  - 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 613/2022) estimou a receita em R\$57.803.527,20 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$28.901.763,60, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA. Foi autorizada ainda a abertura de créditos especiais no montante de R\$4.160.221,69;
  - 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no total de R\$22.992.451,00, sendo R\$21.781.236,00 suplementares e R\$1.211.095,00 especiais. Quanto às **fontes de recursos**, a Auditoria indicou o montante de R\$22.992.451,00, sendo R\$3.882.423,00 de excesso de arrecadação e R\$19.110.028,00 de anulação de dotações. Os créditos utilizados somaram R\$18.321.199,77. O Órgão Técnico considerou que os créditos adicionais obtiveram autorização legislativa e suficiente indicação das fontes de recursos;
  - 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$48.363.841,74, totalizando R\$44.073.844,50 em receitas **correntes** (R\$2.311.102,76 da administração indireta), já descontada a transferência do montante de R\$4.396.917,80 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, além de R\$6.425,93 de deduções da Administração indireta, e R\$4.289.997,24 em receitas de **capital**;
  - 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$48.950.808,41, sendo R\$1.398.010,42 com o Poder Legislativo e R\$7.873.487,66 com a administração indireta. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$44.237.354,54 (R\$1.370.963,82 do Poder Legislativo e R\$7.871.088,66 da administração indireta) em despesas **correntes** e R\$4.713.453,87 (R\$27.046,60 do Poder Legislativo e R\$2.399,00 da administração indireta) em despesas de **capital**;
  - 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 1,21% (R\$586.966,67) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$13.284.330,84 (R\$3.421.680,73 do RPPS/IPSM), sendo R\$628,89 em caixa e o restante em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$10.980.520,88;



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02052/24

4.8. Recursos recebidos da União e do Estado a título de transferências de **emendas parlamentares**:

| Discriminação                         | STN/SIAF<br>(R\$)   | Sagres<br>(R\$)     | Diferença<br>(R\$) |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| <b>Emendas ao OGU</b>                 |                     |                     |                    |
| Transferências Especiais              | 1.900.604,00        | 2.571.309,00        | -670.705,00        |
| Transferências de Emendas Individuais | 199.964,00          | 0,00                | 199.964,00         |
| Transferências de Emendas de Bancada  | 270.000,00          | 0,00                | 270.000,00         |
| <b>Emendas ao OGE</b>                 |                     |                     |                    |
| Transferências Especiais              | 0,00                | 0,00                | 0,00               |
| Outras Transferências                 | 0,00                | 0,00                | 0,00               |
| <b>Total</b>                          | <b>2.370.568,00</b> | <b>2.571.309,00</b> | <b>-200.741,00</b> |

4.9. Transferências da União para pagamento do **piso salarial de Agentes Comunitários de Saúde, de Agentes de Combate a Endemias e de Profissionais de Enfermagem**:

| Discriminação                                    | STN (R\$)           | Sagres (R\$)      | Diferença (R\$)     |
|--------------------------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| Transf. da União (art. 198, § 7º) - ACS/ACE      | 1.059.456,00        | 0,00              | 1.059.456,00        |
| Assist. Financeira (art. 198, § 14) - Enfermagem | 356.538,62          | 260.285,62        | 96.253,00           |
| <b>Total</b>                                     | <b>1.415.994,62</b> | <b>260.285,62</b> | <b>1.155.709,00</b> |

4.10. As despesas com **festividades** assim se comportaram entre 2022 e 2023:

| Função de Governo   | Gastos em 2022 (R\$) | Gastos em 2023 (R\$) | Diferença         | Variação (%)  |
|---------------------|----------------------|----------------------|-------------------|---------------|
| 13-Cultura          | 18.625,00            | 22.039,00            | 3.414,00          | 18,33         |
| 27-Desporto e Lazer | 292.415,69           | 760.445,87           | 468.030,18        | 160,05        |
| 4-Administração     | 18.677,60            | 18.732,97            | 55,37             | 0,29          |
| <b>Total</b>        | <b>329.718,29</b>    | <b>801.217,84</b>    | <b>471.499,55</b> | <b>143,00</b> |

4.11. Foram realizados **63 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$16.043,685,56 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 01/2023;4.12. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$3.844.275,57, correspondendo a 7,85% da despesa orçamentária total;4.13. Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$216.000,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$108.000,00, não sendo indicado excessos;



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02052/24

## 4.14. DESPESAS CONDICIONADAS:

**4.14.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$10.586.372,16, correspondendo a **100%** dos recursos do FUNDEB (R\$10.586.372,16) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, atendendo ao mínimo constitucional de 70%. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$286.058,74 (2,7% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020;

**4.14.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$9.723.001,53, correspondendo a **37,07%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$26.229.924,04, atendendo ao mínimo constitucional de 25%;

**4.14.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$4.727.585,54, correspondendo a **19,43%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$24.322.963,86), atendendo ao mínimo constitucional de 15%;

**4.14.4. Pessoal (Poder Executivo):** após a análise de defesa (fl. 4963) o Órgão Técnico indicou que os gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$28.204.072,89, correspondendo a **67,48%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$41.777.417,39, superando o limite ajustado pela Lei Complementar 178/2021, de 63,15%;

**4.14.5. Pessoal (Ente):** após a análise de defesa (fl. 4963) o Órgão Técnico indicou que os gastos com pessoal do **Município**, com a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$1.159.718,90 (**2,77%**), totalizaram R\$29.363.791,79, correspondente a **70,28%** da RCL, superando o limite ajustado pela Lei Complementar 178/2021, de 66,38%;

**4.15.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de 803 servidores:

| Cargo                                         | Jan | Fev | Mar | Abr | AH1  | Mai | Jun | Jul | Ago | AH2  | Setb | Outb | Nov | Dez | AH3 | AH   |
|-----------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|------|------|-----|-----|-----|------|
| Inativos / Pensionistas                       | 211 | 213 | 213 | 213 | 1%   | 213 | 214 | 217 | 217 | 2%   | 217  | 218  | 218 | 218 | %   | 3%   |
| Efetivo                                       | 293 | 293 | 291 | 291 | -1%  | 291 | 291 | 290 | 288 | -1%  | 286  | 286  | 285 | 287 | %   | -2%  |
| Eletivo                                       | 8   | 8   | 8   | 8   | %    | 8   | 8   | 7   | 7   | -13% | 7    | 7    | 7   | 8   | 14% | %    |
| Comissionado                                  | 68  | 71  | 71  | 71  | 4%   | 72  | 72  | 72  | 72  | 1%   | 74   | 73   | 74  | 77  | 7%  | 13%  |
| Contratação por excepcional interesse público | 101 | 197 | 212 | 218 | 116% | 219 | 219 | 219 | 219 | %    | 220  | 217  | 214 | 213 | -3% | 111% |
| TOTAL                                         | 681 | 782 | 795 | 801 | 18%  | 803 | 804 | 805 | 803 | %    | 804  | 801  | 798 | 803 | %   | 18%  |

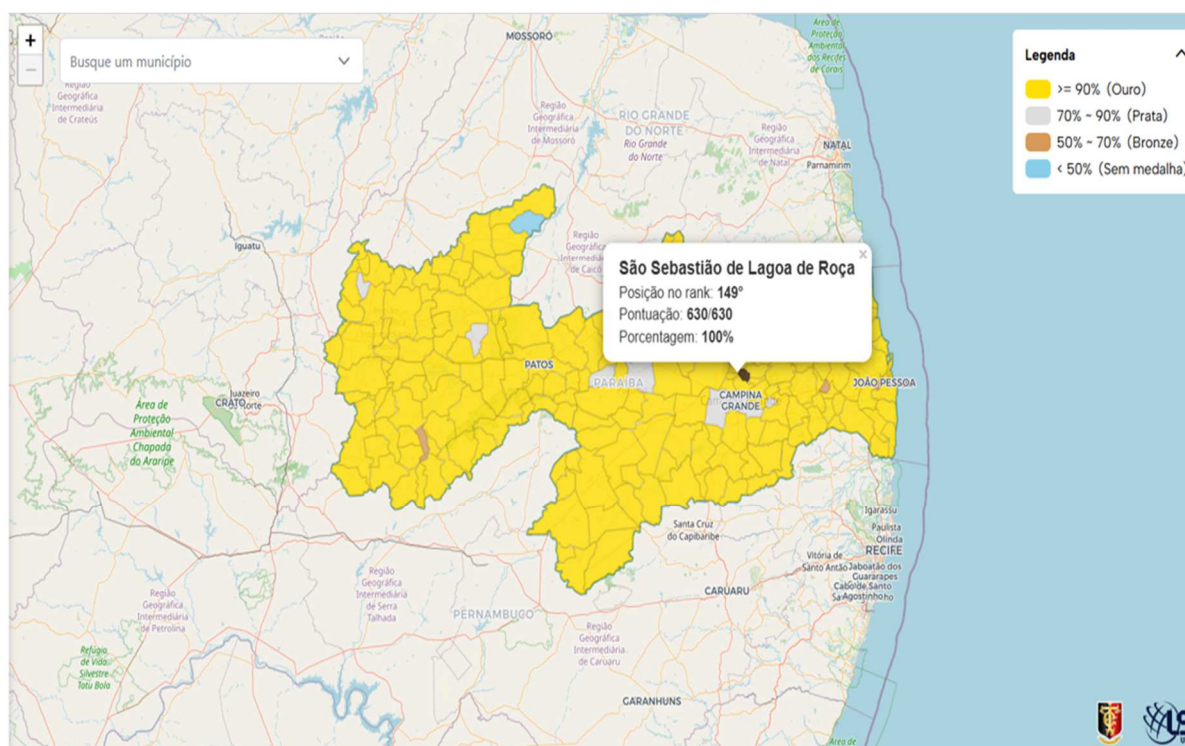


## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02052/24

**4.16.** Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (RREO) e de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

**4.17.** 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 Resoluções Normativas RN - TC 02/2017 e 04/2022, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta. Atualmente, o Município atinge 100% dos pontos, índice apurado pelo aplicativo Turmalina (<https://turmalina.tcepb.tc.br/>):



**4.18.** A **dívida municipal** ao final do exercício declarada correspondia a **R\$5.323.571,63**, representando **12,74%** da receita corrente líquida, constituída nas proporções de 43,27% e 56,73% entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente:

| Especificação              | Apurado      |       | Limite        |         |
|----------------------------|--------------|-------|---------------|---------|
|                            | Valor (R\$)  | % RCL | Valor (R\$)   | % RCL   |
| Dívida Consolidada Líquida | 3.019.761,67 | 7,22  | 50.132.900,87 | 120,00% |

**4.19.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.768.752,27, representando 7% da receita tributária do exercício anterior (R\$25.268.367,02). O repasse correspondeu a 95,97% do valor fixado no orçamento (R\$1.843.000,00);



**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02052/24*

**4.20.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

**4.20.1.** Com relação ao **Regime Próprio de Previdência Social**, administrado pelo o **Instituto de Previdência do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça RPPS/IPSM**, após a análise de defesa (fl. 4974) os recolhimentos patronais totalizaram R\$6.034.895,41 (alíquota de 52,09%), estando R\$971.594,73 abaixo do valor estimado de R\$7.007.549,81;

**4.20.2.** Tangente ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, o Órgão Técnico considerou que os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.407.359,83 (alíquota de 21%), estando R\$16.719,04 abaixo do valor estimado de R\$1.424.078,87. Após a análise de defesa, a Auditoria considerou suprida a falha (fl. 4970);

**4.21.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

**4.22.** Não houve registro de **denúncia** relativa ao exercício sob análise;

- 5.** Ao término da análise envidada, a Auditoria acusou a ocorrência das irregularidades ali listadas.
- 6.** Notificação de estilo (fl. 4651), com defesa apresentada por meio do Documento TC 114961/24 (fls. 4653/4932).
- 7.** Após a análise da defesa apresentada, a Auditoria, em relatório de fls. 4941/4980, lavrado pelo ACE Arthur Silva Cardozo e chancelado pelo Chefe de Divisão ACE Levi Moises Pessoa, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

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

**7.2.** Diferenças nos valores repassados pela União e os registrados pelo Município, a título de transferências especiais, de emendas parlamentares com finalidade definida, de auxílio financeiro para pagamento de vencimentos de Agentes Comunitários de Saúde e/ou Agentes de Combate a Endemias e do piso da enfermagem;

**7.3.** Realização de festividades em situação de déficit orçamentário, sem cumprimento integral do piso nacional do magistério, em estado de calamidade pública e com aumento em relação ao exercício anterior;



**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02052/24*

- 7.4. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;
  - 7.5. Gastos com pessoal erroneamente classificados como outras despesas correntes - elemento “36 - outros serviços de terceiros PF”;
  - 7.6. Gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo acima dos limites ajustados, nos termos do art. 15 da LC 178/2021;
  - 7.7. Aumento na contratação temporária;
  - 7.8. Não recolhimento total da contribuição previdenciária patronal ao RPPS, com obrigações legais não empenhadas.
8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas (MPC), em parecer da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 4989/5007) assim opinou:

*“Em face do exposto, pugna este Representante do Ministério Público de Contas pelo (a):*

1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas do gestor do município de São Sebastião de Lagoa de Roça, Sr. Severo Luís do Nascimento Neto, relativas ao exercício de 2023;
2. **JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE** das contas de gestão do Prefeito acima referido;
3. **ATENDIMENTO PARCIAL** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000;
4. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao citado Gestor, nos termos do art. 100, inciso I, Lei Orgânica desta Corte de Contas, por transgressão a regras constitucionais e legais;
5. **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, além de adotar as demais sugestões apresentadas no corpo deste parecer.”

9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 5008).



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02052/24

### 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 02052/24

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

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

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

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



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02052/24

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

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

Feita esta introdução, passa-se a comentar as eivas remanescentes.

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

No relatório inicial (fl. 4554), o Órgão Técnico detectou que a despesa orçamentária superou a receita em R\$586.966,67 ou 1,21% da receita orçamentária arrecadada.

O ex-Prefeito argumentou (fls. 4653/4654) que a despesa do Legislativo, no valor de R\$1.413.408,14, não deve ser considerada no cálculo, pois o valor do duodécimo não está incluído no Balanço Orçamentário. Com essa exclusão, haveria um superávit de R\$1.073.298,29 no Poder Executivo.

O Órgão Técnico permaneceu com o entendimento inicial por entender que as despesas do Legislativo e da Administração Indireta já estão incluídas no Balanço Orçamentário, e considerá-la novamente resultaria em duplicidade (fl. 4946).



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

O Ministério Público de Contas entendeu que a gestão municipal não buscou adequar a despesa à receita arrecadada, falhando na programação e controle orçamentário, o que comprometeu o equilíbrio das contas. Por isso, são cabíveis recomendações legais quanto ao equilíbrio orçamentário e à redução do déficit financeiro, além da possibilidade de aplicação de multa pessoal ao responsável, conforme o art. 100, I, da Lei Orgânica do TCE. (fls. 4991/4992).

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

*Art. 1º (...).*

*§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

*“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a ideia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado”.*

Nesse contexto, observa-se que o percentual de déficit orçamentário (1,21% ou R\$586.966,67), em relação à receita arrecadada, não traz distorção significativa ao equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise. Além disso, não houve desequilíbrio fiscal, pois o déficit pontual foi suportado pelo saldo financeiro de exercício anterior de R\$13.345.467,47, conforme visto do Balanço Financeiro às fls. 4450/4452:



**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 02052/24



ESTADO DA PARAÍBA  
64-SAO SEB DE LAGOA DE ROCA (PODER EXECUTIVO)  
BALANÇO FINANCEIRO - Anexo 13 Lei 4.320 de 1964  
(UG '101197', '201197', '301197')

Página : 1/3

Exercício: 2023

[...]

|                                  |               |               |
|----------------------------------|---------------|---------------|
| Saldo do Exercício Anterior (IV) | 13.345.467,47 | 11.220.928,03 |
| Caixa e Equivalentes de Caixa    | 13.345.467,47 | 11.220.928,03 |

Cabem, de toda forma, **recomendações** no sentido de envidar esforços para manter o equilíbrio das contas públicas.

**Diferenças nos valores repassados pela União e os registrados pelo Município, a título de transferências especiais, de emendas parlamentares com finalidade definida, de auxílio financeiro para pagamento de vencimentos de Agentes Comunitários de Saúde e/ou Agentes de Combate a Endemias e do piso da enfermagem.**

A Auditoria apontou divergências nos registros contábeis referentes a valores transferidos pela União (fls. 4555/4556):

| Discriminação                         | STN/SIAF<br>(R\$)   | Sagres<br>(R\$)     | Diferença<br>(R\$) |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| <b>Emendas ao OGU</b>                 |                     |                     |                    |
| Transferências Especiais              | 1.900.604,00        | 2.571.309,00        | -670.705,00        |
| Transferências de Emendas Individuais | 199.964,00          | 0,00                | 199.964,00         |
| Transferências de Emendas de Bancada  | 270.000,00          | 0,00                | 270.000,00         |
| <b>Emendas ao OGE</b>                 |                     |                     |                    |
| Transferências Especiais              | 0,00                | 0,00                | 0,00               |
| Outras Transferências                 | 0,00                | 0,00                | 0,00               |
| <b>Total</b>                          | <b>2.370.568,00</b> | <b>2.571.309,00</b> | <b>-200.741,00</b> |



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

| Discriminação                                    | STN (R\$)           | Sagres (R\$)      | Diferença (R\$)     |
|--------------------------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| Transf. da União (art. 198, § 7º) - ACS/ACE      | 1.059.456,00        | 0,00              | 1.059.456,00        |
| Assist. Financeira (art. 198, § 14) - Enfermagem | 356.538,62          | 260.285,62        | 96.253,00           |
| <b>Total</b>                                     | <b>1.415.994,62</b> | <b>260.285,62</b> | <b>1.155.709,00</b> |

O ex-Prefeito alegou, fls. 4654/4657, que as diferenças apontadas entre os valores repassados pela União/Estado e os registrados na contabilidade municipal decorrem de erros formais de classificação contábil (Código de Acompanhamento da Execução Orçamentária - CO ou fonte de recursos), e não de omissões de lançamento. Segundo alega:

- O valor de R\$670.705,00 foi indevidamente classificado como Transferência Especial, quando na verdade se referia a recursos de convênios da União;
- As emendas individuais de R\$199.964,00 e R\$270.000,00 foram lançadas no CO incorreto, mas devidamente registradas;
- A diferença de R\$1.059.456,00 relativa ao pagamento de ACS/ACE foi causada pela classificação na fonte errada (600 em vez de 604), sem impacto no saldo; e
- O valor de R\$96.253,00, relativo ao piso da enfermagem, também foi lançado com fonte equivocada (600 em vez de 605), sem prejuízo ao erário.

Em todos os casos, a defesa sustentou que não houve omissão de receitas nem dano ao erário e solicitou o afastamento das irregularidades.

Na análise de defesa de fls. 4947/4955, a Auditoria observou que as diferenças não resultaram em omissão de receitas, mas permaneceu com o entendimento, devido às inconsistências em registros contábeis.

O Ministério Público de Contas entendeu que as irregularidades verificadas comprometem o controle externo do Tribunal e afetam a avaliação da gestão, propondo a aplicação de multa, além de recomendações (fls. 4992/4993).

Deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis no sentido de evidenciar de forma clara 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.



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02052/24

**Realização de festividades em situação de déficit orçamentário, sem cumprimento integral do piso nacional do magistério e em estado de calamidade pública e com aumento em relação ao exercício anterior.**

A Unidade Técnica indicou à fl. 4559 que o Município, no exercício sob análise, gastou com festividades R\$801.217,84, com aumento de 143% em relação ao exercício anterior, mesmo em situação de déficit orçamentário, sem o cumprimento integral do piso nacional do magistério público e em estado de calamidade pública:

| Função de Governo   | Gastos em 2022 (R\$) | Gastos em 2023 (R\$) | Diferença  | Variação (%) |
|---------------------|----------------------|----------------------|------------|--------------|
| 13-Cultura          | 18.625,00            | 22.039,00            | 3.414,00   | 18,33        |
| 27-Desporto e Lazer | 292.415,69           | 760.445,87           | 468.030,18 | 160,05       |
| 4-Administração     | 18.677,60            | 18.732,97            | 55,37      | 0,29         |
| Total               | 329.718,29           | 801.217,84           | 471.499,55 | 143,00       |

A defesa, fls. 4657/4658, justificou que o aumento nas festividades se deve à crescente notoriedade dos eventos tradicionais, como o São João e a emancipação política, que geram benefícios econômicos à população. Ressaltou que, em 2022, as festas foram reduzidas devido aos efeitos da pandemia de COVID-19, o que explica a diferença de gastos. Além disso, o estado de calamidade decretado no período se referia à estiagem e não impedia a realização das festividades típicas.

O Órgão Técnico manteve o entendimento por entender que a defesa não trouxe nenhum elemento objetivo que pudesse elidir as eivas apontadas. Foram feitos apenas levantamentos subjetivos, como culpando a COVID-19 e a estiagem (fl. 4956).

O Ministério Público de Contas entendeu que em situação de emergência por estiagem, gastos com festas são inadequados, devendo a gestão priorizar ações essenciais, sob risco de desequilíbrio fiscal. Recomendou responsabilidade nos gastos, com possibilidade de multa ao gestor (fls. 4993/4994).

O orçamento público nosso, no decorrer de sua evolução, ganhou status de verdadeiro plano de trabalho ou programa de governo a ser perseguido em seus objetivos e metas, desgarrando-se do arcaico conceito de peça meramente contábil e burocrática e amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum de forma sustentável, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02052/24

Modernamente, a formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento, mencionados constitucionalmente:

- a) o Plano Plurianual (PPA), a indicar o planejamento macro da administração pública, desenvolvido em níveis integrados e sincronizados, compostos de diretrizes, objetivos e metas para a ação governamental;
- b) as Diretrizes Orçamentárias, elaboradas de acordo com a política de governo delineada no Plano Plurianual, detendo, dentre outras funções, as de priorizar as metas para cada exercício e orientar a elaboração do respectivo Orçamento; e, finalmente; e
- c) o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo inserido no Plano Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, através de técnicas adequadas, dividindo as tarefas por funções, subfunções, programas, projetos, atividades, etc.

E para autorizar a ação governamental desejada pelo sistema de planejamento público, a sua aprovação por LEI<sup>1</sup>, em sentido formal, como outorga popular<sup>2</sup> a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

Com o advento da Lei Complementar 101/2000 (a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal) houve a inserção, no sistema orçamentário, do instituto da participação popular, a ser implementado pelo Poder Executivo na fase de elaboração do planejamento, visando aproximar ainda mais o plano de governo da vontade do povo ou da efetiva realização do bem comum sustentável, facultando à sociedade (logo, dever jurídico do Estado), não mais apenas a influência indireta na formalização do orçamento, mas sim direta, como corolário à cidadania.

A Câmara de Vereadores, como visto, tem um papel importantíssimo na concepção do orçamento, quer na sua típica atividade legislativa quer na representatividade popular nas audiências públicas de participação direta da sociedade na formação da legislação orçamentária.

<sup>1</sup> Lei: do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA).

<sup>2</sup> CF/88, art. 1º, parágrafo único. “*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)*”.



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

Depois de aprovada a lei orçamentária pela Câmara de Vereadores, a Prefeitura executa o orçamento conforme o que nele está expresso, se utilizando das técnicas de alteração orçamentária no momento a na forma cabíveis. No sistema orçamentário, notadamente nos regimes democráticos como o nosso, não cabe ao Tribunal de Contas, subjetivamente, **definir prioridade** ou **volume por momento**, muito menos substituir a vontade popular, exercida de forma direta ou indireta, no segundo caso através da representatividade pelos parlamentares locais.

No ponto, inexistiu impugnação à despesa realizada quanto à autorização orçamentária. No mais, constatou-se o atendimento aos índices mínimos com educação e saúde, e que, conforme o SAGRES, a maioria dos gastos com festividades ocorreu devido a atividades folclóricas, data da emancipação política do Município e festejos juninos.

Assim, **recomendações** são bastantes para o caso.

### **Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.**

O Órgão de Instrução identificou (fl. 4568), em 2023, 657 pagamentos a 66 profissionais do magistério abaixo do piso salarial (fls. 4598/4627).

A defesa afirmou que o Município respeita integralmente o piso salarial nacional do magistério para os servidores efetivos e no que diz respeito aos professores contratados, os mesmos recebem de acordo com o que restou estipulado em contrato. (fl. 4659).

A Auditoria destacou (fl. 4958) que a defesa não apresentou nenhum elemento objetivo capaz de elidir a eiva, pois, não foram apresentadas justificativas para as contratações questionadas no Anexo 13.

O Ministério Público de Contas ressaltou que o Tribunal de Contas não pode determinar o pagamento do piso salarial, pois essa competência é do Poder Judiciário e que a legislação garante o piso a profissionais da educação pública, mas a aplicação a temporários ainda é tema controverso no STF (Tema 1.308). Diante disso, o Ministério Público entendeu que não cabe punir o gestor, já que não há decisão definitiva e não foi verificada violação ao salário mínimo (fls. 4994/4996).



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

Os servidores ocupantes de cargos efetivos e os servidores ocupantes de cargos oriundos de contratação por excepcional interesse público se encontram em situações jurídicas distintas. A rigor, o servidor que mantém vínculo efetivo com a Administração Pública, em regra, foi aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos, estando assim, regido por regime estatutário. Já em relação aos servidores contratados por excepcional interesse público, estes possuem vinculação precária.

Nos termos do art. 39, § 1º, I da CF/88, a remuneração dos servidores públicos depende de vários fatores como a complexidade do trabalho, atribuições do cargo, grau de responsabilidade, natureza das funções, dentre outros. Nesse sentido, cargos com as mesmas funções, responsabilidades e complexidade devem ter remunerações similares.

No entanto, ainda de acordo com o art. 39, § 1º, II da CF/88, se estabelece que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará os requisitos para a investidura no cargo.

Diante do exposto, resta claro que é possível a fixação de remuneração diversa para servidores que ocupam a mesma função, em razão de um ser regido pelo regime estatutário, portanto, efetivo, e outro contratado por excepcional interesse público, ou seja, temporário. Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR 87/2000 DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ESTATUTO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR 266/2019. SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS E TEMPORÁRIOS. FUNÇÃO DE DOCÊNCIA. REMUNERAÇÃO. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA (ART. 37, X, DA CF). NÃO CABIMENTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ARTS. 5º E 7º, XXXIV, CF). VIOLAÇÃO AO DIREITO ADQUIRIDO E À IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS (ARTS. 5º, XXXVI, E 37, XV, DA CF). NÃO OCORRÊNCIA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.*

*1. A jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado ou cuja eficácia já tenha se esaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Perda de objeto parcial da ação em relação ao inciso V do § 2º do art. 49 da LC 87/2000. Precedentes.*



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

*2. Constitucionalidade do dispositivo legal que prevê a fixação da remuneração de servidores públicos temporários por meio de ato infralegal.*

*3. A justificativa para a diferença dos critérios de remuneração existente entre o cargo de professor efetivo e a função exercida pelo professor temporário encontra respaldo na própria Constituição Federal (art. 37, II, IX, X), considerando que regimes jurídicos distintos comportam tratamentos diversos.*

*4. É vedado ao Poder Judiciário, por não ter função legislativa, conceder aumento de vencimentos de servidores públicos com base no princípio da isonomia. Entendimento da Súmula Vinculante 37 do STF.*

*5. Não afronta o direito adquirido e a irredutibilidade salarial (arts. 5º, XXXVI, e 37, XV, da CF) a norma estadual que, alterando calendário de integralização de piso salarial da categoria profissional, apenas prorroga o reajuste por mais três anos até alcançar o limite máximo previsto, como medida de austeridade adotada para equilibrar as contas públicas.*

*6. A jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto ao regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidor público, desde que preservada a irredutibilidade salarial. Precedentes.*

*7. Conhecimento parcial da ação. Ação direta julgada improcedente. (ADI 6196, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020).*

A diferença, todavia, não pode redundar em pagamento abaixo do piso para os contratados.

Cabe, assim, **recomendações** para o aprimoramento da gestão de pessoal, com amparo na legislação e na jurisprudência.

**Gastos com pessoal erroneamente classificados como outras despesas correntes - elemento "36 - outros serviços de terceiros PF".**



## TRIBUNAL PLENO

### *PROCESSO TC 02052/24*

O Órgão Técnico observou à fl. 4574 que o Poder Executivo efetuou despesas no montante de R\$217.331,00 com pessoal, cujos gastos foram classificados erroneamente como outros serviços de terceiros - pessoa física, relacionando os 17 beneficiários no Anexo 14 (fls. 4628/4629).

O ex-Prefeito (fls. 4659/4660) afirmou que as despesas se referem a contratação de profissionais autônomos por contratos e notas fiscais, em diversas áreas de serviços necessários.

A Auditoria não acatou os elementos de defesa, entendendo que as despesas questionadas são comuns da administração e foram indevidamente classificadas, configurando burla aos limites da LRF relacionados às despesas com pessoal (fl. 4960).

O Ministério Público de Contas entendeu que após análise do SAGRES, foi identificado que parte das despesas classificadas como gastos com pessoal (R\$217.331,00) foram corretamente registradas como serviços diversos e devem ser excluídas desse cômputo (R\$55.013,00). No entanto, R\$162.318,00 foram contabilizados incorretamente, pois se referem à terceirização de mão de obra em substituição a servidores, o que configura despesa de pessoal conforme a LRF. Esse erro contábil gera distorções nos demonstrativos e no controle externo, sendo recomendada multa ao gestor e orientação à gestão atual para corrigir os registros futuros. (fls. 4996/5000).

A maioria dos profissionais listados pela Unidade de Instrução e remanescentes no quadro elaborado pelo Ministério Público de Contas referem-se a executores de serviços autônomos, como oficineiro de música, educador físico para idosos, marcador de campo de futebol, professor de violão, pintura de meio-fio, mantenedor de iluminação pública, oficineiro de corte e costura, oficineiro de bordado e instrutor de banda filarmônica, cujas funções podem não compor o quadro de servidores municipais.

Foram realizadas despesas com arquiteto e consultoria para fiscalização de obras no montante de R\$52.050,00.

Ressalte-se que mesmo excluindo as despesas os índices de gastos com pessoal se mantiveram acima dos limites legais, conforme relatório de análise de defesa.

Cabe **recomendação** para que as despesas sejam corretamente classificadas.



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02052/24

### **Gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo acima dos limites ajustados nos termos do art. 15 da LC 178/2021.**

No relatório inicial (fls. 4574/4575) o Órgão Técnico indicou que as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram 70,26% da RCL e as do Município corresponderam a 73,04%.

O ex-Gestor (fls. 4660/4662) contestou os cálculos, alegando que não foram deduzidos da base de cálculo os valores correspondentes ao pagamento dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate a Endemias (ACS/ACE).

