



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Origem: Prefeitura Municipal de Serra Branca

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021

Responsável: Vicente Fialho de Sousa Neto (Prefeito)

Contador: Emerson Fernandes da Silva Siqueira (CRC/PB 5.998/O)

Advogado: Josedeo Saraiva de Souza (OAB/PB 10.376)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Serra Branca. Exercício de 2021. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas em rotinas administrativas passíveis de recomendação. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PRÉVIO PPL – TC 00129/23

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor **VICENTE FIALHO DE SOUSA NETO**, na qualidade de Prefeito do Município de **Serra Branca**, relativa ao exercício de **2021**.
2. Durante o exercício de 2021 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria, a feitura de **23 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **39 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 5716/5964), foi elaborado o **Relatório Inicial** (fls. 5976/6011), da lavra do Auditor de Controle Externo ACE Wilde José Cezar Bezerra, sob a chancela do Chefe de Divisão ACE Sebastião Taveira Neto.
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 30/03/2022, dentro do **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

- 4.2. Conforme dados do IBGE (censo 2010 – estimativa 2021), o Município possui 13.807 **habitantes**;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 808/2020) estimou a receita em R\$41.500.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$4.150.000,00, correspondendo a 10% da despesa fixada na LOA, depois o este valor foi alterado para R\$12.450.000,00 (fl. 6148). Houve, ainda, autorização em lei para abertura de crédito adicional especial na cifra de R\$50.000,00 (valor obtido após os esclarecimentos de defesa, conforme análise de defesa de fls. 6148/6150);
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares (R\$10.708.988,58), especiais (R\$50.000,00) e extraordinários (R\$17.000,00), perfazendo R\$10.775.988,58. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$10.775.988,58 (fl. 6149). Os créditos adicionais utilizados somaram R\$8.990.075,79, com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos, conforme análise de defesa à fl. 6208 e QDD (fl. 5766);
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$38.930.297,59 (R\$1.819.607,76 da administração indireta), sendo R\$38.394.557,89 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$4.368.800,58 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB e a dedução da Administração Indireta no valor de R\$794,12, e R\$535.739,70 em receitas de **capital** (R\$0,00) da administração indireta);
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$36.792.702,14, sendo R\$1.304.469,47 com o Poder Legislativo e R\$6.124.306,49 com a administração indireta. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$35.765.711,44 (R\$1.215.649,29 do Poder Legislativo e R\$6.120.422,49 da administração indireta) em despesas **correntes** e R\$1.026.990,70 (R\$88.820,18 do Poder Legislativo e R\$3.884,00 da administração indireta) em despesas de **capital**;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 5,49% (R\$2.137.595,45) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$5.459.513,09, sendo R\$0,00 em caixa e R\$5.459.513,09 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$4.315.778,00;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

- 4.8.** Foram realizados 88 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$10.062.152,80 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de gastos sem licitação;
- 4.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$512.808,07, correspondendo a 1,39% da despesa orçamentária total;
- 4.10.** Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$180.000,00 e pela Vice-Prefeita R\$90.000,00, não sendo indicado excesso;

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 4.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$5.038.559,25, correspondendo a **70,86%** dos recursos do FUNDEB (R\$7.109.700,61) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$352.405,65 (4,95% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020;
- 4.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$5.361.056,06, correspondendo a **21,42%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$25.019.269,98;
- 4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$6.797.212,95, correspondendo a **28,95%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$23.473.383,97):
- a) o Município apresentou **1.093 casos** acumulados de **Covid-19** e **35 óbitos**, conforme dados do Ministério da Saúde;
 - b) foram aplicadas **22.607 doses de vacinas** contra a Covid-19, conforme dados do Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações;
 - c) o Município recebeu **recursos federais** no montante de **R\$163.652,47** para o combate à pandemia;
 - d) o Poder Executivo realizou **despesas** no montante de **R\$254.886,48** para suporte das ações de combate à pandemia, conforme dados informados ao Sagres;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

4.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$16.154.744,03, correspondendo a **43,5%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$37.137.114,04;

4.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$866.544,56 (**2,33%**) totalizou R\$17.021.288,59, correspondendo **45,83%** da RCL;

4.11.6. Com as obrigações patronais adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passa para **57,34%** e o do Município para **60,22%**;

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **942** servidores:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	49	52	6%	52	%	54	4%	10%
Contratação por excepcional interesse público	131	219	67%	234	7%	253	8%	93%
Efetivo	348	347	%	340	-2%	334	-2%	-4%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
Inativos / Pensionistas	286	289	1%	291	1%	294	1%	3%
TOTAL	821	914	11%	924	1%	942	2%	15%

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

4.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à **Transparência da Gestão Fiscal** e ao **Acesso à Informação** foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2021, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$9.101.697,00**, representando **24,5%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 12,56% e 87,44%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um **acréscimo de 160,14%** em relação ao exercício anterior (R\$3.498.714,46):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	2.179.358,90	6,31	41.442.744,22	120%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.327.995,84, representando **7%** da receita tributária do exercício anterior (R\$18.971.369,07). O repasse correspondeu a 93,12% do valor fixado no orçamento (R\$1.426.000,00);

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

4.17.1. No que se refere ao **Regime Próprio de Previdência Social** gerido pelo **Instituto de Previdência Municipal de Serra Branca – RPPS/IPSERB**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$3.262.812,16, R\$126.804,25 acima do valor estimado de R\$3.136.007,91;

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais foram de R\$1.738.736,68, R\$355.657,00 acima do valor estimado de R\$1.383.079,68;

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

4.20. Não houve registro de **denúncia** neste Tribunal, conforme Dados Gerais do processo:

4.21. Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise;

- 5.** Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.
- 6.** Notificação de estilo (fls. 6014/6015) e apresentação de defesa e documentos de fls. 6017/6137, sendo examinados pela Auditoria que, em relatório de fls. 6146/6165, lavrado pela ACE Luizi Moreira Gonçalves Pereira da Costa e cancelado pela ACE Érika Manuella de Andrade Campos (Chefe de Divisão), concluiu pelo saneamento de algumas eivas, manutenção de outras e ainda pelo apontamento de nova eiva relacionada aos créditos adicionais.
- 7.** Novamente notificado, o interessado apresentou documentos de fls. 6175/6198, tendo após a análise de fls. 6207/6210, a Auditoria considerado sanada a falha indicada na análise de defesa anterior.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

8. Ao final da instrução a Auditoria concluiu:

4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Auditoria considera sanada a irregularidade analisada neste relatório e conclui pela manutenção das seguintes irregularidades, de responsabilidade do Prefeito Municipal Vicente Fialho De Sousa Neto:

3.1 Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do quadriênio (art. 3º, § 1º, da RN TC nº 07/2004, alterada pela RN TC nº 05/2006) (item 2.1 – do RI)

3.2 Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício (art. 5º, § 1º, da RN TC nº 07/2004, alterada pela RN TC nº 05/2006) (item 2.2 – do RI)

3.3 Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício (art. 7º, § 1º, da RN TC nº 07/2004, alterada pela RN TC nº 05/2006) (item 2.3 – do RI)

3.4 Não aplicação de 50% dos recursos da VAAT em Educação Infantil (art. 212-A, § 3º, da Constituição Federal) (item 2.5 – do RI)

3.5 Não aplicação de no mínimo 15% da VAAT em despesas de Capital (art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal) (item 2.6 – do RI)

3.6 Erro na classificação orçamentaria das receitas do FUNDEB (art. 23, Lei nº 14.113/2021) (item 2.7 – do RI)

3.7 Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 da LC nº 101/2000 - LRF) (item 2.8 – do RI)

3.8 Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20 da LC nº 101/2000 - LRF) (item 2.9 – do RI)

3.9 Contratação Temporária (art. 37, caput e inc. IX, Constituição Federal) (item 2.10 – do RI)



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas (MPC), em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 6213/6234), concluiu:

5. Conclusão

Diante do exposto, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido de:

1. **Emitir parecer contrário à aprovação quanto às contas de governo e pela irregularidade das contas de gestão** do chefe do Poder Executivo do Município de Serra Branca, o **Sr. Vicente Fialho de Sousa Neto**, relativas ao exercício de 2021;

2. **Aplicação de multa** ao Gestor Municipal, com fulcro no art. 56, II e V, da LOTCE, pelos fatos acima analisados;

3. **Envio de recomendações ao Município de Serra Branca**, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente para que:

- **Encaminhe a documentação referente à caracterização da PCA de acordo com a legislação regulamentar desta Corte de Contas, em especial as leis citadas nas RN TCs 07/2004 e 05/2006;**
- **sejam observados os termos da Lei n.º 14.113/2021, bem como as orientações da Nota Técnica TC n.º 02/2021, a fim de bem executar as despesas do novo FUNDEB, considerando as peculiaridades dos recursos oriundos das Complementações da União VAAF (Valor Anual por Aluno), VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Anual por Aluno);**
- **sejam observadas as orientações da Nota Técnica TC n.º 02/2021 a fim de o gestor melhor compreender o novo FUNDEB, evitando o registro em código incorreto de receitas e despesas;**
- **se aplique pelo menos 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como se cumpra a determinação expressa no parágrafo único do art. 119 do ADCT, no que concerne à compensação do saldo não aplicado em MDE no exercício sob análise, até o exercício financeiro de 2023.**

10. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 6235).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

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 04064/22

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

*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 ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Não envio da LOA, da LDO e do PPA a este Tribunal.

No Relatório Inicial (fls. 5977/5978) a Auditoria indicou a ausência de envio dos instrumentos orçamentários por parte da Administração, conseguindo as informações necessárias através da página eletrônica da Câmara Municipal de Serra Branca no link <https://camaradeserrabranca.pb.gov/leis/>.

O Interessado (fls. 6017/6018) alegou que as referidas Leis foram discutidas, aprovadas, sancionadas, publicadas e integralmente cumpridas, cumprindo objetivamente a sua função legal e constitucional, não havendo registro de qualquer entrave à sua eficácia e/ou para a fiscalização. Cita decisão deste Tribunal, atribuindo recomendação sobre a matéria e informa sobre o envio, juntamente com a defesa.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

O Órgão Técnico após analisar os argumentos manteve a eiva, observando que o não envio causou prejuízo à atuação do controle externo e, em face da intempestividade, prejudicou a análise e a rastreabilidade no sistema processual deste Tribunal. Indicou também como ausentes e, mesmo após a anexação de documentos na defesa, as respectivas publicações, anexos, mensagens de encaminhamento ao Poder Legislativo, ata de deliberação, no caso específico do PPA, e comprovação da realização das respectivas audiências públicas, conforme previsão constante no art. 48 da LRF (fls. 6147/6148).

O Ministério Público de Contas, após citar as Resoluções desta Corte sobre a matéria concluiu ser aplicável a multa do art. 56, V, da LOTCE, com fundamento nos arts. 3.º, 4.º e 5.º da Resolução Normativa RN - TC 07/2004 (com as alterações implementadas pela Resolução Normativa RN - TC 05/2006), à autoridade responsável. Observou que, embora não seja o caso de considerar a falha para fins de mácula à Prestação de Contas, enseja recomendação (fls. 6217/6220).

O orçamento público ganhou status de verdadeiro plano de trabalho - ou programa de governo, amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum. A formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

A Resolução Normativa RN - TC 07/2004, alterada pela Resolução Normativa RN – TC 05/2006, trata da obrigatoriedade de encaminhamento de cópia autêntica dos instrumentos orçamentários e seus anexos com comprovação de publicação dos mesmos nos prazos ali contidos. O PPA, a LDO e a LOA não haviam sido encaminhados quando da elaboração do relatório inicial, sendo enviados apenas quando do envio da defesa. Desta forma cabe **multa e recomendações** para que não haja repetição da eiva.

Não aplicação de 50% dos recursos do VAAT em Educação Infantil. Não aplicação de no mínimo 15% do VAAT em despesas de Capital. Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB.

No relatório inicial o Órgão de Instrução indicou (fls. 5983/5984):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Na tabela abaixo confrontam-se as informações fornecidas pela STN com as enviadas pelo gestor e registradas no SAGRES, quanto a origem dos recursos do FUNDEB segundo as fontes:

Recursos em FUNDEB (Fontes)	STN	SAGRES	Diferença
Receitas do FUNDEB Originárias de Impostos e Transferências	6.263.298,19	5.758.279,95	505.018,24
VAAF	753.489,00	1.328.529,75	-575.040,75
VAAT	70.022,51	0,00	70.022,51
VAAR	0,00	0,00	0,00
Total	7.086.809,70	7.086.809,70	0,00

Abaixo se apresenta a verificação do atendimento ou não das aplicações dos recursos do VAAT ao que dispõem o inciso XI, do art. 212-A, e, o §3º, do art. 212-A, ambos da Constituição Federal:

Aplicação dos Recursos da Complementação da União – VAAT	Valor (R\$)
1.Receitas Recebidas da Complementação da União ao FUNDEB – VAAT	70.022,51
2.Despesas Custeadas com o FUNDEB (VAAT) na Educação Infantil (50%)	0,00
3. Outros Ajustes à Despesa	0,00
4. Percentual de Aplicação de Recursos da Complementação (VAAT) na Educação Infantil $[(2+3)/1*100]$	0,00%
5. Despesas Custeadas com o FUNDEB (VAAT) em Despesas de Capital (15%)	0,00
6. Outros Ajustes à Despesa	0,00
7. Percentual de Aplicação de Recursos da Complementação (VAAT) em Despesas de Capital $[(5+6)/1*100]$	0,00%

Fontes: Receita (STN); Despesas SAGRES – subfunção “educação infantil”; e, categoria econômica “despesas de capital”.

As despesas realizadas com os recursos do FUNDEB totalizaram R\$ **7.364.955,89**, sendo as aplicações na remuneração dos profissionais da educação básica na ordem de **70,86 %** da cota-parte do ano mais os rendimentos de aplicação, **atendendo** ao mínimo de 70% estabelecido no art. 212A, inc. XI, Constituição Federal.

O saldo dos recursos do FUNDEB ao final de **2021** foi de R\$ **352.405,65**, o que correspondeu a **4,95 %**, **atendendo** ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei 14.113/20.

No cômputo das despesas com a remuneração e valorização dos profissionais da educação básica, do exercício em análise, foram consideradas as despesas custeadas com a fonte de recursos “Transferência do FUNDEB (profissionais da educação básica)” até o limite do saldo das disponibilidades.

As aplicações de VAAT em educação infantil foram de 0,00%, não atendendo ao disposto no §3º do art. 212 A, Constituição Federal.

As aplicações de VAAT em despesas de capital foram de 0,00%, não atendendo ao disposto no inc. XI do art. 212 A, Constituição Federal.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

O Interessado, sobre as aplicações com recursos do VAAT (fls. 6020/6022) apresentou tabelas indicando gastos, inclusive acima daqueles valores registrados contabilmente como arrecadados. Justificou que houve equívoco por parte do Município, na alocação da fonte de recurso e considerando como falha formal.

Ao examinar a defesa a Auditoria explanou (fls. 6153/6155):

Quanto à informação referente a **despesas**, esclarece-se o que segue: É possível visualizar as despesas por Fonte de Recurso². Única forma, em 2021, para diferenciar, por exemplo, as diversas modalidades de complementação da União em favor do FUNDEB, VAAF e VAAT, já que o código da receita, segundo o ementário da receita válido para 2021, é o mesmo para ambas as parcelas (1.7.1.8.09.1.0 - Transferências de Recursos de Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB³). Assim sendo, o cadastramento das despesas no SAGRES deveria considerar as diferentes Fontes de Recurso para que fosse possível distinguir se os recursos utilizados eram provenientes de receitas de complementação da União em favor do FUNDEB, VAAF ou VAAT, ou se tratavam de receitas do FUNDEB Originárias de Impostos e Transferências.

Assim sendo, se, ao registrar a receita ou a despesa, o gestor indica Fonte de Recursos, Subfunção ou Categoria Econômica erradas (informações imprescindíveis no cadastramento das receitas e despesas sob análise neste item), ao ser processada a informação que será registrada no relatório inicial, o resultado indicado refletirá o **erro do gestor**, consistindo em **irregularidade relativa à qualidade da informação prestada ao SAGRES**, fato que pode ensejar aplicação de multa.

Na defesa apresentada, o gestor afirma que aplicou mais de 50% dos recursos da VAAT em Educação Infantil e mais de 15% da VAAT em despesas de capital, movimentados na conta corrente bancária 1.217-6 (FUNDEB), nos valores respectivos de R\$ 352.378,73 (despesa com pessoal) e R\$ 98.226,00 (despesas de capital) (fls. 6.020/6.022). Primeira inconsistência verificada é que (1) a STN apenas registra a transferência de receitas da Complementação da União ao FUNDEB - VAAT no montante de R\$ 70.022,51 (vide fl. 5.984).

Em busca no SAGRES (acesso em 05/06/2023), esta Auditoria verificou que a referida conta não consta dos registros informados pelo gestor ao TCE (via SAGRES > Municipal > Disponibilidades). Por outro lado, consta informação da Conta Corre BB nº 12176-2, que possui valor conciliado no montante de R\$ 352.405,65. Observe-se que foram constatadas mais duas inconsistências: o valor informado no SAGRES e o total informado na defesa são distintos; assim como o número da conta registrado na defesa está incompleto, considerando o dado cadastrado e o extrato constantes no SAGRES.

² Não confundir com FONTE (Desdobramento da Categoria Econômica segundo a Lei nº 4.320/1964).

³ Portaria STN nº 374/2020 (fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/ementario-da-classificacao-por-natureza-de-receita-tabela-de-codigos/2021/26>)



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Ainda em consulta ao SAGRES (acesso em 05/06/2023), considerando as informações prestadas na defesa, esta Auditoria verificou que foram realizados empenhos no total de **R\$ 352.378,73**, na Subfunção - 365 - Educação Infantil e **Fonte de Recursos - 1113 - FUNDEB - Outras Despesas - Recursos do Exercício Corrente**: Empenhos nº 00263, 00268, 00696, 00735, 01096, 01134, 01535, 01536, 01572, 01998, 01999, 02035, 02457, 02458, 02494, 02833, 02834, 02871, 03331, 03332, 03369, 03766, 03767, 03804, **04322**, 04323, 04360, 04546, 04567, 04889, 04890, 04928, 05518 e 05519, coincidentes com os elencados na defesa (com divergência exclusivamente no número do empenho **04332**, que está registrado no SAGRES como 04322).

Ademais, registraram-se empenhos no montante de **R\$ 98.226,00**, na Categoria Econômica - 4 - Despesa de Capital e **Fonte de Recursos - 1113 - FUNDEB - Outras Despesas - Recursos do Exercício Corrente**: Empenhos nº 5767 e 5380, elencados na defesa.

Recursos de Complementação da União - VAAT Informações imprescindíveis no cadastramento no SAGRES das receitas e despesas sob análise neste item		
Fonte de Recursos	1118 - Transferências do FUNDEB 70% - Complementação da União - VAAT ou 1119 - Transferências do FUNDEB 30% - Complementação da União - VAAT	Layout 2021 - Contabilidade (https://sagres.gitlab.tce.pb.gov.br/sm/sm_documento_externo/layouts/layout-2021-contabilidade/) .
Categoria Econômica	4 - Despesa de Capital	Layout 2021 - Contabilidade (https://sagres.gitlab.tce.pb.gov.br/sm/sm_documento_externo/layouts/layout-2021-contabilidade/) .
Subfunção	365 - Educação Infantil	Portaria Ministerial nº 42/1999 http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-1999/orcamentos_anuais_view?anoOrc=1999 .

Fonte: SAGRES, Layout 2021 SAGRES - Contabilidade e Portaria Ministerial nº 42/1999.

Não é possível identificar, dentre os valores apresentados em sede de defesa (montantes muito superiores aos valores identificados pela STN) e cadastrados no SAGRES, quais despesas foram de fato custeadas com recursos de complementação FUNDEB (VAAT), na medida em que não estão separadas por **fonte de recursos** (todas foram registradas na Fonte de Recursos 1113)

Dada a falha no envio da informação por parte do gestor, no relatório inicial, a Auditoria não pode apurar as despesas custeadas com o FUNDEB (VAAT), na Educação Infantil e em despesas de Capital, consistindo em falha relativa à qualidade da informação prestada ao SAGRES. A defesa também não conseguiu distinguir as despesas realizadas com receitas do FUNDEB Originárias de Impostos e Transferências, com recursos de complementação da União em favor do FUNDEB, VAAF ou VAAT. Assim sendo, a Auditoria conclui pela **manutenção das irregularidades** analisadas no item 9.1 do relatório inicial.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

O representante do Ministério Público de Contas, após discorrer sobre a legislação referente à matéria e repetir as conclusões da Auditoria, asseverou: (fls. 6224/6225):

“No caso, as aplicações de VAAT em educação infantil foram consideradas como sendo no patamar de 00,00%, em razão do que exposto pela Auditoria. Já as aplicações de VAAT em despesas de capital foram consideradas sob este mesmo raciocínio, sendo também de 00,00%. Como visto, ambos os cenários desrespeitaram o novo regramento do FUNDEB.

Na prática, a impossibilidade de se avaliar com precisão a fonte de recursos utilizada como base para as despesas invocadas pela Defesa nessas áreas levou o órgão técnico a emitir essa conclusão. E a análise ministerial leva em consideração esse pressuposto.

Por mais que se trate de regramento novo, com primeira aplicação no exercício de 2021, não se pode ignorar que normas constitucionais imperativas foram inobservadas, com reflexos negativos em área de considerável relevância, como é o caso da educação pública. Havia recursos recebidos pelo ente municipal para aplicação específica em determinadas áreas da educação pública, e essa despesa não foi demonstrada.

Nesse cenário, entende este MPC que os fatos colaboram para a valoração negativa das contas, com aplicação da multa do artigo 56, II, da LOTCE/PB.

Opina-se ainda no sentido de que os fatos devem ensejar recomendação para que sejam observados os termos da Lei n.º 14.113/2021, bem como as orientações da Nota Técnica TC n.º 02/2021, a fim de bem executar as despesas do novo FUNDEB, considerando as peculiaridades dos recursos oriundos das Complementações da União VAAF (Valor Anual por Aluno), VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Anual por Aluno). ”

Como se pode observar nos registros contábeis consta arrecadação de R\$70.022,51, tendo o gestor, na defesa, apresentado gastos de R\$98.226,00 com despesas de capital e de R\$352.378,73. Ou seja, claramente houve equívoco de classificação das receitas e das despesas, impossibilitando a Auditoria de certificar se os gastos se deram de acordo com a legislação, ou mesmo quais despesas foram de fato custeadas com recursos de complementação FUNDEB (VAAT), na medida em que não estão separadas por fonte de recursos, sendo todas registradas em uma única fonte de recursos como observou o Órgão Técnico.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Não restou certificada a ausência da aplicação de recursos, conforme exige a Constituição Federal (EC 108/20) e a Lei 14.113/21, mas houve erro na classificação das despesas e receitas do FUNDEB sem os devidos esclarecimentos por parte do interessado, impossibilitando, como visto, o efetivo cálculo por parte da Unidade de Instrução.

Assim, cabem as devidas **ressalvas e recomendações**.

Sobre o **erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB**, o Órgão de Instrução mencionou à fl. 5984 que, de acordo com as informações fornecidas pela STN, os valores da Complementação da União a título de VAAT (Valor Anual Total por Aluno) alcançaram o montante de R\$70.022,51, enquanto houve valor correspondente registrado no SAGRES no importe de R\$1.328.529,75. Em contrapartida, foi registrado como integrante da Complementação da União a título de VAAF (Valor Anual por Aluno FUNDEB) o valor de R\$753.489,00, conforme se verifica às fls. 5983.

A Defesa à fl. 6023 argumentou ser o caso de mero erro formal, desconsiderando os reflexos do fato.

Para a Auditoria, a irregularidade em apreço foi devidamente analisada nos itens anteriores, tendo o interessado reconhecido a eiva. Repetiu que não foi possível identificar, dentre os valores apresentados em sede de defesa e cadastrados no SAGRES, quais despesas foram de fato custeadas com receitas do FUNDEB originárias de impostos e transferências, com recursos de complementação da União em favor do FUNDEB, VAAF ou VAAT, na medida em que não estão separadas por fonte de recursos (todos foram registradas na Fonte de Recursos 1113) e apresentou o quadro:

Alguns tipos de Fontes de Recursos, nos quais poderiam ter sido cadastradas as despesas realizadas

1112	Transferências do FUNDEB 60% - Recursos do Exercício Corrente
1113	Transferências do FUNDEB 40% - Recursos do Exercício Corrente
1114	Transferências do FUNDEB 60% – Complementação da União - Recursos do Exercício Corrente
1115	Transferências do FUNDEB 40% – Complementação da União - Recursos do Exercício Corrente
1118	Transferências do FUNDEB 70% – Complementação da União - VAAT
1119	Transferências do FUNDEB 30% – Complementação da União - VAAT

Fonte: Layout 2021 - Contabilidade (Rol completo em: https://sagres.gitlab.tce.pb.gov.br/sm/sm_documentacao_externa/layouts/layout-2021-contabilidade/).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

O Município foi alertado por meio do Alerta 01550/21, no sentido da adoção de medidas atinentes à falha.

Para o Ministério Público de Contas (fl. 6226) seria devido o registro correto da receita indicada, tendo a eiva ocasionado à impossibilidade de verificação, pela Auditoria, dos percentuais aplicados em despesas de capital e na Educação Infantil, trazendo a falha reflexos gravosos como indicado.

A falha de fato levou a impossibilidade dos cálculos por parte da Auditoria, cabendo as cominações já referidas.

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No relatório inicial (fl. 5987/5988), a Auditoria indicou que os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram R\$21.927.982,01, correspondentes a 57,34% da RCL, e que os gastos com pessoal do Município totalizaram R\$22.365.261,37, incluindo as obrigações patronais e inativos, correspondentes a 60,22% da RCL, não atendendo ao final do ano, aos limites máximos estabelecidos na LRF.

O Interessado alegou que, mesmo com o aumento do piso salarial do pessoal da educação e do salário mínimo, o percentual de gastos com pessoal da municipalidade em 2022 foi reduzido para 58,49%, sendo restabelecida a legalidade (fls. 6024/6025). Registrou que os referidos limites vinham sendo descumpridos nos exercícios anteriores e que, em 2021, procedeu a mudanças na legislação e os gastos se situaram em patamares mais adequados.

Quando da análise de defesa (fls. 6158) o Órgão Técnico manteve o entendimento, observando que o defendente não contestou os números apresentados pela Auditoria e nos processos relativos a exercícios anteriores, nos quais estava o gestor atual à frente da Prefeitura Municipal de Serra Branca, identificou-se que a afirmação de que a atual gestão haveria conseguido restabelecer a legalidade a patamares mais adequados não é precisa, na medida em que as despesas do Poder Executivo com pessoal subiram percentualmente.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

O Ministério Público de Contas mencionou o art. 15 da Lei Complementar 178/2021:

“Nessa temática, especificamente no exercício de 2021, mencionase a edição da Lei Complementar n.º 178/2021, cujo artigo 15 prevê o seguinte:

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.

*§ 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. **Grifei.***

Assim, com base na referida previsão normativa, deixa-se de valorar o presente fato de forma negativa na presente PCA, postergando-se a avaliação da questão para os exercícios mencionados na mesma legislação.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

A Auditoria indicou a ultrapassagem do limite de gastos com pessoal, ao se adicionar as despesas com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/200 (LRF), ou seja, para os poderes em separado. Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente, permanecendo o teor original do art. 19 da LRF, ou seja, a contribuição patronal integraria a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos em conjunto, para os fins do art. 19 da LRF.

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembleia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu, citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF, inclusive as conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) fazem menção explícita ao art. 19. Vejamos:

1. Por força do disposto na alínea c, inciso IV, art. 2º, da LRF, na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;
2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea a e b, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a folha de pagamento, composta, exclusivamente, pelas espécies remuneratórias descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Dessa forma, não houve superação de limites.

Contratação Temporária - art. 37, caput e inciso IX, Constituição Federal.

Na análise inicial (fls. 5988/5989), a Unidade de Instrução detectou o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do ano de 2021, observando a necessidade de justificativa mediante demonstração de que foram observados os requisitos: **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 tratem-se de fato de 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.

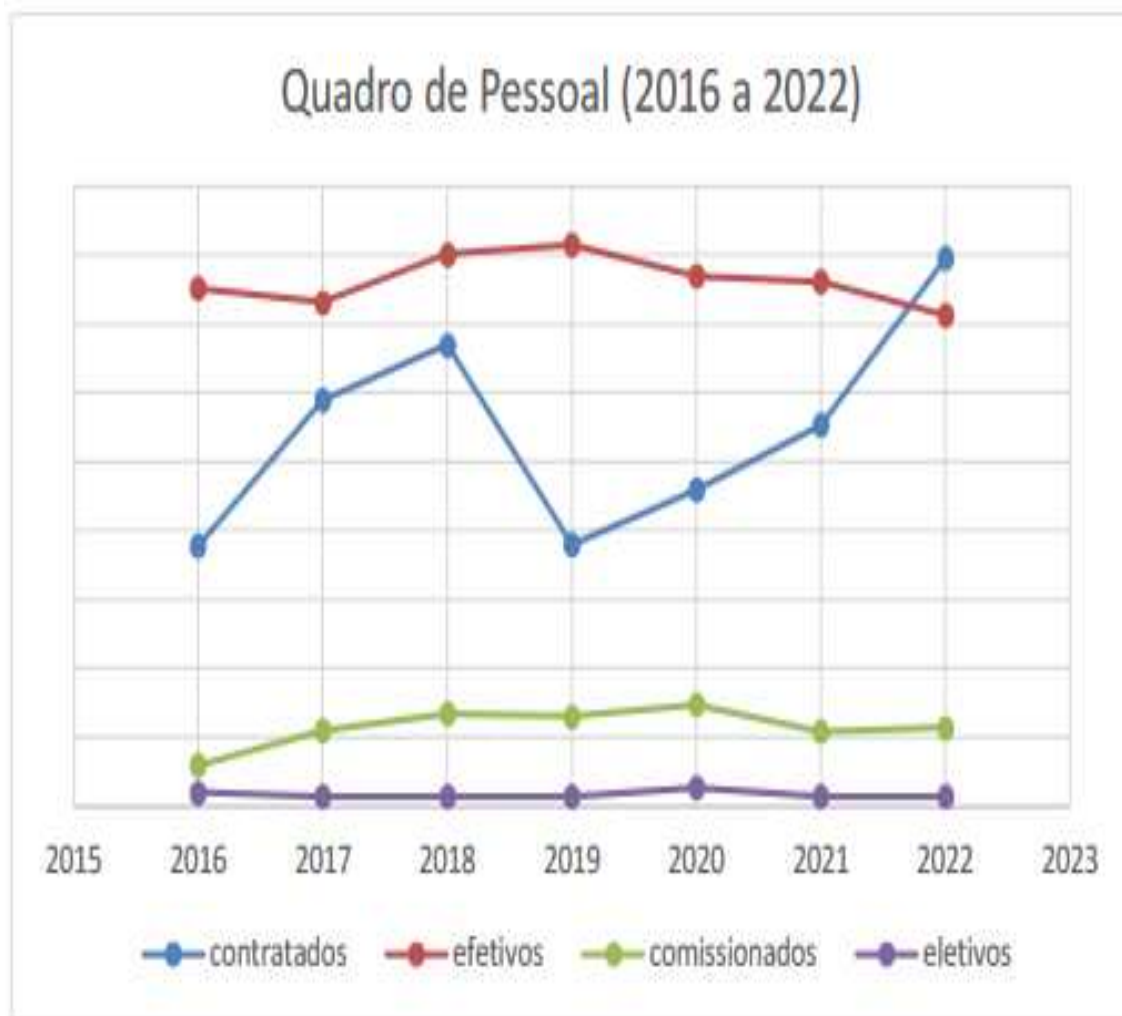


TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

O defendente, após citar doutrina e jurisprudência (fls. 6229/6231), atribuiu à pandemia de COVID 19 o aumento das contratações, tendo destacado que as vedações do art. 8º da Lei Complementar 173/2020 impediram a criação de novos cargos e proibiram a realização de concursos.

A Auditoria (fls. 6162/6163) não acatou os argumentos, aduzindo que o atual gestor está à frente da Prefeitura Municipal de Serra Branca desde 2017, elaborando tabela, na qual buscou demonstrar o histórico de contratações da Prefeitura, observando o incremento no número de servidores com exceção do ano de 2019:



Fonte: SAGRES: Municipal > Pessoal > Servidores > Tipo de Cargo > Prefeitura Municipal de Serra Branca > Exercícios de 2016 a 2022 (janeiro a dezembro).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Para o Ministério Público de Contas (fls. 6229/6231):

“Uma análise do SAGRES online, com relação ao quadro de temporários da Prefeitura de Serra Branca permite algumas conclusões relevantes:

1) Havia em 2021 contratados “temporariamente” com admissão desde 2006, além de 2007, 2009, 2011, 2012, 2017, 2018 e 2019:

[...]

2) Ainda que nas contratações de 2021 se possam observar alguns profissionais de saúde, verifica-se que houve contratações para funções diversas, com destaque para auxiliar de serviços gerais:

[...]

Percebe-se, pois, que o contexto da pandemia não justifica a grande maioria das contratações temporárias mantidas ao longo do exercício. Ainda que houvesse a vedação legal à realização de concursos públicos pelo artigo 8º da LCP nº 173/20, o fato é que os pressupostos legais para esse tipo de admissão de pessoal deveriam ter sido preenchidos, o que não se verificou em boa parte das contratações no caso dos autos.

Além disso, a documentação reclamada pela Auditoria não foi devidamente apresentada, o que reforça o desvalor da conduta administrativa verificada, não sendo possível reconhecer a higidez da gestão de pessoal da Prefeitura no exercício em questão.

Nesse cenário, o fato contribui para a aplicação da multa do artigo 56, II, da LOTCE/PB e, também, para a valoração negativa das contas do gestor.”

A regra é o provimento de pessoal por meio de concurso público, que indubitavelmente, consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público.

A Constituição permitiu duas exceções ao princípio da obrigatoriedade do concurso público: os cargos em comissão (art. 37, II e IX) e a contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

A contratação temporária, somente se adequa aos preceitos constitucionais nos casos estabelecidos por lei e para o efetivo atendimento de um interesse público extraordinário e por tempo determinado, não podendo transformar-se de exceção para regra geral, pois, assim, acaba por configurar flagrante ofensa aos ditames constitucionais, sobretudo, à regra constitucional do concurso público.

No caso, houve aumento significativo do número de contratados por excepcional interesse público no decorrer do exercício (entre janeiro e dezembro), conforme quadro elaborado pela Auditoria:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	49	52	6%	52	%	54	4%	10%
Contratação por excepcional interesse público	131	219	67%	234	7%	253	8%	93%
Efetivo	348	347	%	340	-2%	334	-2%	-4%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
Inativos / Pensionistas	286	289	1%	291	1%	294	1%	3%
TOTAL	821	914	11%	924	1%	942	2%	15%

Ao se comparar com dezembro do exercício anterior a distorção é menor, mas houve aumento do número de contratados por excepcional interesse público como se pode colher do relatório inicial referente à PCA da Prefeitura Municipal do Serra Branca relativa ao exercício de 2020, quando o Gestor era o mesmo (fl. 5685 do Processo TC 06465/21):

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	58	61	5%	56	-8%	52	-7%	-10%
Contratação por excepcional interesse público	126	191	52%	204	7%	190	-7%	51%
Efetivo	352	349	-1%	351	1%	350	%	-1%
Eletivo	12	7	-42%	8	14%	7	-13%	-42%
Inativos / Pensionistas	273	279	2%	283	1%	285	1%	4%
TOTAL	821	887	8%	902	2%	884	-2%	8%



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Como demonstrou a Auditoria a situação perdura desde de 2017, não tendo sido adotadas providências no sentido de reverter.

Contudo, para 2021, a legislação federal que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e alterou a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal, restringiu a realização de concursos públicos e autorizou as contratações temporárias. Vejamos alguns dispositivos autônomos da Lei Complementar 173, vigentes em 2021:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

*IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, **ressalvadas** as reposições de **cargos de chefia, de direção e de assessoramento** que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, **as contratações temporárias** de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;*

*V - **realizar concurso público**, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;*

Os efeitos da situação calamitosa ocasionada pela Pandemia do Covid-19 vêm desde o exercício de 2020 e, do final daquele exercício para o final do exercício sob análise o número de contratados, por excepcional interesse público, subiu de **190** para **253** (33,16%), inclusive de pessoal não ligado a saúde. Assim, cabem **ressalvas, recomendação e multa** para o caso em exame.

Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos e transferências, em MDE.

No relatório inicial (fl. 5985), a Auditoria produziu quadro demonstrativo indicando que o Município, no exercício em análise, aplicou o percentual de 21,42% das receitas de impostos mais transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB (*)	6.263.298,19
2. Despesas do FUNDEB custeadas com a Complementação da União (-) (**)	0,00
3. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	993.049,60
4. TOTAL das Despesas em MDE (1 – 2 + 3)	7.256.347,79
Deduções e/ou Adições	
5. Exclusões (-)	0,00
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (-)	1.895.291,73
7. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE (-)	0,00
8. Outros Ajustes à Despesa (+/-)	0,00
9. Total das Aplicações em MDE (3-4-5-6-7+8)	5.361.056,06
10. Total das Receitas de Impostos e Transferências	25.019.269,98
11. Percentual de Aplicação em MDE (9/10*100)	21,42 %

Fonte: SAGRES

Sob a circunstância, o Órgão Técnico ponderou que, apesar de as aplicações de recursos na MDE não terem atendido ao mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da CF, não foi considerado como irregularidade, tendo em vista o que reza a Emenda Constitucional 119, publicada no Diário Oficial da União em 28/04/2022.

Sobre o descumprimento do índice mínimo de aplicação em 2020 e 2021, a Emenda Constitucional 119, publicada em 28/04/2022, em razão do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, liberou os gestores e os entes de sanção, cabendo a compensação até o final de 2023. Eis o texto da norma derivada constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

“Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.”

Art. 2º O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Pelo quadro apresentado pela Auditoria, o Município aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R\$5.361.056,06, correspondendo a **21,42%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$25.019.269,98, não atendendo ao mínimo constitucional de 25%.

Assim, o valor a ser compensado até o exercício de 2023 para a real aplicação em MDE será de R\$893.761,44 ($R\$25.019.269,98 \times 25\% - R\$5.361.056,06$).

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 04064/22

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”.¹

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, porém não justificam a reprovação das contas.

Diante do exposto e à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor **VICENTE FIALHO DE SOUSA NETO**, na qualidade de Prefeito do Município de **Serra Branca**, relativa ao exercício de **2021**, com a ressalva do art. 138, 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:

¹ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

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 vista da falta do envio da legislação orçamentária, dos erros na classificação de receitas do FUNDEB e contratação de pessoal por excepcional interesse público sem justificativas e sem atender os requisitos legais;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **30,98 UFR-PB²** (trinta inteiros e noventa e oito centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor **VICENTE FIALHO DE SOUSA NETO** (CPF 312.710.574-68), com fulcro no art. 56, incisos II e IV, da Lei Complementar Estadual 18/93, pelo descumprimento das normas contábeis e administrativas, bem como de normativo deste Tribunal de Contas, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) RECOMENDAR no sentido de evitar a repetição das falhas relativas à falta de encaminhamento da legislação orçamentária, à contabilização de receitas do FUNDEB, especialmente quanto à alimentação do SAGRES, e observar a legalidade, quando da contratação de servidores por excepcional interesse público;

V) DETERMINAR à gestão do Município de Serra Branca complementar a aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, até o exercício financeiro de 2023, em R\$893.761,44, nos termos da Emenda Constitucional 119/2022, cabendo à Auditoria verificar o cumprimento no acompanhamento da gestão de 2023; e

VI) 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. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

² Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da última UFR-PB fixado em 64,55 - referente a setembro de 2023, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.sefaz.pb.gov.br/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04064/22

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04064/22**, 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 **Serra Branca** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor **VICENTE FIALHO DE SOUSA NETO**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2021**, **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. 138, 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), 06 de setembro de 2023.

Assinado 10 de Setembro de 2023 às 10:37



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 7 de Setembro de 2023 às 10:48



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 11 de Setembro de 2023 às 12:07



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 11 de Setembro de 2023 às 12:17



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 13 de Setembro de 2023 às 12:13



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 7 de Setembro de 2023 às 10:54



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 11 de Setembro de 2023 às 17:06



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Manoel Antônio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO