



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04651/16

Administração Direta Municipal. Prefeitura Municipal de **MASSARANDUBA**. Prestação de Contas da Prefeita Joana D'arc Queiroga Mendonça Coutinho, relativa ao exercício financeiro de **2015**. Emissão de parecer **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das contas. Emissão de acórdão, em separado, julgando regulares com ressalvas as Contas de Gestão. Aplicação de multa. Recomendações.

### PARECER PPL – TC 00277/18

#### RELATÓRIO

O Processo em pauta trata da análise da Prestação de Contas apresentada pela **Prefeita** do Município de **MASSARANDUBA**, relativa ao **exercício financeiro de 2015**, sob a responsabilidade da Sra. Joana D'arc Queiroga Mendonça Coutinho.

Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas ao gestor responsável, na condição de ordenador de despesas.

A Auditoria, ao analisar os documentos constantes na PCA evidenciou, em relatório inicial de fls. 1418/1528, os seguintes aspectos da gestão municipal:

- a. O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 331/2014, publicada em 15/12/2014, sendo que as receitas estimadas e as despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 26.272.400,00;
- b. Foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 2.627.240,00, equivalente a 10,00% da despesa fixada na LOA;
- c. Foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 4.933.260,85, sendo R\$ 2.306.020,85 sem autorização legislativa;
- d. A receita orçamentária realizada pelo Ente totalizou o valor de R\$ 21.719.567,84, equivalendo a 82,67% da previsão inicial;
- e. A despesa orçamentária executada atingiu a soma de R\$ 22.272.506,37, representando 84,77% do valor fixado;
- f. O somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu R\$ 11.892.337,89;
- g. A Receita Corrente Líquida (RCL) alcançou o montante de R\$ 21.111.445,25;
- h. As aplicações de recursos do FUNDEB, na remuneração dos profissionais do magistério, foram da ordem de 78,11% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 04651/16

- i. As aplicações de recursos na MDE corresponderam a 24,49% da receita de impostos, não atendendo ao limite mínimo estabelecido no art. 212 da CF;
- j. O montante efetivamente aplicado em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 19,00% da receita de impostos.

Em virtude de irregularidades suscitadas pela unidade técnica em sua manifestação exordial, a então Prefeita Municipal de Massaranduba, Sra. Joana D'arc Queiroga Mendonça Coutinho, apresentou a defesa de fls. 1536/1563. Instada a se manifestar, a Auditoria, em relatório de fls. 1569/1578, destacou que o percentual inerente às aplicações de recursos na MDE passa a ser de **25,59%** da receita de impostos, sendo admitida a tese da defesa no sentido de excluir dos gastos com educação apenas 70% da complementação da União em favor do FUNDEB. Ao final concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

1. Ocorrência de *déficit* de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 552.938,53;
2. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
4. Criação de cargos comissionados, contrariando o art. 37, V, da CF (irregularidade decorrente de denúncia apurada nos autos do Processo TC 16671/15, devidamente anexado ao caderno processual);
5. Excesso de pessoal contratado, inclusive parte dissimulado pela contabilização das despesas no elemento "36" e ausência de descrição da competência e atribuições de cargos comissionados (irregularidade decorrente de denúncia apurada nos autos do Processo TC 16671/15, devidamente anexado ao caderno processual);
6. Contratação de Operação de Crédito sem prévia autorização legislativa, no valor de R\$ 318.836,75 (irregularidade decorrente de denúncia apurada nos autos do Processo TC 15108/17, devidamente anexado ao caderno processual).

Em seguida, o processo foi encaminhado ao Órgão Ministerial, que, em parecer de fls. 1581/1591, subscrito pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, pugnou pelo (a):



