



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02655/24*

Origem: Prefeitura Municipal de Itabaiana

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2023

Responsável: Lúcio Flávio Araújo Costa (ex-Prefeito)

Contadora: Josélia Maria de Sousa Ramos (CRC/PB 5.219-O)

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Itabaiana. 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 00186/25

#### RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor **LÚCIO FLÁVIO ARAÚJO COSTA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Itabaiana**, relativa ao exercício de **2023**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00317/23) com diversos achados de auditoria, a feitura de **05 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **10 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. 4296/4369, da lavra da Auditora de Controle Externo (ACE) Iracilba Pereira Alves, 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 02655/24

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 31/03/2024, no **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 23.182 **habitantes**;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 851/2022) estimou a receita em R\$73.141.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$29.256.400,00, correspondendo a 40% da despesa fixada na LOA. Foi autorizada ainda a abertura de créditos especiais no montante de R\$4.723.546,00;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no total de R\$29.869.746,36, sendo R\$27.411.200,36 suplementares e R\$2.458.546,00 especiais. Quanto às **fontes de recursos**, a Auditoria indicou o montante de R\$29.869.746,36, sendo R\$6.999.640,00 de excesso de arrecadação, R\$6.157.379,00 de superávit financeiro e R\$16.712.727,36 de anulação de dotações. Os créditos utilizados somaram R\$23.397.335,70. Houve remanejamento de dotações no valor de R\$457.037,00. Os créditos adicionais e o remanejamento obtiveram autorização legislativa e suficiente indicação das fontes de recursos;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$78.384.274,72, totalizando R\$76.468.321,52 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$8.016.873,46 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$1.915.953,20 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$85.188.201,27, sendo R\$3.321.805,17 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$80.078.786,57 (R\$3.273.697,32 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$5.109.414,70 (R\$48.107,85 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 8,68% (R\$6.803.926,55) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$6.692.336,65, sendo R\$2.700,92 em caixa e o restante em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$2.137.980,75;



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02655/24

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

| Discriminação                         | STN/SIAF (R\$)      | Sagres (R\$)        | Diferença (R\$) |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
| <b>Emendas ao OGU</b>                 |                     |                     |                 |
| Transferências Especiais              | 500.000,00          | 500.000,00          | 0,00            |
| Transferências de Emendas Individuais | 862.261,20          | 862.261,20          | 0,00            |
| Transferências de Emendas de Bancada  | 400.000,00          | 400.000,00          | 0,00            |
| <b>Emendas ao OGE</b>                 |                     |                     |                 |
| Transferências Especiais              | 100.000,00          | 100.000,00          | 0,00            |
| Outras Transferências                 | 0,00                | 0,00                | 0,00            |
| <b>Total</b>                          | <b>1.862.261,20</b> | <b>1.862.261,20</b> | <b>0,00</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      | 2.529.024,00        | 2.172.338,22        | 356.685,78        |
| Assist. Financeira (art. 198, § 14) - Enfermagem | 905.758,06          | 905.758,06          | 0,00              |
| <b>Total</b>                                     | <b>3.434.782,06</b> | <b>3.078.096,28</b> | <b>356.685,78</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             | 495.988,59           | 1.231.290,97         | 735.302,38          | 148,24        |
| 23-Comércio e Serviços | 0,00                 | 317.101,25           | 317.101,25          |               |
| 27-Desporto e Lazer    | 2.684,10             | 0,00                 | -2.684,10           | -100,00       |
| 4-Administração        | 109.967,52           | 131.233,70           | 21.266,18           | 19,33         |
| <b>Total</b>           | <b>608.640,21</b>    | <b>1.679.625,92</b>  | <b>1.070.985,71</b> | <b>175,96</b> |

4.11. Foram realizados **68 procedimentos licitatórios**, totalizando despesas de **R\$21.032.065,55**. De acordo com o sistema **TRAMITA**, foram encaminhados ao **TCE/PB** aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 01/2023. Cumpre salientar que, no **relatório inicial**, consta o montante de **R\$457.693.007,51**, entretanto, o Pregão Presencial 05/2023, cujo valor está registrado no Sistema Tramita como **R\$437.098.040,00**, na realidade corresponde ao valor de **R\$437.098,04** (Processo TC 04114/23).4.12. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$2.892.296,42, correspondendo a 3,36% da despesa orçamentária total;



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02655/24

**4.13.** Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$234.000,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$117.000,00, não sendo indicado excessos;

#### **4.14. DESPESAS CONDICIONADAS:**

**4.14.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$14.338.285,52, correspondendo a **86,61%** dos recursos do FUNDEB (R\$16.553.787,18) 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\$5.476,50 (0,03% 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\$18.320.903,84, correspondendo a **37,63%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$48.688.250,97, atendendo ao mínimo constitucional de 25%;

**4.14.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$7.283.159,60, correspondendo a **15,93%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$45.719.073,25), atendendo ao mínimo constitucional de 15%;

**4.14.4. Pessoal (Poder Executivo):** após a análise de defesa (fls. 4658/4660) os gastos com pessoal do **Poder Executivo** foram de R\$51.461.360,82, correspondendo a **69,92%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$73.595.983,30, superando o limite ajustado pela Lei Complementar 178/2021, de 69,69%;

**4.14.5. Pessoal (Ente):** os gastos com pessoal do **Município**, com a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$2.328.660,33 (**3,16%**), totalizaram R\$53.790.021,15, correspondente a **73,09%** da RCL, atendendo ao limite ajustado pela Lei Complementar 178/2021, de 73,14%;

**4.15.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de 1.248 servidores;



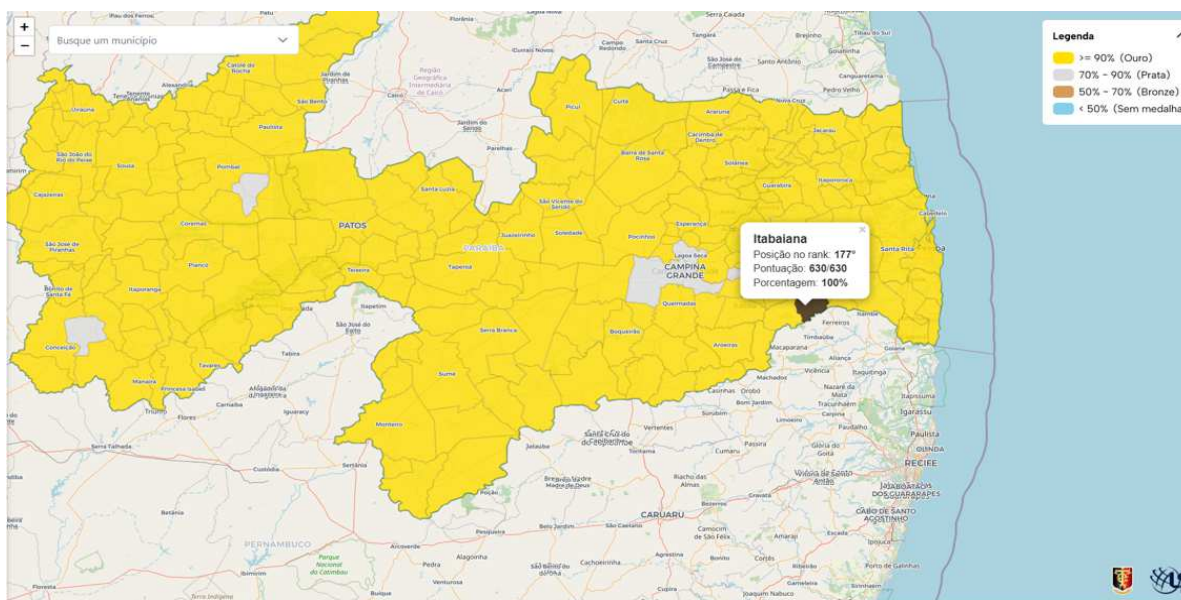
## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02655/24

| Cargo                                         | Jan         | Fev         | Mar         | Abr         | AH1       | Mai         | Jun         | Jul         | Ago         | AH2       | Set         | Out         | Nov         | Dez         | AH3        | AH        |
|-----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-----------|
| Inativos / Pensionistas                       | 35          | 35          | 35          | 35          | 0%        | 35          | 35          | 35          | 35          | 0%        | 35          | 35          | 35          | 35          | 0%         | 0%        |
| Efetivo                                       | 552         | 554         | 550         | 546         | -1%       | 546         | 546         | 547         | 544         | %         | 544         | 545         | 509         | 518         | -5%        | -6%       |
| Eletivo                                       | 8           | 7           | 7           | 8           | 0%        | 8           | 8           | 7           | 7           | -13%      | 7           | 7           | 7           | 8           | 14%        | 0%        |
| Comissionado                                  | 109         | 110         | 107         | 119         | 9%        | 121         | 122         | 122         | 121         | 2%        | 122         | 124         | 125         | 125         | 3%         | 15%       |
| Contratação por excepcional interesse público | 522         | 528         | 559         | 553         | 6%        | 553         | 557         | 561         | 565         | 2%        | 567         | 560         | 565         | 562         | -1%        | 8%        |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>1226</b> | <b>1234</b> | <b>1258</b> | <b>1261</b> | <b>3%</b> | <b>1263</b> | <b>1268</b> | <b>1272</b> | <b>1272</b> | <b>1%</b> | <b>1275</b> | <b>1271</b> | <b>1241</b> | <b>1248</b> | <b>-2%</b> | <b>2%</b> |

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\$75.402.921,42**, representando **102,45%** da receita corrente líquida, constituída nas proporções de 6,04% e 93,96% entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente:

| Especificação              | Apurado       |       | Limite        |         |
|----------------------------|---------------|-------|---------------|---------|
|                            | Valor (R\$)   | % RCL | Valor (R\$)   | % RCL   |
| Dívida Consolidada Líquida | 70.848.565,52 | 96,26 | 88.315.179,96 | 120,00% |



**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02655/24*

**4.19.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$3.321.890,99, representando 7% da receita tributária do exercício anterior (R\$47.449.099,08). O repasse correspondeu a 115,97% do valor fixado no orçamento (R\$2.864.400,00);

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

**4.20.1.** O município em análise não possui Regime Próprio de Previdência Social (RPPS);

**4.20.2.** Tangente ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$8.408.490,90, estando R\$790.707,00 abaixo do valor estimado de R\$9.199.197,90;

**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;

**4.23.** Foram realizadas diligências *in loco*: **a)** Auditoria Coordenada em Educação, entre 24 e 25/04/2023; e **b)** Auditoria Coordenada “Paraíba Primeira Infância”, entre 14 e 15/08/2023.

**5.** Ao término da análise enviada, a Auditoria acusou a ocorrência das irregularidades ali listadas.

**6.** Notificação de estilo (fl. 4372), com defesa apresentada por meio do Documento TC 120827/24 (fls. 4375/4633).

**7.** Após a análise da defesa apresentada, a Auditoria, em relatório de fls. 4648/4667, lavrado pelo ACE Levi Moises Pessoa (Chefe de Divisão) e cancelado pelo ACE Plácido Cesar Paiva Martins Junior (Chefe de Departamento), concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

**7.1.** Ausência de identificação do ano da fonte de recursos em despesas custeadas com créditos adicionais abertos mediante superávit financeiro do exercício anterior;

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

**7.3.** Diferença entre o valor transferido pela União, segundo informação da STN, e o valor registrado pelo Gestor no SAGRES - caracterizando omissão de receita, no valor de R\$93.315,67, após análise de defesa;



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02655/24

- 7.4. 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;
  - 7.5. Não abertura do crédito adicional para utilização dos recursos do FUNDEB advindos do exercício anterior;
  - 7.6. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;
  - 7.7. Gastos com pessoal do Poder Executivo acima do limite ajustado, nos termos do art. 15 da LC 178/2021;
  - 7.8. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse pública;
  - 7.9. Não recolhimento total da contribuição previdenciária patronal ao RGPS, com obrigações legais não empenhadas.
8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas (MPC), em parecer do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 4670/4683) opinou pela(o): “a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo da Chefe do Poder Executivo do Município de Itabaiana, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, relativas ao exercício de 2023; b) **JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE** das contas anuais de gestão da Chefe do Poder Executivo do Município de Itabaiana, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, relativas ao exercício de 2023, em decorrência do empenho e recolhimento insuficientes para atender a contribuição previdenciária patronal; c) **APLICAÇÃO DE MULTAS** ao responsável, com fulcro no: 1. art. 100, inciso I, da LOTCE: abertura de créditos adicionais sem indicação correta do exercício fonte dos recursos, déficit orçamentário, erro nos registros contábeis, descumprimento do limite ajustado de despesas com pessoal, abertura intempestiva de crédito adicional referente a saldo do Fundeb do exercício anterior, não empenho e recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao RGPS e abuso do instituto da contratação por excepcional interesse público; 2. no art. 10 da RN TC nº 3/2014: omissão de receitas no Sagres; 3. no art. 10 da RN TC nº 3/2009: realização de despesas com festividades em situação de calamidade pública. d) **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor, para que evite a reincidência nas falhas apontadas neste Parecer”.
9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4686).



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02655/24

### **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 02655/24

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,***



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02655/24

*enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é 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.

### **Ausência de identificação do ano da fonte de recursos em despesas custeadas com créditos adicionais abertos mediante superávit financeiro do exercício anterior.**

A Unidade de Instrução apontou à fl. 4300 a falta de indicação do exercício de origem dos recursos utilizados em despesas financiadas com créditos adicionais abertos por superávit financeiro.

O interessado alegou falta no sistema da Contabilidade quando da geração das informações para o SAGRES (fls. 4377/4379);

O Órgão Técnico manteve o entendimento, observando ser essencial classificar corretamente as despesas custeadas com superávit financeiro, utilizando o código 2 na Fonte de Recursos, porém destacou que a mácula não compromete a regularidade das contas (fl. 4649).



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02655/24*

O Ministério Público de Contas pugnou pela aplicação de multa (fl. 4672).

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, em sua 9ª edição, determina que a codificação das fontes de recursos deve indicar o exercício de arrecadação (“1”, “2” ou “9”). A contabilidade, porém, não utilizou o código “2” para identificar recursos de exercícios anteriores, infringindo norma contábil.

Recomendação é bastante no caso.

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

No relatório inicial (fl. 4302), o Órgão Técnico detectou que a despesa orçamentária superou a receita em R\$6.803.926,55 ou 8,68% da receita orçamentária arrecadada.

O ex-Prefeito argumentou (fls. 4379/4383) que o déficit de 2023 seria compensado por superávits de 2022 e por receitas creditadas em 2024, defendendo o equilíbrio intertemporal e a ausência de dolo.

O Órgão Técnico permaneceu com o entendimento inicial por entender que superávits anteriores não compensam déficit do exercício corrente, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (fl. 4650).

O Ministério Público de Contas (fls. 4672/7673) entendeu que embora haja falta de ações para corrigir o desequilíbrio das contas, a existência de recursos suficientes ao final do exercício não as compromete, mas justifica multa e recomendação para evitar reincidência.

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 positivamente mencionadas o 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 (...).*



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02655/24

§ 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 (8,68% ou R\$6.803.926,55), em relação à receita arrecadada, poderia trazer distorção significativa ao equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise. Porém, não houve desequilíbrio fiscal, pois o déficit pontual foi suportado pelo saldo financeiro de exercício anterior de R\$12.492.111,79, conforme visto do Balanço Financeiro às fls. 4204/4205:



Município: ITABAIANA  
Poder: Executivo  
Administração: Direta - Consolidado  
Período: Jan/2023 a Dez/2023

BALANÇO FINANCEIRO 2023  
Anexo I

Página 1 de 2

| INGRESSOS | Exercício<br>Atual | Exercício<br>Anterior |
|-----------|--------------------|-----------------------|
|-----------|--------------------|-----------------------|

[...]

|                                             |                      |                     |
|---------------------------------------------|----------------------|---------------------|
| <b>Saldos do Exercício Anterior (IV)</b>    | <b>12.492.111,79</b> | <b>5.394.670,70</b> |
| Caixa e Equivalentes de Caixa               | 12.492.111,79        | 5.394.670,70        |
| Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados | 0,00                 | 0,00                |

Cabem, de toda forma, **recomendações** para manter o equilíbrio das contas públicas.



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02655/24*

**Diferença entre o valor transferido pela União (ACS/ACE), segundo informação da STN, e o valor registrado pelo Gestor no SAGRES - caracterizando omissão de receita, no valor de R\$93.315,67.**

A Auditoria apontou divergências nos registros contábeis referentes a valores transferidos pela União (fl. 4304):

| Discriminação                                    | STN (R\$)           | Sagres (R\$)        | Diferença (R\$)   |
|--------------------------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| Transf. da União (art. 198, § 7º) - ACS/ACE      | 2.529.024,00        | 2.172.338,22        | 356.685,78        |
| Assist. Financeira (art. 198, § 14) - Enfermagem | 905.758,06          | 905.758,06          | 0,00              |
| <b>Total</b>                                     | <b>3.434.782,06</b> | <b>3.078.096,28</b> | <b>356.685,78</b> |

O ex-Prefeito alegou, fls. 4386/4388, 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\$27.588,00, referente ao repasse de dezembro de 2023 destinado aos ACS, teria sido creditado apenas em janeiro de 2024, sendo, portanto, contabilizado neste exercício;
- Erro de classificação de fonte – parte das receitas do ACE teria sido registrada de forma equivocada entre as fontes de recursos 604 (destinada ao pagamento de ACS/ACE) e 600 (outras transferências do SUS), sem omissão de valores.

Sustentou que não houve omissão de receitas nem danos ao erário e solicitou o afastamento da irregularidade.

Na análise de defesa de fls. 4651/4654, após apresentar diversos demonstrativos, a Auditoria observou que as diferenças resultaram em omissão de receitas no valor de R\$93.315,67 e permaneceu com o entendimento, devido às inconsistências em registros contábeis.

O Ministério Público de Contas entendeu que a correta classificação por fonte de recursos garante a aplicação das receitas vinculadas em suas finalidades específicas, conforme a Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021, cabendo multa pela não observância da regra (fl. 4673).



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02655/24

Para chegar ao valor de R\$93.315,67, o Órgão Técnico comparou o valor total dos dados da STN/FNS referentes ao exercício de 2023 (R\$14.110.052,30) com os valores contidos no SAGRES (R\$14.016.736,93).

O ex-Gestor comprovou que um repasse no valor de R\$27.588,00, liberado pelo SUS em dezembro de 2023, foi creditado na conta da Prefeitura apenas em 02/01/2024 (fl. 4387). Com relação a outros valores no montante de R\$65.727,67 (R\$93.315,67) pode ter ocorrido a mesma situação, além do registro inadequado em outras fontes.

Assim, **recomenda-se** à 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.

**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.**

A Unidade Técnica indicou às fls. 4307/4308 que o Município, no exercício sob análise, gastou com festividades R\$1.679.625,92, com aumento de 175,96% 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             | 495.988,59           | 1.231.290,97         | 735.302,38   | 148,24       |
| 23-Comércio e Serviços | 0,00                 | 317.101,25           | 317.101,25   |              |
| 27-Desporto e Lazer    | 2.684,10             | 0,00                 | -2.684,10    | -100,00      |
| 4-Administração        | 109.967,52           | 131.233,70           | 21.266,18    | 19,33        |
| Total                  | 608.640,21           | 1.679.625,92         | 1.070.985,71 | 175,96       |

A defesa, fls. 4388/4395, após se referir ao déficit orçamentário e ao piso salarial dos professores, justificou que os eventos foram orçamentariamente previstos, sem prejuízo ao erário, com benefícios culturais e econômicos. Alegou, ainda, que a Auditoria incluiu nos cálculos gastos não relacionados a festividades e que a realização de eventos, mesmo em estado de emergência ou calamidade pública, não constitui irregularidade.



## TRIBUNAL PLENO

### *PROCESSO TC 02655/24*

O Órgão Técnico manteve o entendimento por entender que a realização de festas em meio a déficit orçamentário, descumprimento do piso do magistério e decreto de calamidade fere os princípios da eficiência, moralidade e interesse público. Mesmo representando menos de 3% da receita, o gasto é considerado inadequado, pois indica desvio de finalidade e falta de responsabilidade fiscal, conforme a LRF. (fl. 4655).

O Ministério Público de Contas entendeu não serem os gastos com festividades automaticamente irregulares, devendo-se avaliar o contexto. Contudo, conforme a Resolução Normativa RN - TC 03/2009, os gestores devem evitar tais despesas durante estado de calamidade ou emergência, sob pena de multa. (fls. 4674/7675).

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).

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.



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02655/24

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.

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.

<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 02655/24*

### **Não abertura do crédito adicional para utilização dos recursos do FUNDEB advindos do exercício anterior.**

O Órgão de instrução indicou à fl. 4316 que o gestor utilizou recursos do superávit do FUNDEB sem abrir o crédito adicional exigido, descumprindo o §3º do art. 25 da Lei 14.113/2020 e a Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021. Além disso, a aplicação ocorreu fora do prazo legal, em outubro de 2023.

O ex-Gestor (fls. 4395/4397) alegou que, embora não tivesse sido cadastrado inicialmente, o crédito adicional do FUNDEB foi posteriormente aberto e autorizado pela Lei 880/2023, constando no SAGRES. Informou, também, que os gastos obrigatórios foram cumpridos e o saldo final de 2023 ficou dentro do limite legal.

A Unidade de Instrução considerou que o uso de recursos do FUNDEB sem a abertura do crédito adicional exigido configura falha contábil (fl. 4656), cabendo recomendações.

O Ministério Público de Contas entendeu que a abertura dos créditos no último quadrimestre constitui infração à norma legal, cabendo multa (fls. 4675/4676).

A falha não implica desvio de recursos e enseja **recomendação** à gestão para observar os prazos e procedimentos legais de abertura de créditos adicionais, inclusive citando as devidas fontes.

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

O Órgão de Instrução (fl. 4318) identificou, em 2023, 29 pagamentos a 6 Professores e 02 Regentes de Ensino abaixo do piso salarial (fls. 4344/4345).

A defesa afirmou (fls. 4397/4401) que as duas Regentes de Ensino não possuem qualificação de Professora, motivo pelo qual não se aplica a elas a lei do piso salarial e que as demais servidoras apontadas como recebendo abaixo do piso estão aposentadas pelo RGPS, com cargos declarados vagos conforme o Tema 1150 do STF e legislação municipal.

A Auditoria destacou que os “Regentes de Ensino” estão incluídos no conceito de profissionais do magistério pela Lei 11.738/2008, não podendo receber abaixo do piso. Contudo, o achado é de baixa gravidade, pois apenas dois dos oito casos identificados envolvem regentes, indicando descumprimento formal e pontual da lei (fl. 4657).



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02655/24*

O Ministério Público de Contas (fls. 4673/4674) 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).

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 caso, todas as servidoras indicadas com recebimento abaixo do piso para os profissionais da educação escolar ocupam cargos de natureza efetiva.

Não restou comprovado nos autos que as Regentes de Ensino exerciam função de magistério.

Conforme o SAGRES, duas das Professoras listadas no Anexo 13 (Milene Rogéria da Silva e Severina Figueiredo Sousa de Medeiros) em nenhum mês receberam abaixo do piso. As demais (quatro Professoras) receberam abaixo do piso em um mês, porém bem acima em outros meses, podendo caracterizar diferenças compensadas ou eventuais afastamentos por problemas de saúde, sendo parte do salário paga pela autarquia de previdência.

De toda forma, cabe **recomendações** para o aprimoramento da gestão de pessoal, com amparo na legislação e na jurisprudência.

### **Gastos com pessoal do Poder Executivo acima do limite ajustado, nos termos do art. 15 da LC 178/2021.**

No relatório inicial (fls. 4323/4324), o Órgão Técnico indicou estarem as despesas com pessoal do Poder Executivo em 69,92% da RCL, acima do limite de 69,69%.

O ex-Gestor (fls. 4401/4402) alegou que a simples ultrapassagem dos limites de despesa com pessoal não gera irregularidade, cabendo apenas recomendações, conforme jurisprudência do TCE/PB. Destacou que a LC 178/2021 deu dez anos para adequação aos limites da LRF e que a gestão está reduzindo pessoal em 2024. Observou ainda que o aumento se deu por cumprimento de pisos salariais federais e alta contribuição previdenciária.



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02655/24*

Na análise da defesa, o Órgão Auditor entendeu que a defesa não apresentou medidas efetivas para eliminar esse excesso, configurando descumprimento da LC 178/2021 e do art. 20 da LRF (fls. 4658/4660).

O Ministério Público de Contas observou que em 2023 o gasto com pessoal do Executivo (69,92% da RCL) ultrapassou o limite ajustado de 69,69%, apesar de o excesso de 2021 haver sido reduzido gradualmente. Para 2024, dados preliminares indicaram redução para 61,36%, demonstrando medidas do gestor para adequação aos limites da LRF. Por isso, sugeriu apenas multa pelo descumprimento em 2023, sem reprovação das contas. (fls. 4676/4678).

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.*

*§ 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.*



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 02655/24*

*§ 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.*

No caso, a despesa com pessoal do Poder Executivo superou o índice ajustado em 0,23%, que deve ser objeto de **recomendação**.

### **Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.**

A Unidade de Instrução (fls. 4325/4326) indicou que em dezembro de 2023 havia 562 contratados temporários, superando em 8,49% os 518 servidores efetivos, com aumento de 8% ao longo do ano. Como o último concurso ocorreu em 2010, há indícios de que essas contratações não eram realmente temporárias ou por excepcional interesse público, contrariando a regra constitucional de provimento por concurso.

O ex-Gestor (fls. 4403/4406) alegou que as contratações temporárias, principalmente em educação e saúde, atenderam a necessidades urgentes e foram consideradas aceitáveis, representando 45% do pessoal em 2023, em adaptação às resoluções do TCE/PB que estabeleceram meta de 30%.

A Auditoria (fl. 4660/4661) observou que 255 servidores permaneceram temporariamente na Administração por mais de dois anos consecutivos, descaracterizando a excepcionalidade. Os vínculos atenderam a funções permanentes, contrariando o art. 37, IX, da CF, que permite contratações temporárias apenas em casos excepcionais, justificadas e limitadas no tempo.

O Ministério Público de Contas entendeu ter havido fortes indícios de uso inadequado das contratações por excepcional interesse público, com proporção excessiva em relação aos servidores efetivos e descumprimento dos requisitos legais, justificando a aplicação de multa por uso indevido dessa modalidade de contratação. (fls. 4678/4680).

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.



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02655/24

Além disso, a Carta Magna vigente, abrindo 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 para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

No caso, houve aumento no número de servidores contratados por excepcional interesse público, passando de 519 em dezembro de 2022 (fl. 4211 do Processo TC 03339/23) para 562 em dezembro de 2023 (fl. 4324 dos presentes autos):

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 02655/24

2022

| Cargo                                         | Jan  | Fev | Mar | Abr  | AH1  | Mai | Jun | Jul | Ago  | AH2 | Setb | Outb | Nov | Dez  | AH3 | AH  |
|-----------------------------------------------|------|-----|-----|------|------|-----|-----|-----|------|-----|------|------|-----|------|-----|-----|
| Inativos / Pensionistas                       | 37   |     |     | 36   | -3%  |     |     |     | 35   | -3% |      |      |     | 35   | %   | -5% |
| Efetivo                                       | 599  |     |     | 587  | -2%  |     |     |     | 559  | -5% |      |      |     | 552  | -1% | -8% |
| Eletivo                                       | 8    |     |     | 7    | -13% |     |     |     | 7    | %   |      |      |     | 8    | 14% | %   |
| Comissionado                                  | 91   |     |     | 102  | 12%  |     |     |     | 108  | 6%  |      |      |     | 108  | %   | 19% |
| Contratação por excepcional interesse público | 408  |     |     | 512  | 25%  |     |     |     | 521  | 2%  |      |      |     | 519  | %   | 27% |
| TOTAL                                         | 1143 |     |     | 1244 | 9%   |     |     |     | 1230 | -1% |      |      |     | 1222 | -1% | 7%  |

2023

| Cargo                                         | Jan  | Fev  | Mar  | Abr  | AH1 | Mai  | Jun  | Jul  | Ago  | AH2  | Set  | Out  | Nov  | Dez  | AH3 | AH  |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|-----|
| Inativos / Pensionistas                       | 35   | 35   | 35   | 35   | 0%  | 35   | 35   | 35   | 35   | 0%   | 35   | 35   | 35   | 35   | 0%  | 0%  |
| Efetivo                                       | 552  | 554  | 550  | 546  | -1% | 546  | 546  | 547  | 544  | %    | 544  | 545  | 509  | 518  | -5% | -6% |
| Eletivo                                       | 8    | 7    | 7    | 8    | 0%  | 8    | 8    | 7    | 7    | -13% | 7    | 7    | 7    | 8    | 14% | 0%  |
| Comissionado                                  | 109  | 110  | 107  | 119  | 9%  | 121  | 122  | 122  | 121  | 2%   | 122  | 124  | 125  | 125  | 3%  | 15% |
| Contratação por excepcional interesse público | 522  | 528  | 559  | 553  | 6%  | 553  | 557  | 561  | 565  | 2%   | 567  | 560  | 565  | 562  | -1% | 8%  |
| TOTAL                                         | 1226 | 1234 | 1258 | 1261 | 3%  | 1263 | 1268 | 1272 | 1272 | 1%   | 1275 | 1271 | 1241 | 1248 | -2% | 2%  |

Conforme o SAGRES *on line*, em dezembro de 2024 eram 688 e em agosto de 2025 (outra gestão) eram 679 contratados por excepcional interesse público:

SAGRES

InícioMunicipal ▾SobreAjuda

Exercício 2024 ▾

Servidores

Unidade Gestora ↗

Tipo de Cargo ↗

| Agrupamentos                                          | CPF          | Servidor     | Cargo        | Soma(Vantagens (Bruto)) | Data de admissão        | Matrícula    |
|-------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|-------------------------|--------------|
| <div>▾</div>                                          | <div>▾</div> | <div>▾</div> | <div>▾</div> | <div>▾</div>            | <div>dd/mm/aaaa ▾</div> | <div>▾</div> |
| Prefeitura Municipal de Itabaiana (688)               |              |              |              | R\$ 19.191.329,98       |                         |              |
| > Contratação por excepcional interesse público (688) |              |              |              | R\$ 19.191.329,98       |                         |              |



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02655/24



SAGRES  
ONLINE

Início

Municipal ▾

Sobre

Ajuda

Exercício 2025 ▾

Servidores

Unidade Gestora

Tipo de Cargo

| Agrupamentos                                                        | CPF         | Servidor    | Cargo       | Soma(Vantagens (Bruto)) | Data de admissão      | Matricula   |
|---------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|-----------------------|-------------|
| <div></div>                                                         | <div></div> | <div></div> | <div></div> | <div></div>             | <div>dd/mm/aaaa</div> | <div></div> |
| <div>Prefeitura Municipal de Itabaiana (679)</div>                  |             |             |             | R\$ 13.629.182,88       |                       |             |
| <div>&gt; Contratação por excepcional interesse público (679)</div> |             |             |             | R\$ 13.629.182,88       |                       |             |

Nesse contexto, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público, unicamente nos casos permitidos em lei, adotando como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, cabendo, ainda, observar a Resolução Normativa RN – TC 04/2024.

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

O Órgão Técnico indicou às fls. 4328/4329, com relação ao **RGPS/INSS**, que os recolhimentos patronais totalizaram R\$8.408.490,90, estando R\$790.707,00 abaixo do valor estimado de R\$9.199.197,90.

O ex-Prefeito (fls. 4407/4415) afirmou ser indevido o cálculo da Auditoria, porque utilizou a folha total como base para estimar a cota patronal, sem excluir verbas indenizatórias não sujeitas a contribuição, em afronta à jurisprudência do STF e ao entendimento consolidado do TCE-PB. Refez a base de cálculo, demonstrando que o valor devido é menor e sustentou que, considerando todos os pagamentos efetuados em favor do RGPS relativos ao exercício — inclusive parcelamentos e quitações de dezembro pagas em janeiro — o Município aportou R\$11,34 milhões, superando a estimativa técnica.

A Auditoria (fls. 4661/4664) rejeitou a tese defensiva ao afirmar que todas as verbas indenizatórias e legalmente excluídas já haviam sido devidamente retiradas da base de cálculo inicial, demonstrando que a folha bruta (R\$46,66 milhões) foi reduzida para R\$45,84 milhões após as deduções e que o valor efetivamente utilizado (R\$44,87 milhões) foi ainda menor, evidenciando que não houve cálculo em excesso.



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02655/24

O Ministério Público de Contas (fls. 4680/4681) entendeu que a defesa não procede, pois, a Auditoria já excluiu corretamente parcelas indenizatórias e considerou restos a pagar de 2023 quitados em 2024. Acrescentou que foram identificadas duas irregularidades: (1) empenho insuficiente, cobrindo apenas 84,6% da estimativa da contribuição previdenciária, deixando R\$1,41 milhão a descoberto; e (2) pagamento a menor da contribuição patronal, com inadimplemento de R\$1,45 milhão. Essas falhas configuram infração legal, sujeitando o gestor à reprovação das contas, aplicação de multa e comunicação à Receita Federal.

O olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento de obrigações previdenciárias pelos gestores públicos já conta com mais de vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com a seguinte dicção:

*5. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, relativas à gestão 2001/2004, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:*

*5.4. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município, inclusive a agentes políticos;*

Desde os idos de 2001, pois, tem sido constante o debate sobre os critérios a observar quando do levantamento das obrigações previdenciárias adimplidas pelas sucessivas gestões, tanto em relação àquelas direcionadas ao regime geral de previdência quanto, e principalmente, às contribuições aos regimes próprios securitários.

Em muitos casos, sopesando o impacto da falta de pagamento em exercícios e/ou legislaturas anteriores, se tem levado em consideração a totalidade das obrigações patronais quitadas, independentemente da origem do título, para aquilatar sua compatibilidade com o volume estimado para a competência do período. É essa a premissa, conforme precedentes, a ser adotada neste voto.

Numa análise mais simplificada, sobre os recolhimentos ao **Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS**, em consulta ao SAGRES, verifica-se que, no exercício sob análise, a Prefeitura pagou obrigações patronais e principal da dívida ao INSS no valor de R\$8.673.328,35 que, somado ao valor aceito pela Auditoria de pagamento de restos a pagar em 2024 (R\$757.994,99), totaliza R\$9.431.323,34, valor superior ao estimado pelo Órgão Técnico (R\$9.199.197,90):



**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 02655/24


SAGRES  
ONLINE

[Início](#)
[Municipal ▾](#)
[Sobre](#)
[Ajuda](#)

Exercício 2023 ▾

### Empenhos

Unidade Gestora

Fornecedor

Elemento

|                                                                                         | Valores          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Agrupamentos                                                                            | Soma(Valor Pago) |
| <div></div> <div></div>                                                                 | <div></div>      |
| <div> <div>▾</div> <div>Prefeitura Municipal de Itabaiana (463)</div> </div>            | R\$ 8.673.328,35 |
| <div> <div>▾</div> <div>INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS (463)</div> </div>   | R\$ 8.673.328,35 |
| <div> <div>▸</div> <div>13 - Obrigações Patronais (451)</div> </div>                    | R\$ 7.650.495,91 |
| <div> <div>▸</div> <div>71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (12)</div> </div> | R\$ 1.022.832,44 |

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 das obrigações patronais 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.

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.



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02655/24

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.

**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 **LÚCIO FLÁVIO ARAÚJO COSTA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Itabaiana**, 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:**

<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 02655/24*

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão da despesa com pessoal acima do limite legal;

**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) identificar adequadamente as fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais;
- b) envidar esforços para manter o equilíbrio das contas públicas;
- c) promover o adequado registro de receitas e despesas;
- d) observar, nas despesas com festividades, a Resolução Normativa RN – TC 01/2013;
- e) cumprir o piso salarial nacional dos Professores;
- f) adequar a despesa com pessoal do Poder Executivo ao limite legal (Lei Complementar 178/2021);
- g) admitir servidores por excepcional interesse público, unicamente nos casos permitidos em lei, observando a Resolução Normativa RN – TC 04/2024;
- h) 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 02655/24*

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

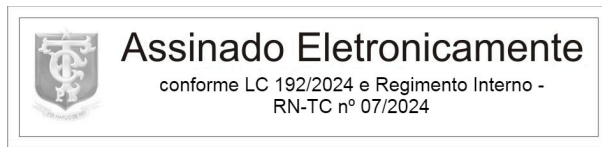
Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02655/24**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Itabaiana** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **LÚCIO FLÁVIO ARAÚJO COSTA**, 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.

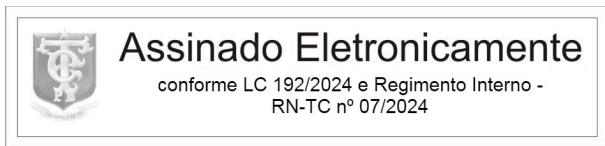
João Pessoa (PB), 12 de novembro de 2025.

Assinado 24 de Novembro de 2025 às 09:24



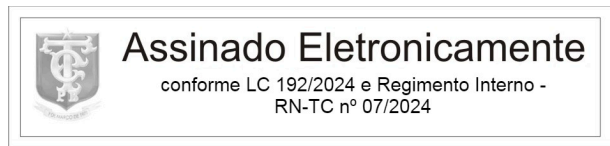
**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE

Assinado 23 de Novembro de 2025 às 05:38



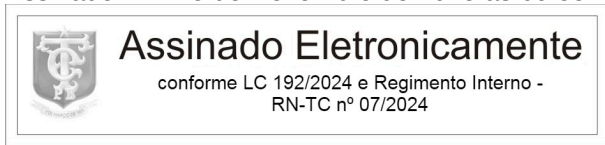
**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 24 de Novembro de 2025 às 10:16



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

Assinado 25 de Novembro de 2025 às 09:55

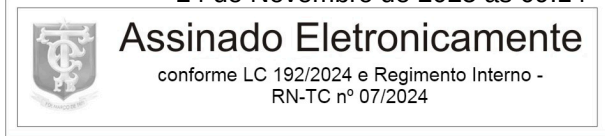


**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**  
CONSELHEIRO

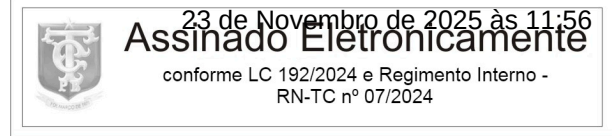


**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 24 de Novembro de 2025 às 09:14



**Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADORA GERAL