Na análise da defesa, o Órgão Auditor refez os cálculos excluindo os gastos com ACS/ACE e vencimentos da enfermagem, concluindo que as irregularidades persistiram, nos índices de 67,48% para o Poder Executivo e de 70,28% para o Município, observando que não houve redução em 2023 relacionada com o art. 15 da LC 178/2021 (fls. 4962/4964).

O Ministério Público de Contas observou que, apesar do regime especial da LC 178/2021 para ajuste das despesas com pessoal, o Município ultrapassou os limites permitidos, o que compromete as contas e justifica multa ao gestor e recomendações de correção (fls. 5000/5002).

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estando os gastos com pessoal acima do limite, os Poderes teriam dois quadrimestres para reconduzir a despesa de pessoal ao índice adequado. Entretanto, a Lei Complementar Nacional 178, de 13 de janeiro de 2021, que estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, criou um novo mecanismo para o restabelecimento das despesas com pessoal aos limites da lei, com termo inicial em 2023 e prazo para correção até 2032. O seu art. 15 consigna:

*Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.*

*§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

*§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

*§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.*

*§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.*

Conforme visto nos comentários relativos ao item anterior (gastos com pessoal erroneamente classificados como elemento “36”), o valor a ser considerado como serviços contínuos que caracterizam vínculo é de R\$52.050,00. Desta forma o valor dos gastos do Poder Executivo com pessoal totalizou R\$28.029.191,89 (= R\$28.204.072,89 – R\$226.931,00 + R\$52,050,00), correspondendo a 67,09% da RCL e os do Município R\$29.188.910,79 (= R\$29.363.791,79 – R\$226.931,00 + R\$52.050,00) ou 69,87% da RCL.

Assim, a despesa com pessoal do Poder Executivo superou o índice ajustado em 3,94% e a do Município em 3,49%, que deve ser objeto de **recomendação**.

### **Aumento na contratação temporária.**

A Unidade de Instrução indicou (fls. 4575/4576) aumento dos contratados temporários por excepcional interesse público:

O ex-Gestor (fls. 4662/4663) alegou que as contratações foram realizadas para garantir o funcionamento das atividades administrativas, especialmente em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social, atendendo também a programas federais surgidos ao longo do ano.

A Auditoria (fl. 4964/4965) repisou os argumentos iniciais, ressaltando que não foram apresentadas alegações objetivas.

O Ministério Público de Contas entendeu ter havido desvio da regra constitucional, pois não foram comprovados os requisitos de excepcional interesse público e temporariedade, sugerindo multa e recomendação para regularizar o quadro de pessoal via concurso público (fls. 5002/5004).



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

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;*

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

*“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.*

As contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público, concluindo os em andamento, para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.





## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02052/24

### **Não recolhimento total da contribuição previdenciária patronal ao RPPS, com obrigações legais não empenhadas.**

O Órgão Técnico indicou à fl. 4579, com relação ao **RPPS/IPSM**, que os recolhimentos somaram R\$6.034.895,41, estando R\$972.654,40 abaixo do valor estimado de R\$7.007.549,81.

O ex-Prefeito (fls. 4664/4667) questionou a alíquota de 52,09% usada pela Auditoria, informando que o percentual real em 2023 foi de 43,7%. Aplicada essa alíquota sobre a base de R\$13.833.377,22, mais pagamentos classificados no elemento 13 em 2023 e pagamentos em 2024, o valor devido seria R\$6.045.185,84, próximo ao total efetivamente recolhido: R\$6.052.700,29.

Conforme análise de defesa de fls. 4976/4977, a Auditoria reconheceu parte dos pagamentos de contribuições de 2023 realizados em 2024 no valor de R\$1.059,67. Permaneceu, assim, o valor não recolhido e não empenhado no montante de R\$971.594,73.

O Ministério Público de Contas opinou que o não recolhimento das contribuições previdenciárias, enquanto obrigação constitucional do empregador, é uma falha grave que pode levar à reprovação das contas e à aplicação de multa, pois causa prejuízos ao erário e às gestões futuras.

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.



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

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.

Numa análise mais simplificada, sobre os recolhimentos ao **Regime Próprio de Previdência Social, administrado pelo IPSM**, em consulta ao SAGRES, verifica-se que, no exercício sob análise, a Prefeitura pagou obrigações patronais e principal da dívida ao IPSM no valor de R\$6.176.226,99 que, somados ao valor aceito pela Auditoria de pagamento de restos a pagar em 2024 de R\$1.059,67, totalizaram R\$6.177.286,66, representando 88,15% do valor estimado:

| SAGRES ONLINE |                                                                 | Início | Municipal ▾ | Sobre | Ajuda    | Exercício 2023 ▾ |
|---------------|-----------------------------------------------------------------|--------|-------------|-------|----------|------------------|
| Empenhos      |                                                                 |        |             |       |          |                  |
|               | Unidade Gestora                                                 | ⇒      | Fornecedor  | ⇒     | Elemento |                  |
|               |                                                                 |        |             |       |          | Valores          |
| Agrupamentos  |                                                                 |        |             |       |          | Soma(Valor Pago) |
|               |                                                                 |        |             |       |          |                  |
| ▼             | Prefeitura Municipal de São Sebastião de Lagoa de Roça (511)    |        |             |       |          | R\$ 6.176.226,99 |
| ▼             | IPSM:INST.PREV.SERV.MUNICIPAIS/FL.PAGAMENTO (79)                |        |             |       |          | R\$ 948.374,67   |
| >             | 13 - Obrigações Patronais (78)                                  |        |             |       |          | R\$ 943.587,90   |
| >             | 77 - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado (1)  |        |             |       |          | R\$ 4.786,77     |
| ▼             | IPSM:INST.PREV.SERV.MUNICIPAIS/FL.PAGAMENTO/SAL.FAMILIA (432)   |        |             |       |          | R\$ 5.227.852,32 |
| >             | 13 - Obrigações Patronais (409)                                 |        |             |       |          | R\$ 5.101.597,74 |
| >             | 77 - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado (23) |        |             |       |          | R\$ 126.254,58   |

No contexto do exame realizado, conforme precedentes desta Corte, os fatos apurados relacionado à questão previdenciária atraem **recomendações** para que o Município continue adotando as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de juros e multas.

### **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.



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02052/24*

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

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

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

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

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

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.<sup>3</sup>*

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, ressalvas, multas e recomendações, porém não justificam a reprovação das contas.

<sup>3</sup> “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02052/24*

**Por todo o exposto**, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor **SEVERO LUIS DO NASCIMENTO NETO**, na qualidade de Prefeito do Município de **São Sebastião de Lagoa de Roça**, relativa ao exercício de **2023**, com a ressalva do art. 85, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão da despesa com pessoal acima dos limites legais;

**II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das falhas passíveis de recomendações;

**III) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais, em especial:

- a) envidar esforços para manter o equilíbrio das contas públicas;
- b) promover o adequado registro de receitas e despesas;
- c) observar, nas despesas com festividades, a Resolução Normativa RN – TC 01/2013;
- d) cumprir o piso salarial nacional dos professores;
- e) adequar a despesa com pessoal aos limites legais (Lei Complementar 178/2021);
- f) admitir servidores por excepcional interesse público, unicamente nos casos permitidos em lei, observando a Resolução Normativa RN – TC 04/2024;
- g) quitar as contribuições previdenciárias, evitando a incidência de encargos; 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. 84, § 1º, inciso VII do Regimento Interno do TCE/PB.



**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02052/24*

**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

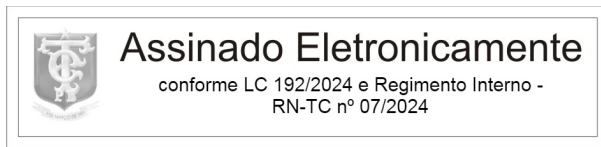
Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02052/24**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **São Sebastião de Lagoa de Roça** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor **SEVERO LUIS DO NASCIMENTO NETO**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2023**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 85, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

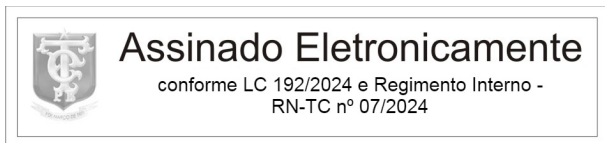
João Pessoa (PB), 30 de julho de 2025.

Assinado 10 de Setembro de 2025 às 09:01



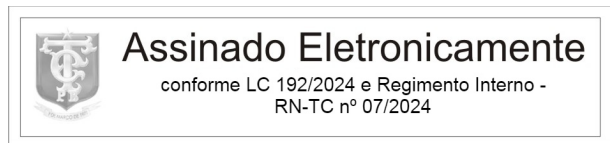
**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE

Assinado 9 de Setembro de 2025 às 21:50



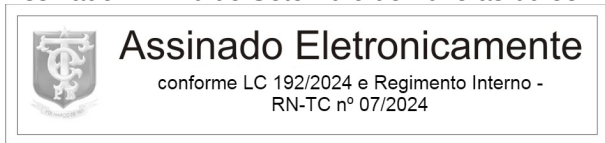
**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 10 de Setembro de 2025 às 10:45



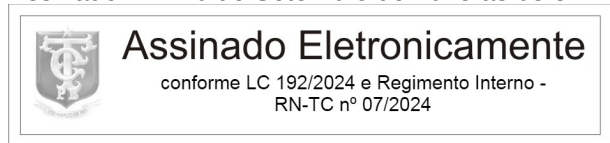
**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
CONSELHEIRO

Assinado 10 de Setembro de 2025 às 09:58



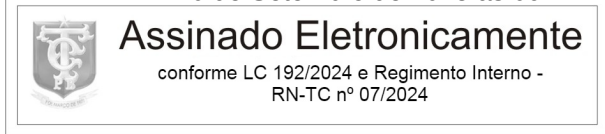
**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
CONSELHEIRO

Assinado 10 de Setembro de 2025 às 08:57



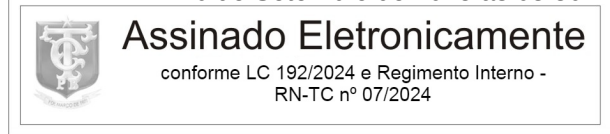
**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 10 de Setembro de 2025 às 09:11



**Cons. Alanna Camilla Santos Galdino Vieira**  
CONSELHEIRA

Assinado 10 de Setembro de 2025 às 08:30



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO



**Marcílio Toscano Franca Filho**