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04651/16

“a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das **contas de governo** e a **IRREGULARIDADE** das **contas anuais de gestão** da **Chefe do Poder Executivo** do Município de **Massaranduba**, Sra. **Joana d’Arc Queiroga Mendonça Coutinho**, relativas ao exercício de **2015**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, c/c a **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios técnicos;

b) **PROCEDÊNCIA DAS DENÚNCIAS** formuladas no Processo TC n.º 16.671/15 e 15.108/17, devendo ser comunicado o resultado do julgamento aos respectivos denunciantes, o Sindicato dos Trabalhadores Públicos Municipais de Massaranduba-PB e o Banco Central do Brasil;

c) **COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL** prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB à ex-Gestora antes mencionada, dado o conjunto de irregularidades, falhas e omissões de dever, prevista no artigo 56, inc. II, da LOTC/PB;

d) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de **Massaranduba** no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, especificamente, manter o correto registro contábil, realizar o devido planejamento para incidir em déficit orçamentário, não exceder os limites com gastos de pessoal, aplicar o mínimo previsto constitucionalmente em MDE, realizar operação de crédito atendendo ao disposto na LRF, sem prejuízo da assinação de prazo para a tomada de medidas que entender cabíveis o Pleno, na esteira do voto do Relator.”

O Processo foi agendado para a presente sessão, tendo sido realizadas as notificações de praxe.

É o Relatório.

### VOTO DO RELATOR

Conclusos os presentes autos, observa-se que restaram algumas falhas sobre as quais passo a tecer as seguintes considerações:

- No tocante ao déficit de execução orçamentária, constata-se que houve flagrante violação ao disposto no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enquadrou o planejamento como um dos princípios necessários à obtenção da tão almejada responsabilidade na gestão fiscal. No caso, além



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 04651/16

de recomendações para se evitar a reincidência da aludida mácula, cabe a aplicação de multa em desfavor da autoridade responsável.

- Quanto aos gastos com pessoal acima dos limites fixados no artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, acosto-me integralmente ao posicionamento do *Parquet* de Contas. Com efeito, mencionadas irregularidades caracterizam preocupante obstáculo à concretização do principal objetivo da LRF, que é a responsabilidade da gestão fiscal. Assim, cabe aplicação de multa pessoal em desfavor da ex-Prefeita Municipal, bem como recomendação para que sejam efetivadas as medidas de ajuste previstas no art. 23 da Lei Complementar n.º 101/00.
- No que tange às aplicações de recursos na MDE, pedindo vênias aos entendimentos técnico e ministerial, acosto-me à tese consignada pela defesa. Conforme vem decidindo reiteradamente esta Corte de Contas em diversos julgados, tem-se admitido limitar a exclusão de apenas 70% do valor da complementação da União em favor do FUNDEB do total das despesas realizadas com MDE. Dessa forma, com supedâneo nos cálculos realizados pela própria Auditoria às fls. 1572/1573, o percentual aplicado em MDE passa a ser de 25,59%, atendendo ao limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.
- Em referência à criação de cargos comissionados, bem como a ausência de descrição dos mesmos, contrariando o art. 37, inciso V, da CF, aludida mácula foi detectada nos autos do Processo TC n.º 16671/15, que analisou denúncia ofertada em desfavor da ex-Prefeita Municipal. No caso, restou evidenciada a criação dos cargos de “Procurador Executivo” e de “Preposto” para o desempenho de atribuições inerentes a cargos efetivos, que não se configuram como de direção, chefia ou assessoramento. Assim, cabe recomendação ao atual gestor municipal para retificar a Lei Municipal nº 316/2013, buscando adequá-la aos exatos termos do art. 37, V, da Constituição Federal.
- Com relação ao excesso de pessoal contratado, inclusive parte dissimulado pela contabilização das despesas no Elemento “36”, merece ser enfatizado que as informações contábeis prestadas pelo gestor público devem refletir com exatidão e transparência a real situação das contas do ente respectivo. Quando se verifica a incompatibilidade da informação enviada ao órgão de controle externo, comprometida estará a análise dos registros contábeis. Nesse contexto, há necessidade de se recomendar ao gestor responsável que promova a escrituração dos fatos contábeis de forma correta, sob pena de repercussão negativa nas futuras contas de gestão. Referida irregularidade também deve repercutir no valor da sanção pecuniária a ser aplicada em face da ex-gestora municipal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 04651/16

- Finalmente, quanto à contratação de operação de crédito sem prévia autorização legislativa, no valor de R\$ 318.836,75, os argumentos apresentados na defesa são insuficientes para descaracterizar a flagrante transgressão ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com o caderno processual, aludida mácula decorreu de acordo firmado entre a Prefeitura Municipal de Massaranduba e a Caixa Econômica Federal, objetivando a regularização de repasse de valores decorrentes de convênio de consignação, sem a devida autorização legislativa. Como referida irregularidade decorreu de representação realizada pelo Banco Central, instruída nos autos do Processo TC n.º 15108/17, mencionada denúncia deve ser considerada procedente, bem como deve ser aplicada a devida sanção pecuniária em desfavor da autoridade responsável.

Ultrapassadas essas questões, deve ser enfatizado que, durante o exercício de 2015, os índices mínimos de aplicação nas áreas de Educação e Saúde foram alcançados e superados, senão vejamos:

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 25,59% da receita de impostos e transferências;
- Remuneração e valorização do magistério – 78,11% dos recursos do FUNDEB;
- Saúde – 19,00% do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais.

Diante da realidade fática dos autos, é plenamente aplicável o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, com a conseqüente relativização da legalidade a ser apreciada no julgamento de contas públicas, sob pena de ferir o senso comum de justiça.

A aplicação desse princípio é bastante difundida no âmbito dos Tribunais de Contas. Apenas para exemplificar, segue transcrição de trecho da manifestação do Representante do Ministério Público junto ao TCU, nos autos do Processo 008.303/1999-1 (Acórdão 304/2001):

“O princípio da razoabilidade dispõe, essencialmente, que deve haver uma proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração e os fins que ela tem que alcançar, e mais, que tal proporcionalidade não deve ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.” (grifos inexistentes no caso concreto)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04651/16

Feitas estas considerações e considerando o **princípio da razoabilidade**, bem como o fato de que todos os índices mínimos de aplicação, inerentes às áreas da educação e saúde, foram alcançados, **VOTO** no sentido de que este Tribunal de Contas emita **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo da **Sra. Joana d'Arc Queiroga Mendonça Coutinho**, ex-Prefeita Constitucional do Município de **MASSARANDUBA**, relativa ao **exercício financeiro de 2015**, e, em **Acórdão** separado:

- 1) **Julgue regulares com ressalvas** as contas de gestão da Sra. Joana d'Arc Queiroga Mendonça Coutinho, relativas ao exercício de 2015;
- 2) **Aplique multa** pessoal a Sra. Joana d'Arc Queiroga Mendonça Coutinho, **no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, equivalentes a 40,65 UFR-PB, com fundamento no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, por transgressão a normas constitucionais e legais, **assinando-lhe prazo** de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal<sup>1</sup>, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;
- 3) **Considere procedentes** as denúncias formuladas nos processos TC n.ºs 16671/15 e 15108/17, comunicando os resultados aos respectivos denunciantes;
- 4) **Recomende** à Administração Municipal de Massaranduba a estrita observância aos ditames da Constituição Federal e demais normas legais, evitando-se a repetição das falhas constatadas no presente feito, de modo a promover o aperfeiçoamento da gestão, providenciando, inclusive, adequar a Lei Municipal n.º 316/2013 aos exatos termos do art. 37, V, da Constituição Federal.

É o Voto.

### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04651/16; e

CONSIDERANDO o Parecer Ministerial e o mais que dos autos consta;

---

<sup>1</sup> A quitação deverá ser processada através de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código "4007" - Multas do Tribunal de Contas do Estado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04651/16

Os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), por unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, **decidem** emitir e encaminhar ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Massaranduba este **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo da Sra. Joana d'Arc Queiroga Mendonça Coutinho, **ex-Prefeita Constitucional** do Município de **MASSARANDUBA**, relativa ao **exercício financeiro de 2015**.

Publique-se.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 21 de novembro de 2018

Assinado 26 de Novembro de 2018 às 08:37



**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**  
PRESIDENTE

Assinado 23 de Novembro de 2018 às 12:23



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira  
Filho**  
RELATOR

Assinado 26 de Novembro de 2018 às 09:56



**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

26 de Novembro de 2018 às 12:28



**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 26 de Novembro de 2018 às 11:18



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

26 de Novembro de 2018 às 15:51



**Assinado Eletronicamente**

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

**Bradson Tibério Luna Camelo**  
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO