



Processo TC nº 02258/24

Natureza: Prestação de Contas Anuais

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro

Exercício: 2023

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DO UMBUZEIRO. EXERCÍCIO DE 2023. DIVERSAS IRREGULARIDADES. ATENDIMENTO PARCIAL AOS PRECEITOS DA LRF. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO. MULTA. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL.

PARECER Nº 01926/24

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro, sob a gestão do Sr. Adriano Jerônimo Wolff, referente ao exercício financeiro de 2022.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou, no relatório inicial, às fls. 3005/3119, a ocorrência de diversas irregularidades.

O Interessado solicitou, por meio de petição de fl. 3126, prorrogação do prazo para apresentação de defesa. O pleito foi deferido pelo Relator, conforme despacho de fls. 3128/3129.

O Gestor apresentou defesa às fls. 3133/3198, acompanhada de documentação de fls. 3199/3520.



A Auditoria, por meio do Relatório de Análise de Defesa de fls. 3535/3589, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

- Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
- Diferença entre os valores repassados pela União e/ou Estado a título de emendas parlamentares com finalidade definida e os montantes registrados pelo município;
- Diferença entre valor registrado no SIAF/Governo do Estado da Paraíba transferência de emendas parlamentares e montantes registrados pelo gestor;
- Diferença entre o valor transferido pela União, segundo informação da STN, e o valor registrado pelo Gestor no SAGRES quanto ao auxílio financeiro para pagamento de vencimentos de Agentes Comunitários de Saúde e/ou Agentes de Combate a Endemias;
- Realização de festividades em situação de déficit orçamentário;
- Realização de festividades sem cumprimento integral do piso nacional do magistério;
- Aumento não justificado nos gastos com festividades em comparação com o ano anterior;
- Realização de festividades durante estado de calamidade pública;
- Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;



- Gastos com pessoal erroneamente classificados como Outras Despesas Correntes - elemento "36 - Outros Serviços de Terceiros PF";
- Aumento de contratação temporária que deve ser justificado;
- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social;
- Obrigações legais não empenhadas.

A seguir, vieram os autos a este *Parquet* a fim de emissão de parecer.

É o relatório.

O Órgão Auditor verificou a ocorrência de **déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.**

Este *Parquet* acompanha o entendimento e cálculos efetuados pelo Órgão de Instrução em seu Relatório Inaugural. A LC nº 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável a uma gestão fiscal responsável, segundo dispõe nos artigos 1º, § 1º, e 12, *in verbis*:

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 (...)

Como se vê, a Lei de Responsabilidade Fiscal ressalta a importância do planejamento orçamentário nas arrecadações das receitas e a necessidade de se transformar o que foi previsto em receita efetivamente realizada.



Assim, em consonância com as normas de contabilidade pública apresentadas, o déficit na execução do orçamento existiu, conforme constatado pela Auditoria. A adequação da despesa à receita arrecadada deve ser buscada a todo custo pelo gestor público, cabendo recomendações de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário.

Quanto às **diferenças registros de valores repassados pela União e os informados ao Sagres**, observa-se que o Interessado reconhece os equívocos.

Observa-se que os erros nos registros das receitas das emendas parlamentares e do auxílio financeiro para pagamento de vencimentos de Agentes Comunitários de Saúde e/ou Agentes de Combate a Endemias existiram e foram em valores consideráveis, conforme tabelas constantes dos itens 5.2.1 e 5.2.3 do Relatório Inicial. Dessa forma, este *Parquet* acompanha o entendimento do Órgão Auditor pela manutenção das falhas.

A respeito das divergências constatadas, cabe salientar que a essência de um fato contábil está na sua verdade, ou seja, naquilo que, não se prendendo à aparência ou a forma, diz respeito à realidade ou ao conteúdo do fato contábil. Assim, pode-se concluir que exigência fundamental da contabilidade pública é a da comprovação da veracidade de seus registros. Tanto a legalidade quanto a moralidade administrativa exigem a demonstração e comprovação de todos os atos e fatos administrativos que originaram determinado lançamento contábil – financeiro, patrimonial, orçamentário etc.

Nesse diapasão, há de se ressaltar que a constatação de registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC1. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela

¹ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

“1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.”

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

“2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.”

Dessa forma, as irregularidades existiram e devem ser tratadas como erro de escrituração contábil, cabendo aplicação de multa ao Gestor, nos termos do art.100, I, da LOTCE/PB, e ensejar recomendações no sentido do melhoramento da escrituração contábil da municipalidade.

A Auditoria constatou a realização de festividades durante estado de calamidade pública, com agravantes de existência de situação de déficit orçamentário, de não cumprimento integral do piso nacional do magistério, de aumento não justificado nos gastos com festividades em comparação com o ano anterior.

O Interessado, em suma, apresenta os mesmos argumentos das irregularidades específicas de déficit orçamentário e do não cumprimento integral do piso nacional do magistério. Alega que as festividades são importantes para economia da municipalidade, que a simples comparação de gastos de um exercício para o outro sem levar em consideração outros aspectos



não configuram irregularidade. Por fim, apresenta decisões desta Corte de Contas sobre a temática.

Importante salientar que esta Corte de Contas estabeleceu, na Resolução RN 03/2009, procedimentos a serem adotados pela Administração Pública, quando da contratação de bandas, grupos musicais e profissionais ou empresas do setor artístico que visem a comprovar, junto a esta Corte, a sua regularidade.

Sob este enfoque, os artigos 2º e 3º da supramencionada Resolução estabelecem vedações e procedimentos a serem seguidos quando a contratação for efetuada mediante inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

Art. 2º. O órgão ou entidade responsável pela realização do evento deverá encaminhar ao gestor exposição de motivos, justificando a necessidade da contratação de banda, grupo musical, profissional ou empresa do setor artístico, a qual, devidamente autuada, protocolizada e numerada, gerará um processo administrativo.

§ 1º. O gestor público deve abster-se de realizar despesa desta natureza, quando a entidade encontrar-se sob o estado de calamidade pública ou emergência. (grifamos)

No presente caso, verifica-se que o Município de São Sebastião do Umbuzeiro se encontrava sob situação de emergência no período em que arcou com as despesas elencadas. Em outras palavras, as mencionadas despesas com as festividades ocorreram durante o período de vigência do Decreto Estadual nº 43.713/2023, em afronta ao disposto no art. 2º, § 1º, da RN-TC 03/2009.

Preliminarmente, importa registrar que é descabida a utilização de recursos públicos para festividades, quando a municipalidade está acometida por situação emergencial significativa, pois tais recursos devem ser direcionados para a amenização imediata do sofrimento da população afetada pela estiagem.



A Constituição Federal, em seu artigo 1º, inciso III, elevou o princípio da dignidade da pessoa humana a fundamento de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a supramencionada conduta afronta diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana e da razoabilidade, pois havendo enorme número de pessoas passando fome e sede não haveria espaço para gastos com festividades.

Conforme se depreende dos autos, os argumentos do Gestor são insustentáveis, pois a escassez ou a própria estiagem reflete economicamente em todos os setores da vida social e econômica do Município, haja vista estar o seu território vivenciando uma crise de redução de prestação de serviços, pouca atividade comercial, que influencia na vida social como um todo. Ademais, conforme bem destacado pela Auditoria, o município apresentou déficit orçamentário e não cumpriu integralmente o piso nacional do magistério. Acrescenta-se como situação agravante o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias patronais.

Nesta esteira de raciocínio, este Representante Ministerial acompanha o entendimento do Órgão Técnico e opina pela permanência da irregularidade, pela aplicação de multa pessoal, com fulcro no art. 100, I, da LOTCE, e pela emissão de recomendações de estilo.

A Auditoria constatou a **não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.**

A Defesa, em suma, apresentou a Lei nº 456/2022, alega que os profissionais que receberam abaixo do piso eram contratados por excepcional interesse público, que a Lei 11.738/2008 não se aplica aos professores contratados, que alguns professores passaram trabalhar após o dia 15 do mês. Por fim, apresentou decisões do TCE, do TJ e do STF.

A Auditoria manteve a irregularidade sob os seguintes fundamentos:



AUDITORIA

A defesa admite que alguns Professores estão recebendo abaixo do piso salarial, conforme constatou a auditoria. Segundo o defendente: "professores contratados pelo município com carga horária menor (EJA, Professor Infantil, e de disciplina específica como Inglês, física, Biologia, etc.), para complementação de carga horária" recebem abaixo do piso. Da análise, se constata que esses professores ensinam disciplinas essenciais da grade de formação, possuindo vínculos precário. Além do mais, a Lei que fixou a obrigatoriedade do piso não estabeleceu a carga horária para que o docente receba o valor. Assim, permanece o entendimento apontado no relatório inicial.

A Lei 11.738/2008 não faz qualquer distinção quanto ao tipo de contratação e ao vínculo dos profissionais do magistério com a administração pública. A referida legislação, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, considera como profissionais do magistério público da educação básica aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência no âmbito das unidades escolares de educação básica, conforme §2º, do art.2º.

Também não existe qualquer manifestação do STF que contrarie o supramencionado entendimento, havendo apenas a apreciação pela Suprema Corte do Tema 1308.

Deve-se destacar que a supramencionada legislação permite o pagamento proporcional do piso a depender da jornada de trabalho, nos termos do seu art. 2º, §3º. Mesmo considerando a jornada reduzida de 20 horas semanais, o valor pago estaria abaixo do valor proporcional do piso. Quanto aos contratados que trabalharam após o dia 15, o Interessado apenas justificou 3 casos, no entanto, o número de profissionais que perceberam abaixo do piso na municipalidade foi de 22.

Assim, a irregularidade deve permanecer, ensejar aplicação de multa nos termos do art.100, I, da LOTCE/PB e recomendações no sentido de



aplicar o piso salarial profissional nacional para todos os profissionais da educação escolar pública, nos termos da Lei 11.738/2008.

No que tange ao **aumento de contratação temporária que deve ser justificado e gastos com pessoal erroneamente classificados como Outras Despesas Correntes - elemento "36 - Outros Serviços de Terceiros PF"**, a Defesa, em suma, informou que as contratações seguiram a legislação municipal regulamentadora da matéria (Lei Municipal nº 398/2017), que as contratações foram necessárias para que os serviços não sofressem descontinuidade, mormente a educação, saúde e a administração pública em geral. Também informou que o percentual de contratos temporários perfaz 14,49% do quadro total de pessoal na Edilidade em 2023 ao final do exercício, dentro dos parâmetros da Resolução Normativa RN-TC 04/2024 c/c Resolução Normativa RN-TC 05/2024. Quanto aos contratados registrados no elemento de despesa 36, informa que os prestadores desenvolveram serviços esporádicos, realizados por meio de diárias. Por fim, apresenta alguns julgados desta Corte de Contas.

Deve-se destacar que o Órgão Auditor, em seu relatório inaugural, elencou os documentos necessários a serem apresentados pelo Gestor para comprovação da regularidade das contratações, a saber:

O aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do período deve ser oportunamente justificado mediante demonstração de que observou:

- a) Legislação local editada para regularizar tais contratações;
- b) Realização de procedimento seletivo simplificado observando os preceitos previstos no caput do art. 37, CF;
- c) As situações atendidas com as contratações são de fato demandas extraordinárias e temporárias da administração;
- d) Publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual. e,
- e) Compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente.

Fonte: Rel. Auditoria, fl. 3029.



No ordenamento jurídico pátrio, quando o assunto é a investidura em cargo ou emprego público, a regra é a exigência de prévia realização de concurso público, conforme estabelece o art. 37, II, da Constituição Federal, *in verbis*:

Artigo 37 – omissis

(...)

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

A admissão de pessoal mediante aprovação em concurso público, indubitavelmente, consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público. Ao passo em que é assegurada a todos os possíveis interessados a oportunidade de concorrer a uma vaga, a Administração Pública tem a possibilidade de formar um quadro de servidores qualificados, concretizando, por conseguinte, os princípios constitucionais da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a ordem constitucional pátria autoriza, nos casos legalmente estabelecidos, a contratação, por tempo determinado, sem a realização do aludido certame meritório, mas com a realização de um processo de seleção mais simplificado, sempre que a urgência da situação assim o exigir.

Observa-se que da documentação requerida pela Auditoria, o Interessado apenas apresentou a Lei Municipal nº 398/2017. Apesar da alegação de que as contratações observaram a lei específica, verifica-se que a Gestor não acostou aos autos documentos pertinentes ao processo seletivo simplificado, exigido pelo art. 5º da mencionada legislação, os contratos e suas publicações.



Ademais, a Prefeitura Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro não comprovou a necessidade excepcional que justificaria a contratação por tempo determinado. O percentual de contratados também é elevado, conforme bem demonstrado pela Auditoria. Deve-se destacar que as Resoluções Normativas TC nºs 04 e 05/2024 utilizam como parâmetro o número de servidores efetivos e não o número de todos os servidores da municipalidade.

Observa-se também que o Interessado não demonstrou que todos os serviços registrados no elemento de despesa 36 foram realizados por diaristas.

Nesse contexto, deve-se aplicar multa pessoal à Gestor, com arrimo no artigo 100, I, da LOTCE/PB e recomendações no sentido de reestruturar o quadro de pessoal da municipalidade, realizando certame de admissão de pessoal e efetivar a substituição dos contratados por excepcional interesse público e contratados com habitualidade registrados no elemento de despesa 36 por servidores aprovados em concurso público.

Quanto ao **não empenhamento e recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao Regime Geral de Previdência Social**, o Interessado contesta os cálculos elaborados pela Auditoria, requerendo a exclusão do montante pertinente as despesas registradas no elemento 36, do 1/3 de férias, do adicional de insalubridade, do adicional de serviço extraordinário, do salário família e salário maternidade e da licença-prêmio, pois não incidem cota previdenciária patronal, também requer a inclusão do pagamento de parcelamentos. Por fim, apresenta cálculos que informam o recolhimento de 73,54% das contribuições devidas, conforme tabela retirada da peça defensiva (fl.3585):



MPC·PB
 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 DA PARAÍBA

Discriminação	RGPS (R\$) (*)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	8.538.474,67
2. Outras Despesas Variáveis de Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	574.889,41
4. Contratos de Terceirização ou Elemento 36	0,00
5. Ajustes (Base de Cálculo)	- 706.899,51
6. Base de Cálculo Previdenciário (1 + 2 + 3 + 4 - 5)	8.406.464,57
7. Alíquota	21,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6 x 7)	1.765.357,55
9. Obrigações Patronais Pagas	1.155.090,14
10. Parcelamento:	143.288,72
12. Total Pago	466.978,69
11. Estimativa do Valor Devido (8 - 9 + 10 + 11)	1.298.378,86

Cálculo da Contabilidade	
R\$ 1.298.378,86 (Pago) / R\$ 1.765.357,55 (Estimado) x 100% = 73,54%	

A Auditoria manteve a irregularidade nos seguintes termos:

AUDITORIA

Quanto a inclusão da despesa com pagamento a pessoas físicas contratadas e empenhadas no elemento 36, o art. 18 da LRF é claro que se trata de despesa de pessoal, conforme comentário no item 21.15 desta análise de defesa. Quanto a solicitação da defesa para que exclua da base de cálculo a indenização de 1/3 de férias e outros adicionais, não se apresentou, de forma individualizada as despesas, para que fosse feita a análise e possível exclusão da base de cálculo. Assim, permanece o entendimento.

Este *Parquet* acompanha integralmente os cálculos e fundamentos apresentados pelo Órgão de Instrução desta Corte de Contas, os quais demonstram o não empenhamento e recolhimento integral das contribuições



previdenciárias patronais no montante de R\$ 998.443,21. De acordo com a Auditoria não foi apresentada documentação detalhada para análise dos pedidos de exclusão. No que tange à inclusão de pagamentos de parcelamento, não faz qualquer sentido, uma vez que se referem a obrigações de exercícios anteriores. Ademais, mesmo que todos os pedidos de reformulação de cálculos formulados pelo Gestor fossem detalhados, comprovados e aceitos pela Auditoria, excetuando-se a inclusão de parcelamentos, ainda restaria a significativa quantia não recolhida e não empenhada de R\$ 610.267,41.

É importante lembrar que o pagamento de contribuição previdenciária é dever constitucional, pois além de seu caráter obrigatório, tem por finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente.

O descumprimento dessa obrigação, além de prejudicar o direito futuro dos servidores, especialmente à aposentadoria, pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa, estando a autoridade responsável passível de se sujeitar às cominações relacionadas no artigo 12 da referida lei nº 8.492/92, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica.

Assim, deve ser encaminhada cópia da matéria pertinente às irregularidades previdenciárias à Receita Federal do Brasil, para tomada de providências que entender cabíveis.

No âmbito do Tribunal de Contas, além da emissão de parecer contrário à aprovação das contas prestadas, cabe cominar multa pessoal ao Prefeito Municipal, com supedâneo no artigo 100 da LOTCE/PB.

ANTE O EXPOSTO, este representante do Ministério Público de Contas pugna pelo (a):



- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do **Sr. Adriano Jerônimo Wolff**, pertinentes ao exercício de 2022;
- b) Julgamento pela **IRREGULARIDADE** das contas de gestão do mencionado responsável;
- c) **ATENDIMENTO PARCIAL** às determinações da LRF;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 100, I, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- e) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobretudo, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes; buscar o equilíbrio orçamentário; aperfeiçoar escrituração contábil da municipalidade; observar integralmente os ditames da Resolução Normativa RN TC Nº 03/2009; aplicar o piso salarial profissional nacional para todos os profissionais da educação escolar pública, nos termos da Lei 11.738/2008; reestruturar o quadro de pessoal da municipalidade, realizando certame de admissão de pessoal e substituindo os contratados por excepcional interesse público por servidores aprovados em concurso público para o atendimento das necessidades da população; e efetuar o recolhimento integral das contribuições patronais;



- f) **INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL** para providências que entenderem necessárias quanto à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias.

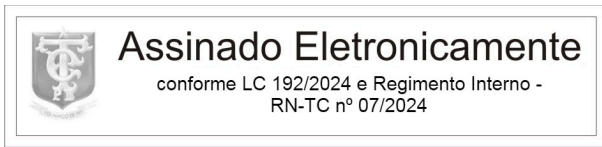
João Pessoa, 12 de dezembro de 2024.

BRADSON TIBÉRIO LUNA CAMELO

Procurador do Ministério Público de Contas – PB

kacf

Assinado em 12 de Dezembro de 2024



Bradson Tiberio Luna Camelo
Mat. 3707555
PROCURADOR