

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 05712/21*

Origem: Prefeitura Municipal de Várzea
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2020
Responsável: Otoni Costa de Medeiros (Prefeito)
Advogado: José Lacerda Brasileiro (OAB/PB 3911)
Contador: Aderaldo Serafim de Sousa (CRC/PB 3647/O)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Várzea. Exercício de 2020. 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. Atendimento da LRF. Regularidade das contas. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00232/22**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor OTONI COSTA DE MEDEIROS, na qualidade de Prefeito do Município de **Várzea**, relativa ao exercício de **2020**.
2. Durante o exercício de 2020 foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00449/20), com diversos achados de auditoria, a feitura de **05 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **22 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2020, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Inicial** às fls. 4363/4389, da lavra do Auditor de Contas Externo (ACE) Ricardo José Bandeira da Silva, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Adjailton Muniz de Sousa e 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 05712/21

- 4.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 30/03/2021, dentro do prazo legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2020) o Município possui 2.709 **habitantes**, sendo 1.985 habitantes da zona urbana e 724 habitantes da zona rural;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 66/2019) estimou a receita em R\$20.625.528,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$10.312.764,00 correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$4.047.533,18, sendo utilizados R\$2.649.260,73. Ainda foram abertos R\$132.359,92 de créditos adicionais especiais, e R\$41.755,53 de créditos extraordinários. Os créditos adicionais **utilizados** somaram R\$2.649.260,73, com autorização legislativa, conforme análise de defesa à fl. 4522, e indicação da fonte de recurso;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$15.267.681,28, sendo R\$14.298.817,89 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.983.544,97 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$968.863,39 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$15.325.527,11, sendo R\$801.224,67 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$13.993.776,45 em despesas **correntes** (R\$801.224,67 do Poder Legislativo), e R\$1.331.750,66 em despesas de **capital** (R\$0,00 do Poder Legislativo);
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 0,37% (R\$57.845,83) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.290.286,96, distribuído entre caixa (R\$498,53) e bancos (R\$1.289.788,43); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$333.839,93;
- 4.8. Foram realizados 43 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$10.622.252,42 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;
- 4.9. Os gastos com **obras e serviços de engenharia**, no exercício, totalizaram R\$769.052,09, correspondendo a 5,29% da Despesa Orçamentária Total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN-TC-06/2003;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05712/21

4.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$156.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$78.000,00, não sendo indicado excesso;

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

4.11.1 FUNDEB: aplicação do montante de R\$1.679.754,87, correspondendo a **85,29%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.969.359,94) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0 % da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

4.11.2 Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$3.314.389,15 correspondendo a **30,17%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$10.984.724,16;

4.11.3 Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$2.298.101,88, correspondendo a **22,45%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.232.953,20);

4.11.4 Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$6.826.971,95, correspondendo a **47,74%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$14.298.817,89;

4.11.5 Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$550.412,00, totalizou R\$7.377.383,95, correspondendo a **51,59%** da RCL;

4.11.6 Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **62,66%** e o do Executivo para **57,96%**;

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **299** servidores:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	43	87	102%	88	1%	50	-43%	16%
Contratação por excepcional interesse público	0	1		13	1,200%	13	%	
Efetivo	196	217	11%	218	%	220	1%	12%
Eletivo	10	7	-30%	7	%	9	29%	-10%
Função de confiança	6	7	17%	8	14%	7	-13%	17%
TOTAL	255	319	25%	334	5%	299	-10%	17%



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05712/21

- 4.13.** Foi comprovada a entrega dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscal (SICONFI);
- 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 02/2017, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;
- 4.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$2.628.801,85**, representando **18,38%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 36,38% e 63,61%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores e limites legais. Quando confrontada com a dívida do exercício anterior apresenta um decréscimo de 51,24%:

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	1.672.354,82	11,69	17.158.581,47	120%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fontes: PCA

- 4.16.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$804.000,00, representando 7,06% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 103,07% do valor fixado no orçamento (R\$780.000,00), eiva considerada sanada após a análise de defesa (fl. 4530);
- 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 inclusão dos restos a pagar quitados em 2021 (R\$338.126,84), os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.443.900,31, estando R\$23.543,02 acima do valor estimado de R\$1.420.357,29, quando retirado da base de cálculo (R\$6.826.971,95) o valor de R\$63.365,81 do salário família/salário maternidade, conforme análise de defesa à fl. 4532;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05712/21

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

4.19. Havia suficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato:

Especificação	Valor (R\$)
1. Saldo em 31/12/2020	1.290.286,96
2. Restos a Pagar	573.074,37
3. Ajustes (+/-)	0,00
4. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2+3)	717.212,59

Fonte: PCA, SAGRES

4.20. Não constam **denúncias** referentes ao exercício sob análise, relacionadas nos dados gerais do processo sob análise;

4.21. Não foi realizada **diligência** no Município, com vistas à presente análise.

5. Ao término da análise, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.

6. Notificações efetivadas com apresentação de defesa e documentos às fls. 4400/4513, sendo examinados pela Auditoria em relatório de fls. 4521/4533, lavrado pelo mesmo ACE e revisado pelo ACE Adjailton Muniz de Sousa, Chefe de Divisão, onde se concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

6.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;

6.2. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05712/21

7. O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador-Geral Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 4536/4539), assim concluiu:

Diante do exposto, opina este Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pelo (a):

- a) **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de governo e a **REGULARIDADE COM RESSALVA** das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Várzea, Sr. *Otoni Costa de Medeiros*, relativas ao exercício de 2020;
- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao responsável, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE;
- d) **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos das legislações pertinentes, a fim de não repetir as eivas ora detectadas.

8. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 06109/18. Parecer PPL – TC 00312/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00901/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$2.000,00, **recomendações e comunicação**);

Exercício 2018: Processo TC 06206/19. Parecer PPL – TC 00018/20 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00036/20 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$4.000,00, **recomendações e comunicação**);

Exercício 2019: Processo TC 07563/20. Parecer PPL – TC 00038/21 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00090/21 (atendimento parcial às exigências da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **recomendação e informação**).

9. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4540).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 05712/21***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 05712/21

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 05712/21*

*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.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.

A Auditoria (fl. 4366) indicou ter havido déficit orçamentário, ao final do exercício, no valor de R\$57.845,83, de acordo com os dados do Balanço Orçamentário.

O Gestor (fls. 4401/4402) alegou que: os pagamentos relativos aos restos a pagar deixados em 2020 foram realizados em 2021; existia saldo financeiro ao final do exercício sob análise; e o mencionado déficit não causou desequilíbrio orçamentário, não constituindo, assim, falha.

Quando da análise da defesa, o Corpo Técnico (fls. 4523/4525) observou que:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 05712/21*

“[...] o que verdadeiramente importa é o exercício financeiro terminar equilibrado em 31 de dezembro, sem restos a pagar para o exercício seguinte. Os eventuais déficits gerados durante os meses de baixa receita, devem ser compensados com os superávits produzidos em meses mais favoráveis.

Destarte, o Déficit Orçamentário apontado evidenciou que o Gestor municipal não adotou, ou aplicou de forma ineficiente, os instrumentos disponíveis para evitar sua ocorrência ao final do exercício, descumprindo, desta forma, o disposto na Lei Complementar 101/2000.”

Desta forma, entendeu permanecer a falha inicialmente apontada.

Em sua análise, o Ministério Público de Contas observou que (fls. 4537/4538):

“É cediço que compete ao gestor público zelar pelo equilíbrio entre receitas e despesas, uma vez que o déficit orçamentário acarreta insuficiência de disponibilidades financeiras para assumir as obrigações contraídas, em desrespeito ao basilar princípio do planejamento, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cuja observância constitui requisito indispensável para uma gestão fiscal responsável.

Em que pese a inequívoca existência da falha na situação dos autos, faz-se necessário sopesar o fato de não se tratar de elevado déficit, na ordem de 0,37% da receita orçamentária, o qual, uma vez afastado de quaisquer outras condutas que interfiram negativamente no erário, poderá ser revertido em exercícios subsequentes.

Assim, tal pecha não deve macular as contas examinadas e ensejar a sua reprovação, cabendo, porém, cominação de multa ao gestor, nos termos do art. 56, II, da LOTC/PB, e recomendação no sentido de que sua reincidência seja evitada nos exercícios seguintes.”

Cabe acolher os argumentos oferecidos pelo Ministério Público de Contas, porém sem a aplicação da multa sugerida, vez que houve frustração da receita auferida durante o exercício. Para uma receita prevista de R\$20.625.528,00 foram arrecadados R\$15.267.681,28. Também é de se considerar que, conforme o SAGRES, o saldo ao final do exercício anterior foi de R\$1.262.227,35 para restos a pagar inscritos no montante de R\$573.074,37. Ou seja, a diferença de R\$689.152,98 cobriu o déficit orçamentário em 2021. Constatou-se, ainda, suficiência financeira para pagamentos de compromissos de curto prazo no último ano de mandato, atestado pela Auditoria no relatório inicial. Além disso, quando confrontada com a do exercício anterior, a dívida apresentou um decréscimo de 51,24%, conforme relatório técnico.

Não houve, pois, ruptura do equilíbrio financeiro e orçamentário.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 05712/21***Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.**

No Relatório Inicial (fl. 4373), a Auditoria indicou que, ao adicionar as despesas com obrigações patronais, os gastos com pessoal do Município totalizaram R\$8.959.709,64, equivalentes a 62,66 % da receita corrente líquida, não atendendo o limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.

O defendente (fls. 4403/4405) argumentou ter obedecido os ditames legais ao atingir a despesa total do Poder Executivo o percentual de 47,74%, quando detinha como limite legal 54%. Citou Parecer Normativo PN – TC 12/2007 e a Lei Complementar 178/21.

O Corpo Técnico (fls. 4528/4529) não acatou os argumentos por entender que para fins de apuração do limite fixado no artigo 19 da referida lei complementar, as obrigações patronais deveriam ser adicionadas, nos moldes do Parecer Normativo PN TC 12/07.

Conforme o Ministério Público de Contas (fls. 4538/4539):

“De acordo com a inteligência do citado art. 19, inciso III, da LRF, a despesa total com pessoal, no caso dos Municípios, não poderá exceder a 60% da receita corrente líquida.

In casu, a Unidade Técnica apurou que as despesas de pessoal do ente municipal, no exercício de 2020, totalizaram 62,66% da RCL, ultrapassando, portanto, o limite legal.

A defesa alegou não ter ocorrido a ultrapassagem do limite, sob a justificativa de que a contribuição patronal não integraria a despesa com pessoal de poderes e órgãos, conforme assentado no Parecer Normativo PN TC 12/2017.

No entender deste Representante Ministerial, a contribuição patronal deve integrar a despesa com pessoal dos Poderes, sob pena de violação ao estabelecido no art. 18 da LRF.

Isto posto, a extrapolação do sobredito índice leva à declaração de atendimento parcial aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como impõe a cominação de multa pessoal ao gestor responsável, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, além de determinação no sentido de que a atual gestão proceda à imediata regularização da situação de pessoal no Município.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05712/21

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.

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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 05712/21*

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.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor OTONI COSTA DE MEDEIROS, na qualidade de Prefeito do Município de **Várzea**, relativa ao exercício de **2020**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO** às exigências da LRF; **II) JULGAR REGULARES** 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 inconformidades passíveis de recomendações; e **III) 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.

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 05712/21***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05712/21**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor OTONI COSTA DE MEDEIROS, na qualidade de Prefeito do Município de **Várzea**, relativa ao exercício de **2020**, **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 às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES 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 inconformidades passíveis de recomendações; e

III) 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), 20 de julho de 2022.

Assinado 21 de Julho de 2022 às 09:30



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 20 de Julho de 2022 às 18:30



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 22 de Julho de 2022 às 14:47



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