



<b>Processo nº</b>	99-0200/23-0
<b>Matéria:</b>	CONTAS ANUAIS – EXERCÍCIO DE 2023
<b>Poder:</b>	EXECUTIVO MUNICIPAL DE BOA VISTA DO CADEADO
<b>Gestores:</b>	JOÃO PAULO BELTRÃO DOS SANTOS (PREFEITO) E JOSÉ FRACARO (VICE-PREFEITO)
<b>Relatório de auditoria:</b>	PEÇA 6022317
<b>Instrução técnica:</b>	PEÇA 6202558
<b>Parecer do MPC:</b>	2678/2025 (DWT) PEÇA 6556710
<b>Órgão Julgador:</b>	PRIMEIRA CÂMARA
<b>Data da sessão:</b>	03-06-2025

**CONTAS ANUAIS. PARECER FAVORÁVEL, COM RESSALVAS (PREFEITO). PARECER FAVORÁVEL (VICE-PREFEITO). DETERMINAÇÃO AO ATUAL GESTOR.**

*A existência de inconformidades que, em seu conjunto, não comprometem a Gestão enseja a emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas (Prefeito).*

*A ausência de falhas específicas, aliada à exiguidade do período de gestão, determina a emissão de parecer favorável à aprovação das Contas (Vice-Prefeito).*

*As infringências ao ordenamento jurídico justificam determinação ao atual Administrador no sentido da implementação de medidas preventivas e corretivas.*

## RELATÓRIO

Os autos apresentam informes acerca da gestão fiscal, em vários de seus aspectos, e dos índices constitucionais e normas de regulação atinentes à educação e à saúde, bem como substratos dizentes com outras obrigações do Gestor. Também foram acostados documentos previstos em normativas específicas.

A partir do exame desses elementos, o Órgão Instrutivo elaborou o relatório de auditoria, o qual concluiu pela presença de irregularidades no período analisado.



Transcorrido o prazo para esclarecimentos sem manifestação (peça 6168534), o Serviço de Instrução Estadual e Municipal – SIEM opinou pela permanência de todos os apontamentos.

Consigno que o Vice-Prefeito não foi instado a se manifestar, haja vista que não se lhe atribuiu responsabilidade pelas falhas noticiadas nos autos.

Nos termos regimentais, o Ministério Público de Contas – MPC pronunciou-se no seguinte sentido: aplicação de multa; emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas Anuais do Administrador João Paulo Beltrão dos Santos; e de parecer favorável àquelas do Gestor José Fracaro; além de recomendação ao atual Gestor para que “evite a reincidência dos apontes criticados nos autos”.

É o relatório.

## VOTO

I – Presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, passo ao exame do mérito.

II – Antes de adentrar a análise das inconformidades apontadas, observo que, de acordo com a Resolução TCE-RS nº 1.142/2021, a qual “dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas anuais, para fins de emissão de parecer prévio, e no julgamento das contas dos administradores”, os processos dessa natureza contemplarão análises diversas, destacando-se matérias como prestação de contas; sistema de controle interno; estrutura administrativa e organizacional; gestão orçamentária, fiscal, tributária, fazendária, previdenciária, contábil e patrimonial; despesa; licitações, contratos e outros ajustes; administração de pessoal; índices constitucionais; transparência; ouvidorias; educação; saúde; desenvolvimento urbano; acessibilidade; meio ambiente; conselhos de participação popular; direitos fundamentais; sustentabilidade e a dignidade da jurisdição de contas.

Não obstante, ao examinar os autos, verifico que, além da prestação de contas, no exercício em foco, apenas foram contemplados, nas ações de fiscalização levadas a efeito, a gestão orçamentária, patrimonial, fiscal e previdenciária; o exame relativo aos limites constitucionais; a transparência e o sistema de controle interno.

Não se desconhece o fato de que, desde a edição da citada norma, este Tribunal de Contas vem publicando Planos Anuais de Fiscalização – PAFs, selecionando os tópicos prioritários de atuação do controle externo.



Tampouco se ignoram as pontuais dificuldades encontradas. Ocorre que as informações aportadas aos autos não se revelam suficientes, a meu sentir, para dar pleno cumprimento ao que dispõe a citada Resolução nº 1.142/2021 e, sobretudo, ao estatuído no artigo 49, § 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 11.424/2000 (Lei Orgânica deste Tribunal)<sup>1</sup>. E, evidentemente, como sabido, há que se ter presente as disposições contidas nos artigos 70 e 71 da Constituição da República.

Todavia, embora se pudesse cogitar de um impulso direcionado à reinstrução do expediente, dado o estágio em que o mesmo se encontra (e também tendo no horizonte a perspectiva dos efeitos deletérios de uma possível prescrição), entendo por fazer preponderar, no caso concreto, os princípios da duração razoável e da máxima efetividade do processo, bem assim da economia processual.

Nesse quadro, passo ao exame dos autos na forma que segue, sem embargo de ressaltar a necessidade de, em exercícios vindouros, a instrução vir a contemplar os principais elementos dispostos nas normativas próprias da Casa.

### III – Irregularidades/inconformidades não elididas

5.3.2 – Despesas com terceirização não registradas como gastos de pessoal. Inobservância da IN TCE-RS nº 11/2023 quanto ao registro de despesas com terceirização na área da saúde. De acordo com o relatório de auditoria, o próprio Município informou que foram despendidos R\$ 426.633,00, em 2023, com serviços terceirizados contratados via consórcio no âmbito da Atenção Básica à Saúde (Ofício nº 018/2024 – peça 6022313). Embora esse montante tenha sido adicionado manualmente ao cômputo da Despesa com Pessoal para fins de emissão de certidão por este Tribunal, constatou-se que os valores não foram contabilizados como tal na escrituração contábil do ente, em desconformidade com o disposto no § 1º do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000 e na Instrução Normativa TCE-RS nº 11/2023. Constou no relatório de auditoria que o entendimento ora adotado foi reiterado em sessão plenária desta Casa em 12-06-2024, no julgamento do Pedido de Orientação

<sup>1</sup> Art. 49 - O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio conclusivo sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente às respectivas Câmaras Municipais, cabendo o julgamento a estes Órgãos Legislativos, nos termos constitucionais.

§ 1º - O parecer prévio:

I - consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro, devendo conter a análise e os elementos necessários à apreciação final, por parte da Câmara de Vereadores, das gestões contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, bem como outros elementos igualmente definidos no Regimento Interno ou em Resolução;



Técnica (Processo nº 014471-0200/24-0), que reafirmou a obrigatoriedade do registro das despesas com terceirização na saúde como Despesa com Pessoal (pp. 28 a 30 da peça 6022317).

Quanto ao tema, adoto como fundamento deste voto a análise elaborada pelo *Parquet*, a qual reproduzo a seguir, *in verbis*:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) adotou uma definição ampla da expressão "despesa total com pessoal" visando a impedir que a elevação das despesas com pessoal gere a impossibilidade de investimentos públicos ou do custeio de outras atividades de interesse coletivo. Não por acaso o art. 18, §1º, impõe que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Nessa perspectiva, para se evitar a dissimulação dos gastos, os valores despendidos a título de "terceirização de mão-de-obra" devem, como regra, ser contabilizados como despesas de pessoal, independentemente da sua legalidade ou não<sup>3</sup>, sendo afastados somente quando se estiver diante de atividade-meio (acessória, instrumental) ou de serviço técnico complementar (esporádico/eventual que exija conhecimento excepcional/especializado) que não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal da Entidade:

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF. (...)

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática - quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade - copeiragem, recepção, reprografia,



telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;

b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente;

c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

(...)

Mesmo raciocínio no caso de "terceirização de serviço": quando se referirem à prestação de serviços relacionados à atividade fim do Ente, as despesas relativas à remuneração de pessoal devem ser contabilizadas como de pessoal:

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.

As contratações dos serviços de profissionais relacionados à atividade finalística dos entes por meio de cooperativas, de empresas individuais, ou de outras formas assemelhadas, em regra, permitem a identificação e o relacionamento da mão-de-obra com o serviço prestado. Nessas situações, as despesas devem ser consideradas como substituição de servidores e



empregados públicos e, por conseguinte, contabilizadas na mesma classificação orçamentária utilizada para "Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização".

Em resumo: despesas com mão-de-obra que caracterizem substituição de servidores (terceirização de mão-de-obra) ou que decorram da prestação de serviços cuja competência seja daquele Ente (terceirização de serviços) devem ser contabilizadas como despesas com pessoal, ainda que delegadas à iniciativa privada, impactando os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal tal qual impactariam se fossem servidores a prestar o mesmo serviço.

Especificamente em relação aos serviços de saúde, as competências constitucionais primárias dos Municípios estão relacionadas à Atenção Básica no âmbito de seus limites territoriais, de modo que a remuneração do pessoal atuante nesta área deve ser computada como despesa com pessoal, ainda que prestem o serviço mediante terceirização.

Em contrapartida, quando o Município presta serviços de média e alta complexidade – cuja responsabilidade precípua é dos Estados e da União –, tais despesas poderiam não ser computadas como despesa com pessoal.

Nesse sentido, o entendimento delineado pelo Tribunal Pleno desta Corte no POT nº 12439-0200/18-0 c/c o POT nº 014471-0200/24-0:

Se aos municípios compete a execução dos serviços públicos de atenção básica à saúde, nos termos da Lei Federal nº 8.080/1990 e da Política Nacional de Promoção da Saúde, devendo possuir estrutura física e de recursos humanos próprias, não por outra razão, quando, em situações excepcionais, diante de comprovada impossibilidade de ampliação da cobertura de atendimento à população, for necessária participação complementar da iniciativa privada, independentemente da natureza jurídica dos ajustes firmados, entendo que a parcela da despesa que remunera pessoas alocadas em atividades afetas ao nível de Atenção Básica deve ser considerada no cômputo da Despesa com Pessoal, mesmo quando da eventual inexistência dos respectivos cargos no Plano de Cargos do Município. Sob a mesma perspectiva, não serão consideradas para fins de apuração dos limites da Despesa com Pessoal os valores pagos a entidades privadas a título de remuneração de mão de obra empregada em atividades inerentes a outros níveis de atenção à saúde.

A respeito da Política Nacional de Atenção Básica, o Ministério da Saúde:

Poderão compor os NASF-AB as ocupações do Código Brasileiro de Ocupações



- CBO na área de saúde: Médico Acupunturista; Assistente Social; Profissional/Professor de Educação Física; Farmacêutico; Fisioterapeuta; Fonoaudiólogo; Médico Ginecologista/Obstetra; Médico Homeopata; Nutricionista; Médico Pediatra; Psicólogo; Médico Psiquiatra; Terapeuta Ocupacional; Médico Geriatria; Médico Internista (clínica médica), Médico do Trabalho, Médico Veterinário, profissional com formação em arte e educação (arte educador) e profissional de saúde sanitaria, ou seja, profissional graduado na área de saúde com pós-graduação em saúde pública ou coletiva ou graduado diretamente em uma dessas áreas conforme normativa vigente.

No caso, a Auditoria adicionou R\$ 426.633,00 à despesa com pessoal relativos a despesas com pessoas jurídicas contratadas para prestação de serviços na atenção básica do Município, dentro da Repartição da Unidade Básica de Saúde (vide peça 6022313). À luz das orientações do Ministério da Saúde, trata-se de serviços que se enquadram no campo de competência do Município, não havendo comprovação do seu caráter instrumental, esporádico ou excepcional. Consequentemente, o montante deve ser computado como despesas com pessoal.

Dessa forma, o Ministério Público de Contas acompanha a Área Técnica e opina pela **manutenção** do aporte. (Grifo original.)

Com efeito, observo que as despesas relativas a Nutricionista, Fisioterapeuta, Clínico Geral e Ginecologista (peça 6022313) referem-se a profissionais cuja atuação se insere no âmbito da Atenção Básica, de competência local, razão por que devem ser computadas como despesa com pessoal, conforme entendimento consolidado deste Tribunal nos POTs nº 12439-0200/18-0 e nº 14471-0200/24-0.

Frente ao exposto, irreparável o ajuste efetuado pela Supervisão, sendo cabível expedir determinação ao atual Administrador para que compute corretamente as despesas afetas à mão de obra ligada à Atenção Primária como despesas de pessoal do ente.

8.3.1 – Meta 1A do Plano Nacional de Educação. Percentual de atendimento inferior à universalização prevista para crianças de 4 a 5 anos. De acordo com o relatório de auditoria, em 2023, o Município de Boa Vista do Cadeado apresentou taxa de atendimento escolar de 83,02% para crianças de 4 a 5 anos, o que representa 9 crianças fora da escola, em descumprimento à Meta 1A do Plano Nacional de Educação, que previa a universalização do atendimento nessa faixa etária até 2016. Ainda que a metodologia utilizada para aferição da meta adote margem de tolerância, os dados demonstram percentual aquém do



exigido. Destacou-se, ademais, a necessidade de adoção de medidas concretas pela Administração Municipal, notadamente ações de busca ativa (estratégia 1.15 do PNE) e atendimento à demanda manifesta (estratégia 1.3 do PNE), com base em levantamento de dados, mapeamento da rede escolar e plano de ação estruturado (pp. 40 e 41 da peça 6022317).

Sobre o tema, friso que a Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE determinava a universalização da educação infantil (100%) na pré-escola para crianças dessa faixa etária até 2016<sup>2</sup>, sendo que, na Auditada, 83,02% estavam matriculadas em 2023.

Conforme bem pontuado pelo *Parquet*, “cumpre advertir que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo, sendo que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente”.

Por oportuno, saliento que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.008.166, com repercussão geral (Tema 548), firmou jurisprudência no sentido de que o Estado tem o dever constitucional de garantir o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão estatal e violação a direito subjetivo, sanável pela via judicial.

Frente ao exposto, voto por determinar ao atual Gestor a adoção de medidas para atendimento pleno das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil, advertindo-se que eventual inobservância a esse comando poderá repercutir negativamente na análise de contas futuras.

#### IV– Conclusão

A análise das falhas arroladas nos autos e consideradas não elididas indica que as mesmas, no seu conjunto, não comprometem a Gestão do Administrador no exercício em apreço. Com efeito, tendo em vista a materialidade envolvida nas ocorrências e a extensão de seus efeitos, considero que as mesmas não são suficientes para levar a um desate desfavorável às contas do Agente, diante do seu conteúdo e amplitude (art. 3º da Resolução nº 1.142/2021).

Nesse quadro, ainda que o contexto descrito nos autos revele a presença de infrações a dispositivos legais e constitucionais e a normas de administração financeira e orçamentária, conluo que as ocorrências narradas ensejam a emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas

<sup>2</sup> Exigência expressamente estabelecida **ainda na Emenda Constitucional nº 59, de 11-11-2009**.



do Senhor João Paulo Beltrão dos Santos, nos termos do artigo 75, inciso II, do Regimento Interno desta Casa.

Quanto ao Vice-Prefeito, deixo de lhe atribuir responsabilidade pelos fatos narrados nos autos, uma vez que, em relação ao mesmo, não foram realizados quaisquer apontamentos.

Relativamente à multa sugerida pelo *Parquet*, entendo que, em tese, se mostraria aplicável (sobretudo considerando a prática de atos típicos de gestão), conforme as diretrizes emitidas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – Atricon na Nota Técnica nº 01/2024 e na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF (Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.436.197 – Tema 1.287) e do Superior Tribunal de Justiça – STJ (Recurso em Mandado de Segurança nº 13499-CE – 2001/0091964-7).

A propósito, cabe ainda destacar recentíssima decisão da Suprema Corte (21-02-2025), proferida nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 982/PR, ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon. Ao julgar o referido processo, o STF reforçou jurisprudência consolidada no sentido de que, quando atestada a irregularidade de atos de gestão praticados por Prefeitos ordenadores de despesa, compete aos Tribunais de Contas “a imputação de débito e a aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”.

De acordo com o Ministro Flávio Dino, Relator da ADPF:

**Com efeito, a consequência prática do afastamento da competência dos Tribunais de Contas para imputar débitos ou multas, em casos de comprovada má gestão de recursos públicos será um inevitável esvaziamento do controle externo sobre os entes políticos cujos Chefes do Poder Executivo assumam pessoalmente a função de ordenar despesas.**

(...)

**Por essa razão, a gestão do ordenador de despesas, ainda que esse ocupe a função de Chefe do Poder Executivo, não deve escapar à análise técnica e julgamento dos Tribunais de Contas.**  
(Grifou-se.)

A conclusão do citado voto reforça a percepção de que não se está diante de entendimento novo do STF: estabelece a invalidação de decisões



judiciais que anularam atos decisórios dos Tribunais de Contas no sentido da imputação de débito e/ou multa a Prefeitos em relação a atos de gestão por eles praticados. Nesse sentido:

Ante o exposto, julgo procedente o pedido da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado que anulem atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de Prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar nº 4/1990, conforme decisões anteriores do STF.

Assim, concluo estar rechaçada qualquer dúvida quanto à possibilidade de aplicação de sanções a Prefeitos ordenadores de despesas por este Tribunal.

Contudo, no caso destes autos, deixo de imputar a pena, já que não se vislumbram elementos bastantes para ensejar a aplicação da penalidade, especialmente diante da inexistência de apontamentos semelhantes nos exercícios anteriores (2020, 2021 e 2022)<sup>3</sup>.

V – Em face do exposto, voto por:

a) emitir parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas Anuais do Senhor João Paulo Beltrão dos Santos, Administrador do Município de Boa Vista do Cadeado no exercício de 2025, forte no inciso II do artigo 75 do RITCE e nos artigos 2º e 3º da Resolução nº 1.142/2021;

b) emitir parecer favorável à aprovação das Contas Anuais do Senhor José Fracaro, Administrador do Município de Boa Vista do Cadeado no exercício de 2023, com base no inciso I do artigo 75 do RITCE;

c) determinar ao atual Gestor, com fulcro no artigo 71, inciso IX, da Constituição Brasileira, que adote providências objetivando o atingimento da Meta 1A (item 8.3.1), alertando-se, ainda, que a inobservância dessa determinação poderá ser considerada como gravosa quando do exame de outros processos de Contas Anuais;

d) determinar ao atual Administrador, com amparo no artigo 71, inciso IX, da Constituição Brasileira, que adote providências corretivas quanto ao apontamento 5.3.2;

<sup>3</sup> Processos nºs 179-0200/20-0, 452-0200/21-0 e 95-0200/22-0.



e) determinar à Direção de Controle e Fiscalização – DCF que acompanhe as medidas adotadas pelo Responsável relativamente ao destacado nas alíneas “c” e “d”, incluindo nas respectivas Contas Anuais futuras os apontamentos eventualmente cabíveis;

f) dar ciência do inteiro teor deste relatório e voto e da decisão que vier a ser prolatada ao Sistema de Controle Interno do Município; e

g) remeter a matéria à Câmara de Vereadores do Município de Boa Vista do Cadeado para os fins do julgamento estatuído no § 2º do artigo 31 da Constituição da República, uma vez observados os consectários legais e regimentais e após o trânsito em julgado da decisão.

É o meu voto.

Gabinete, em 03 de junho de 2025.

Conselheiro Cezar Miola,  
Relator.

E-VT000099230-16.docx/04