

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23*

Origem: Prefeitura Municipal de Riacho de Santo Antônio
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2022
Responsável: Marcelo Barbosa Ferreira (Prefeito)
Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Riacho de Santo Antônio. Exercício de 2022. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Falhas na gestão de pessoal e em registros do FUNDEB. Atendimento da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00020/24**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor MARCELO BARBOSA FERREIRA, na qualidade de Prefeito do Município de **Riacho de Santo Antônio**, relativa ao exercício de **2022**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00390/22) com diversos achados de auditoria, a feitura de **08 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **03 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2022, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **relatório inicial** às fls. 3222/3249, da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) e Chefe de Divisão Sebastião Taveira Neto, subscrito pelo Chefe de Departamento, ACE Gláucio Barreto Xavier, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23*

- 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 23/03/2023, no **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 1.999 habitantes;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 360/2021) estimou a receita em R\$23.268.426,95 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$11.634.213,47, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA, e foi autorizada a abertura de R\$2.696.745,22 em créditos adicionais especiais;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$12.154.287,79, sendo R\$11.569.173,83 de créditos suplementares e R\$585.113,96 de créditos especiais. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$12.154.287,79, sendo sua totalidade provenientes da anulação de dotações. Os créditos utilizados somaram R\$9.928.798,37;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$23.227.855,33, sendo R\$21.100.893,11 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$3.158.947,00 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$2.126.962,22 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$22.956.894,32, sendo R\$1.003.174,62 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$20.133.795,32 (R\$976.278,58 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$2.823.099,00 (R\$26.896,04 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a **1,16%** (R\$270.961,01) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$2.732.715,82, estando distribuído entre Caixa (R\$77,06) e Bancos (R\$2.732.638,76); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$314.447,53;
- 4.8. Foram realizados **60 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$9.526.820,68 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de irregularidades;
- 4.9. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$568.541,76, correspondendo a 2,47% da despesa orçamentária total;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23*

4.10. Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$170.333,33, indicando excesso de R\$2.333,33. O fato foi esclarecido com a defesa (fl. 3471) Não houve pagamento de subsídio ao Vice-Prefeito;

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

4.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R\$3.554.560,24, correspondendo a **99,48%** dos recursos do FUNDEB (R\$3.572.794,75) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$98.625,79 (2,76% 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\$5.199.352,22, correspondendo a **29,6%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$17.560.010,87, atendendo ao mínimo constitucional;

4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$3.070.426,08, correspondendo a **18,87%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$16.264.806,98);

4.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$10.776.442,34, correspondendo a **51,07%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$21.100.893,11;

4.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$696.597,21 (**3,3%**), totalizou R\$11.473.039,55, correspondendo a **54,37%** da RCL;

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de 292 servidores distribuídos da seguinte forma:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Efetivo	113	113	%	113	%	112	-1%	-1%
Eletivo	7	7	%	6	-14%	6	%	-14%
Comissionado	60	88	47%	97	10%	97	%	62%
Contratação por excepcional interesse público	45	74	64%	76	3%	77	1%	71%
TOTAL	225	282	25%	292	4%	292	%	30%

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23*

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 02/2019, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$2.670.010,65**, representando **12,65%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 90,57% e 9,42%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a indicação dos seguintes índices:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	251.742,36	1,19	25.321.071,73	120,00%

Fonte: PCA

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.003.244,88, representando 7% da receita tributária do exercício anterior (R\$14.346.670,03), atendendo ao disposto no art. 29-A, da CF/88. O repasse correspondeu a 113,97% do valor fixado no orçamento (R\$880.200,00);

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

4.17.1. O Município não possui **Regime Próprio de Previdência Social - RPPS**;

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, após a análise da defesa apresentada (fl. 3485), os recolhimentos patronais totalizaram R\$2.176.408,52, estando R\$226.398,44 acima do valor estimado de R\$1.950.010,08;

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

4.19. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal:

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

6. Notificado, o Gestor apresentou defesa por meio do Documento TC 87098/23 (fls. 3254/3450).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23*

7. Após a análise da defesa apresentada, a Unidade Técnica, em relatório de fls. 3467/3487, lavrado pelo ACE Carlos Alberto Oliveira e chancelado pelo Chefe de Divisão, ACE Sebastião Taveira Neto, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

7.1. Não aplicação de no mínimo 15% da VAAT em despesas de capital;

7.2. Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB;

7.3. Aumento das contratações temporárias.

8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 3490/3496), opinou da seguinte forma:

Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público de Contas pela:

1. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo do Sr. Marcelo Barbosa Ferreira, Prefeito Constitucional do Município de Riacho de Santo Antônio, relativas ao exercício de 2022;

2. REGULARIDADE COM RESSALVAS das contas de gestão do mencionado gestor, referente ao citado exercício;

3. APLICAÇÃO DA MULTA prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao citado Prefeito, em virtude do cometimento de infração a normas legais, conforme mencionado no presente Parecer;

4. RECOMENDAÇÃO à Administração do vertente município no sentido de:

4.1. Conferir a estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais referentes à aplicação de recursos no ensino infantil

4.2. *Zelar* pela veracidade e correção dos registros contábeis oriundas das receitas do FUNDEB, a fim de não comprometer a confiabilidade dos balanços municipais e a transparência da gestão;

4.3. Fazer uso da contratação temporária nos estritos moldes constitucionalmente previstos.

9. Retrospectivamente, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA, o Gestor obteve o seguinte resultado nesta legislatura:

Exercício 2021: Processo TC 04039/22. Parecer Prévio PPL – TC 00083/23 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00300/23 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendações**).

10. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 3497).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23***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 02516/23

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02516/23

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 aplicação de no mínimo 15% da VAAT em despesas de capital.

Ao examinar os aspectos ligados ao FUNDEB (fls. 3231/3232), a Unidade Técnica indicou como eiva a ausência de aplicação do percentual mínimo dos recursos do Fundo relacionado ao “Valor Aluno Ano Total” (VAAT), descumprindo o disposto no art. 212-A, §3º, inciso XI da CF/88:

A seguir apresenta-se a verificação do atendimento das aplicações dos recursos do VAAT ao que dispõem o inciso XI e o § 3º do art. 212-A da CF:

Aplicação dos Recursos da Complementação da União – VAAT	Valor (R\$)
1. Receitas Recebidas da Complementação da União ao Fundeb – VAAT	538.147,45
2. Despesas Custeadas com o Fundeb (VAAT) na Educação Infantil (50%)	388.942,38
3. Outros Ajustes à Despesa	0,00
4. Percentual de Aplicação de Recursos da Complementação (VAAT) na Educação Infantil [(2+3)/1*100]	72,27%
5. Despesas Custeadas com o Fundeb (VAAT) em Despesas de Capital (15%)	2.350,58
6. Outros Ajustes à Despesa	0,00
7. Percentual de Aplicação de Recursos da Complementação (VAAT) em Despesas de Capital [(5+6)/1*100]	0,43%

Fonte: Receitas – STN; Despesas – Sagres - subfunção “educação infantil” e categoria econômica “despesas de capital”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02516/23

Na defesa ofertada (fls. 3262/3263), o Gestor asseverou que:

“Cumpre-nos esclarecer que, com a criação da transferência de complementação da união – VAAT, a partir do mês de julho de 2021, todos os orçamentos do mesmo exercício não tinham a fonte de recursos 119, que corresponde ao VAAT, fonte criada pelo STN. Por esse motivo, muitos municípios foram utilizando os recursos do VAAT com as fontes de recursos normais do FUNDEB 112 e 113.

Além do mais, deve-se lembrar que os recursos do FUNDEB e Complementação da União chegam em COTA ÚNICA. No entanto, é notório que em momento algum houve desvio de finalidade ou de recursos do FUNDEB, tendo em vista que, por mais que não tenha sido utilizada a fonte de recursos 119 do VAAT, os recursos foram aplicados na educação municipal de Riacho de Santo Antônio – PB.

Com isso, por se tratar de uma exigência nova, a qual TODOS OS ENTES FEDERADOS ESTÃO SE ADEQUANDO ÀS NORMAS, temos que, mesmo não tendo sido aplicados os 15% do VAAT, o município de Riacho de Santo Antônio – Paraíba ATENDEU TODAS AS OUTRAS DETERMINAÇÕES LEGAIS EXIGIDAS, não gerando, portanto, nenhum prejuízo ao erário. Cabe-nos ressaltar ainda que a legislação não aponta nenhuma penalidade para o não cumprimento desse percentual.”

A Unidade Técnica, fl. 3475, manteve a indicação da mácula, pois entendeu que:

Quanto à irregularidade referente a **Não aplicação de no mínimo 15% da VAAT em despesas de capital**, conforme quadro da Aplicação dos Recursos da Complementação da União – VAAT, o valor recebido a título de Valor Aluno Ano Total – VAAT, correspondeu à quantia de R\$ 538.147,45.

O Município deveria ter aplicado o recurso da seguinte forma:

- 50% na educação infantil (creches e pré-escolas), e
- 15% em investimentos na rede pública de ensino, quer a construção e reforma de prédios escolares, quer a aquisição de equipamentos pedagógicos.

Foi constatado que a aplicação na educação infantil correspondeu a 72,27% do total recebido e que o **Percentual de Aplicação de Recursos da Complementação (VAAT) em Despesas de Capital** foi de apenas 0,43%, quando deveria ter sido aplicado o mínimo de 15% com despesa de capital.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23*

O Ministério Público de Contas (fls. 3491/9492) ressaltou a importância da correta aplicação dos recursos segundo os percentuais estabelecidos, ponderando a modulação dos efeitos da decisão a ser adotada, e que *“tal eiva constitui inobservância de preceitos legais de grande relevância, mostrando imprescindível que a gestão municipal não mais volte a nela incidir, sob pena de comprometimento da respectiva regularidade.”*

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 falha quanto ao percentual aplicado no valor mínimo em relação à Educação Infantil. No ponto, **ressalvas** e **recomendações** são suficientes, no sentido de que sejam observados os termos da Lei 14.113/2021, bem como as orientações da Nota Técnica TC 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 Resultado/Rendimento).

Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB.

Ainda, ao examinar os aspectos ligados ao FUNDEB, a Unidade Técnica, fl. 3231, indicou a existência de erro na classificação orçamentária das suas receitas. O Órgão Técnico apontou a existência de falha, a partir do confronto das informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com as enviadas pelo Gestor por meio do SAGRES:

Recursos do Fundeb (Fontes)	STN (R\$)	Sagres (R\$)	Diferença (R\$)
Receitas do Fundeb Originárias de Impostos e Transferências	2.650.274,39	2.646.327,04	3.947,35
VAAF	369.399,38	369.399,38	0,00
VAAT	538.147,45	538.147,45	0,00
VAAR	0,00	0,00	0,00
Total	3.557.821,22	3.553.873,87	3.947,35

Fonte: STN e Sagres

Na defesa ofertada, o Gestor (fls. 3261/3264) asseverou que os valores lançados pela contabilidade estavam idênticos ao DAF liberado pelo Banco do Brasil, assim como a classificação da receita orçamentária do FUNDEB. Nesse compasso, consignou que não haveria a aludida omissão.

A Auditoria (fl. 3475/3476) não acatou os argumentos apresentados, sob o seguinte fundamento:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02516/23

“No tocante à eiva referente ao Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB, foi constatado erro na identificação entre as receitas do FUNDEB, registradas no SAGRES e as fornecidas pela STN, consoante mostra o quadro a seguir:

Recursos do Fundeb (Fontes)	STN (R\$)	Sagres (R\$)	Diferença (R\$)
Receitas do Fundeb Originárias de Impostos e Transferências	2.650.274,39	2.646.327,04	3.947,35
VAAF	369.399,38	369.399,38	0,00
VAAT	538.147,45	538.147,45	0,00
VAAR	0,00	0,00	0,00
Total	3.557.821,22	3.553.873,87	3.947,35

Fonte: STN e Sagres

Esta Auditoria entende que o erro de identificação por fonte de receita representa falha que compromete a análise sobre a origem dos recursos, razão pela qual pugna pela permanência da irregularidade.”

Para o Ministério Público de Contas, fls. 3492/3493:

“A respeito, cumpre salientar que a Contabilidade, em sede de Administração Pública, é instrumento de racionalização e controle do gerenciamento público, recurso basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, cabendo às entidades preservarem seu setor contábil em harmonia com os princípios e normas legais pertinentes.

[...]

Nesse contexto, todos os atos e fatos administrativos que originaram determinado lançamento contábil – financeiro, patrimonial e orçamentário, devem ser devidamente demonstrados e comprovados, em deferência aos princípios da moralidade e legalidade administrativas.

Faz-se mister, pois, que os órgãos e as entidades públicas guardem a devida observância às normas de natureza contábil.”

Acerca da falha apontada, convém ressaltar que trata de debate técnico-contábil sobre o adequado registro de recursos, sem impacto substancial na presente prestação de contas, quer pelo valor envolvido quer pelo fato de o registro haver sido feito no gênero dos recursos do FUNDEB, como deveria ser.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23*

Nesse contexto, convém ressaltar que a constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

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

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

2.1.2 - (...)

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

Deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara os gastos com pessoal do Município em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

Aumento das contratações temporárias.

Na análise inicial (fls. 3236/3237), a Unidade de Instrução detectou o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do ano de 2022, observando a necessidade de justificativas.

Na defesa ofertada (fls. 3268/3272), o interessado argumentou que as contratações temporárias foram precedidas em conformidade com a Lei Municipal 169/2011, servindo para atender excepcional interesse público, e que não foram apontadas efetivamente irregularidades.

A Auditoria (fls. 3481/3483) manteve inalterada a eiva, sob o fundamento de que “as contratações por excepcional interesse público estão em desacordo com o art. 2º, § 1º, da Lei Complementar Municipal nº 169/2011, já que muitos desses servidores estão prestando serviços ao município com prazo superior a 12 meses (seis meses mais prorrogação por igual período)”.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23*

Ao se pronunciar sobre o tema, o Ministério Público de Contas (fls. 3493/3494) pontuou:

Com referência à irregularidade posta, tem-se que a Auditoria verificou a ocorrência de um aumento no número de contratados por excepcional interesse público durante o exercício financeiro em análise, da ordem de 29,77% entre janeiro e dezembro daquele ano.

A respeito, é de se mencionar, de início, que, conforme disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição da República, o ingresso em cargo na administração direta, indireta e fundacional deve se dar mediante prévia aprovação em concurso público, ressalvadas as exceções previstas em lei.

Contudo, essa disposição sofre temperamento no caso dos cargos comissionados e por meio do inciso IX do citado artigo, o qual reza: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.”

No entanto, como se vê, as situações em que é admissível a contratação temporária devem se cingir às hipóteses excepcionais e ao efetivo atendimento de uma necessidade temporária de excepcional interesse público, divorciadas da normalidade administrativa. Assim, somente é possível a contratação temporária para efetivo atendimento de necessidade imediata e transitória, de excepcional interesse público, plenamente justificado, sob pena de se desvirtuar o alcance da medida.

Em suma, a licitude da contratação temporária de pessoal está condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos: I) previsão legal das hipóteses; II) contratação por tempo determinado; III) situação de necessidade temporária; IV) existência comprovada de excepcional interesse público a ser socorrido; e V) submissão a processo seletivo simplificado, em obediência e no resguardo dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Tais circunstâncias não restaram devidamente demonstradas nos autos.

Assim, as contratações temporárias realizadas pelo Município de Riacho de Santo Antônio, no exercício de 2022, sob o pálio da necessidade excepcional e urgente, não se mostraram justificadas, devendo-se recomendar à atual gestão municipal para que somente contrate pessoal temporário quando efetivamente necessário e com estrita observância dos moldes constitucionalmente previstos, sob pena de responsabilidade e de reflexos negativo nas contas do responsável.

Decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos*”. Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02516/23

Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no art. 37, II, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

As contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Nesse contexto, a Administração Municipal deve procurar admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, cabendo **ressalvas e recomendação** para o caso em exame.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23***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.

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

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 02516/23

Sobre o tema, ponderou o Ministério Público de Contas à fl. 3494:

“Contudo e por fim, vislumbra-se que as irregularidades apresentadas na vertente prestação de contas não conduzem, por si sós, à opinião pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas, especialmente se sopesado o fato de que vários aspectos relevantes em sede de prestação de contas mostraram-se regulares ((a exemplo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual de aplicação dos recursos do FUNDEF na remuneração e valorização do respectivo magistério, licitações realizadas, ausência de déficits financeiro/orçamentário, aplicação em saúde, ausência de despesas não comprovadas, não realização de despesas sem licitação). Todavia, há de ser aplicada multa à autoridade municipal em epígrafe, em virtude do desrespeito a normas legais relativas a despesas no ensino infantil e à contratação de pessoal.”

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.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor **MARCELO BARBOSA FERREIRA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Riacho de Santo Antônio**, relativa ao exercício de **2022**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

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 razão das falhas passíveis de recomendações;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais, em especial: **a)** observar as subdivisões na aplicação dos recursos do FUNDEB; **b)** regularizar o quadro de pessoal, utilizando a contratação por tempo determinado nos casos excepcionais;

IV) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02516/23***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02516/23**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor **MARCELO BARBOSA FERREIRA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Riacho de Santo Antônio**, relativa ao exercício de **2022**, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

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 razão das falhas passíveis de recomendações;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais, em especial:

- a) observar as subdivisões na aplicação dos recursos do FUNDEB;
- b) regularizar o quadro de pessoal, utilizando a contratação por tempo determinado nos casos excepcionais;

IV) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 07 de fevereiro de 2024.

Assinado 8 de Fevereiro de 2024 às 10:07



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 7 de Fevereiro de 2024 às 17:25



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 8 de Fevereiro de 2024 às 10:36



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL