

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

Origem: Prefeitura Municipal de Massaranduba

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021

Responsável: Paulo FracINETTE de Oliveira (Prefeito)

Contador: CONPLAN Serviço de Contabilidade (CRC/PB 00381/O-0)

Advogado: Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Massaranduba. Exercício de 2021. 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. Déficit orçamentário. Falhas na gestão e limite de despesa de pessoal, bem como no uso de créditos adicionais. Necessidade de ajustes na aplicação de recursos do FUNDEB. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00508/23**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor PAULO FRACINETTE DE OLIVEIRA, na qualidade de Prefeito do Município de **Massaranduba**, relativa ao exercício de **2021**.
2. Durante o exercício de 2021, foi realizado o acompanhamento da gestão da Prefeitura (Processo TC 00344/21) com diversos achados de auditoria, a feitura de **21 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **34 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 3933/4187), foi elaborado o **Relatório Inicial** (fls. 4337/4370), 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 dados, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 29/03/2022, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 14.077 **habitantes**;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

- 4.3.** A **lei orçamentária anual** (Lei 404/2020) estimou a receita em R\$31.549.994,57 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$15.774.997,29, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 4.4.** Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$20.467.208,35, sendo R\$20.344.892,05 suplementares e R\$122.316,30 especiais. Quanto às fontes de recursos, a Unidade Técnica indicou a existência de R\$20.344.892,05, sendo R\$8.775.559,73 provenientes de excesso de arrecadação, R\$477.224,05 de superávit financeiro e R\$11.092.108,27 de anulação de dotação. Os créditos utilizados somaram R\$17.569.829,64;
- 4.5.** A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$40.339.896,12, sendo R\$40.090.575,12 em receitas correntes, já descontada a transferência do montante de R\$4.308.259,56 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$249.321,00 em receitas de **capital**;
- 4.6.** A **despesa executada** totalizou R\$40.626.877,65, sendo R\$1.325.662,16 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$38.593.682,99 (R\$1.215.773,06 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$2.033.194,66 (R\$109.889,10 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 4.7.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a **0,71%** (R\$286.981,53) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$2.423.769,30, distribuído em Caixa (R\$1,98) e bancos (R\$2.423.767,32); o **balanço patrimonial consolidado** apresentou um superávit financeiro de R\$1.659,90, referente ao Ativo Financeiro de R\$2.423.769,30 subtraído o Passivo Financeiro de R\$2.422.109,40;
- 4.8.** Foram realizados **68 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$15.466.422,42 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;
- 4.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$32.472,41, correspondendo a 0,07% da despesa orçamentária total;
- 4.10.** Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$108.000,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$54.000,00, não sendo indicado excesso;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22***4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

- 4.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$8.908.805,04, correspondendo a **73,74%** dos recursos do FUNDEB (R\$12.081.156,10) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$657.009,78 (5,43% 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\$6.297.149,27, correspondendo a **25,76%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$24.437.495,23, atendendo ao mínimo constitucional;
- 4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$5.735.474,69, correspondendo a **25,05%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$22.891.609,22):
- a) o Município apresentou **1.417 casos** acumulados de **Covid-19** e **27 óbitos**, conforme dados do Ministério da Saúde;
 - b) foram aplicadas **22.359 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\$133.419,02** para o combate à pandemia;
 - d) o Poder Executivo realizou **despesas** no montante de **R\$2.126.235,50** para suporte das ações de combate à pandemia, conforme dados informados ao Sagres;
- 4.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$21.772.426,29, correspondendo a **54,3%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$40.090.575,12;
- 4.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$883.788,33 (**2,2%**), totalizou R\$22.656.214,62, correspondendo a **56,51%** da RCL;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **672** servidores distribuídos da seguinte forma:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	21	24	14%	26	8%	28	8%	33%
Contratação por excepcional interesse público	99	166	68%	188	13%	236	26%	138%
Efetivo	393	392	%	388	-1%	390	1%	-1%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
Inativos / Pensionistas	10	10	%	11	10%	11	%	10%
TOTAL	530	599	13%	620	4%	672	8%	27%

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\$18.485.739,60**, representando **46,1%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 13,1% e 86,89%, 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	16.063.630,20	40,06	48.108.690,14	120,00%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fonte: PCA

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.318.795,89, representando 6,98% da receita tributária do exercício anterior (R\$18.870.741,46). O repasse correspondeu a 94,8% do valor fixado no orçamento (R\$1.391.000,00);

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**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$4.327.241,97, estando R\$511.596,57 acima do valor estimado de R\$3.815.645,40;

4.18. Houve registro de **denúncia** neste Tribunal, conforme Dados Gerais do processo:

Tipo	Protocolo	Subcategoria	Estágio
Processo	19676/21	Denúncia	Decisão Publicada
Documento	44589/21	Denúncia	Juntado
Documento	74027/21	Denúncia	Juntado

5. Ao término da análise envidada, a Unidade Técnica acusou a ocorrência de irregularidades.
6. Notificações efetuadas, o responsável deixou escoar os prazos sem apresentar justificativas.
7. Chamado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, fls. 4388/4390, opinou no sentido de *“em caso de conhecimento da documentação acosta pela defesa, devem os autos ser enviados à auditoria para manifestação, seguida de nova remessa ao parquet”*.
8. Notificado, o responsável apresentou defesa por meio do Documento TC 64398/23 (fls. 4394/4737).
9. Após a análise da defesa apresentada, a Unidade Técnica, em relatório de fls. 4745/4765, lavrado pela ACE Sabrina Guerra Castor Melo e cancelado pelo ACE Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), concluiu pela permanência das seguintes eivas:
 - 9.1. Abertura de créditos adicionais – suplementares – sem autorização legislativa;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

- 9.2. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
 - 9.3. Não aplicação de 50% dos recursos da VAAT em Educação Infantil;
 - 9.4. Não aplicação de, no mínimo, 15% do VAAT em despesas de capital;
 - 9.5. Erro na classificação orçamentária das receitas e omissão no registro de recursos do FUNDEB;
 - 9.6. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 9.7. Contratação temporária;
 - 9.8. Não atendimento ao disposto no art. 29-A, § 2º, inciso III.
10. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Subprocurador-Geral Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 4768/4777), opinou da seguinte forma:

a) Emissão de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da presente Prestação de Contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas no tocante aos atos de gestão referentes ao exercício financeiro de 2021, do Sr. **PAULO FRACINETTE DE OLIVEIRA**, Prefeito Constitucional do Município de **Massaranduba**;

b) **Aplicação da multa** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Sr. Paulo FracINETTE de Oliveira, em face da transgressão a normas constitucionais e legais conforme acima apontado;

c) **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo no sentido de não incorrer nas falhas, eivas, irregularidades e omissões aqui encontradas.

11. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4778).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22***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 03902/22

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 que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I*



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

*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.

Abertura de créditos adicionais – suplementares – sem autorização legislativa.

A Unidade Técnica, fl. 4340, indicou que houve a abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa.

O Gestor, fls. 4395/4396, alegou que: a Lei Municipal 415/2021 autorizou créditos suplementares em mais 10% do total do orçamento; e o Município se encontrava em estado de calamidade pública, podendo abrir créditos extraordinários.

A Unidade Técnica, fl. 4747/4748, não acatou os argumentos apresentados, pois entendeu que o Município tinha autorização para abertura de créditos suplementares na ordem de R\$18.929.996,74, no entanto, efetuou abertura no montante de R\$20.353.427,05, R\$1.423.430,31 acima do autorizado.

O Ministério Público de Contas, fls. 4769/4770, concordou com a Unidade Técnica.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

A abertura e utilização de créditos adicionais sem o cumprimento da forma legal constituem atos ilícitos, porque realizadas contrariamente ao disposto na legislação financeira. A necessidade de prévia autorização legislativa, para a utilização de créditos ordinários e adicionais, insere-se no rol de instrumentos tendentes à concretude dos princípios republicados da harmonia e independência dos Poderes públicos, bem como festeja o sistema de freios e contrapesos inerente ao controle das atividades estatais.

No caso em comento, a falha queda minimizada uma vez que não houve a **utilização** de créditos adicionais sem a autorização legislativa. Segundo a Auditoria, havia **autorização** legislativa para **R\$18.929.996,74** (R\$20.353.427,05 – R\$1.423.430,31) de créditos adicionais suplementares (fl. 4748 do relatório da Auditoria de análise de defesa):

Diante do exposto, mantém-se a irregularidade constatada, tendo em vista que foram abertos créditos adicionais suplementares no montante total de R\$ 20.353.427,05, restando o valor de R\$ 1.423.430,31 sem a devida autorização legislativa.

Os créditos adicionais utilizados somaram R\$17.569.829,64, conforme quadro elaborado pela Auditoria à fl. 4341:

Utilização dos Créditos Adicionais	Valor informado (R\$)
Créditos Adicionais Utilizados	17.569.829,64
Créditos Utilizados s/ Autorização Legislativa	
Créditos Utilizados s/ Fonte de Recursos	

Fonte: Sagres, PCA e constatações da Auditoria

A falha, pois, não tem gravidade e atrai apenas **recomendações**

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

A Unidade Técnica, fl. 4342, indicou a ocorrência de déficit orçamentário no montante de R\$286.981,53, correspondendo a 0,71% da receita orçamentária.

O Gestor, fl. 4397, alegou que não houve déficit e sim superávit, pois a receita realizada totalizou R\$40.339.896,12 e a despesa empenhada somou R\$39.301.215,49.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

A Unidade Técnica, fls. 4750, não acatou os argumentos sob o seguinte fundamento, quanto ao déficit orçamentário:

“Neste norte, o déficit orçamentário se referiu à diferença negativa entre a receita orçamentária arrecadada (R\$40.339.896,12) e a despesa orçamentária empenhada (R\$40.626.877,65) pelo ente, violando o equilíbrio das contas públicas exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal no montante de R\$286.981,53. Diante do exposto, a irregularidade remanesce.”

O Ministério Público de Contas, fl. 4770, entendeu que *“o déficit orçamentário destacado destoa da ordem fiscal. Os valores apontados como deficitários configuram desequilíbrio, ferindo o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal”*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas:

Art. 1º. [...].

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a ideia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado¹”.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficit Públicos para as Gerações Futuras. Revista Diálogo Jurídico. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 03902/22

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, em que pese a observação da Unidade Técnica, o montante de R\$286.981,53, correspondente a pouco mais de **0,71%** da receita arrecadada (R\$40.339.896,12), não demonstra que houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise.

Em todo caso, cabe **recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

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 e omissão no registro de recursos do FUNDEB.

Para esses itens, cabe reproduzir os comentários do Ministério Público de Contas (fls. 4771/4773):

“A Auditoria observou que houve erro na identificação entre as receitas do FUNDEB registradas no SAGRES e aquelas fornecidas pela STN e que o erro de identificação por fonte de receita representa falha que compromete a análise da origem dos recursos. Seria, portanto, devido o registro correto da receita indicada.

Houve o devido registro da receita em código diverso. Trata-se de falha formal ensejando o envio de recomendação para que 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.

*Ainda, indica a Auditoria que permanecem as irregularidades referentes a **não aplicação do mínimo de valores do Complemento da União a título do VAAT em ensino infantil e em despesas de capital.***

Sobre a aplicação de proporção específica em ensino infantil, destacam-se as seguintes previsões na CF/1988:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

(...)

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

(...)

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

(...)

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Ainda, a Lei n.º 14.113/20 dispõe o seguinte:

Art. 28. Realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do caput deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetro indicador para educação infantil, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-VAAT, de modo que se atinja a proporção especificada no caput deste artigo, que considerará obrigatoriamente:

I - o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;

II - a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

Quanto à não aplicação da proporção indicada em despesas de capital, a CF/1988 traz a seguinte regra:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

(...)

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

(...)

*XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, **em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)*

Por sua vez, a Lei n.º 14.113/20 dispõe o seguinte:

*Art. 27. **Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.***

A Nota Técnica TC n.º 02/2021 também traz informações nesse sentido:

*4.2.2. Dos recursos da complementação - VAAT, deve ser aplicado em cada rede de ensino beneficiada no mínimo **15% (quinze por cento) em despesas de capital e desses recursos ainda, proporção de 50% (cinquenta por cento) deverá ser destinada à educação infantil** (não aplicável no âmbito estadual em virtude de não se enquadrar em sua área de atuação prioritária).*

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 03902/22

Percebe-se, aqui, que assiste razão à Auditoria com relação ao apontamento das falhas.

As aplicações de VAAT em educação infantil e as aplicações de VAAT em despesas de capital foram, ambas, de 0,00%, ou seja, inexistente. Como é óbvio, estes cenários desrespeitaram o novo regramento do FUNDEB.

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.

Nesse cenário, entende este MPC que os fatos colaboram para a 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 14.113/2020, 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)."

Convém ressaltar que, somando-se aos erros na classificação orçamentária das receitas e omissão no registro de recursos, os fatos se tratam 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.

Cabe, assim, acolher a orientação do Ministério Público de Contas sobre as **recomendações** "para que sejam observados os termos da Lei n.º 14.113/2020, 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)".

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

A Unidade Técnica, fl. 4351, indicou haver ultrapassagem do percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo, não atendendo ao art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Eis o quadro:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

Despesas com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Vencimentos e Vantagens Fixas (11)	10.472.483,62	3.359.600,30	13.832.083,92	724.416,66	14.556.500,58
Obrigações Patronais (13)	3.070.059,42	1.315.353,24	4.385.412,66	159.371,67	4.544.784,33
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (16)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas de Pessoal com Contratos de Terceirização (34)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratação por Tempo Determinado (04)	1.463.629,92	2.048.128,90	3.511.758,82	0,00	3.511.758,82
Diferença Positiva com Inativos e as Receitas de Contribuições (+)			43.170,89		43.170,89
Outras Despesas (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das Despesas com Pessoal	15.006.172,96	6.723.082,44	21.772.426,29	883.788,33	22.656.214,62
Receita Corrente Líquida					40.090.575,12
% das DESPESAS COM PESSOAL			54,30%	2,20%	56,51%
Limite Legal			54,00%	6,00%	60,00%

Em sua defesa, fls. 4404/4405, o Gestor alegou que: houve a edição da Lei Complementar 178/21; e deveriam ser excluídos os gastos com obrigações patronais.

A Unidade Técnica, fls. 4759/4760, entendeu que:

“Isto posto, considerando apenas o dispositivo da Lei Complementar 178/2021, esta Auditoria entende plausíveis os argumentos trazidos pela defesa e, embora a eiva permaneça, ela não implicará em sanção ao gestor no exercício de 2021. Contudo, recomenda-se que sejam tomadas as medidas necessárias no intuito de eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) nos exercícios seguintes, conforme estabelece a mencionada lei complementar, devendo observar as vedações previstas no art. 22 da LRF, permanecendo dessa forma até que ocorra o retorno ao limite prudencial.”

O Ministério Público de Contas, fls. 4773/4774, se manifestou no seguinte sentido:

“De todo modo, a irregularidade se encontra minorada no exercício, haja vista que, em virtude da calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus, a própria LRF, em seu art. 65, suspende os prazos para retorno ao limite da despesa de pessoal.

(...)

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

Ademais, o Governo Federal, através da Lei Complementar Nº 178/21, foi mais específico sobre o assunto, determinando que, a partir do término de 2021, o atendimento ao teto da despesa com pessoal deverá ser buscado apenas a partir do exercício de 2023, veja-se:

(...)

Assim, considerando todo este arcabouço jurídico e diante da inafastável gravidade encarada pelos gestores no exercício crítico de 2021 este Parquet entende que a mera ultrapassagem do limite para gastos com despesas de pessoal não deve macular as contas em análise.”

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estando os gastos com pessoal acima do limite, os Poderes teriam dois quadrimestres para reconduzir a despesa de pessoal ao índice adequado. Entretanto, a Lei Complementar Nacional 178, de 13/01/2021, que estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, criou um novo mecanismo para o restabelecimento das despesas com pessoal aos limites da lei, com termo inicial em 2021 e prazo para correção até 2032. O seu art. 15 consigna:

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.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 03902/22

O fato, pois, somente pode ser considerado como irregularidade a partir de 2023 se o excesso não for diminuído em pelo menos em 10%, e assim sucessivamente.

Cabem, assim, **recomendações** para que as regras da Lei Complementar Nacional 178/2021 sejam observadas, notadamente sobre a adequação da despesa com pessoal.

Contratação Temporária.

Na análise inicial (fls. 4352/4353), 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.

A defesa, fls. 4406/4407, alegou que: as contratações estavam dentro das normas em vigor; e deve se levar em consideração os efeitos das contratações para os programas tais como Bolsa Família, NASF, PSF, CRAS, Saúde Bucal, entre outros.

A Unidade Técnica, fls. 4762/4763, não acatou os argumentos apresentados, pois entendeu que:

“É sabido que a lei faculta a contratação temporária para substituições eventuais enquanto realiza o concurso público ou o processo seletivo público.

No tocante à natureza temporária do serviço, referentes aos PROFISSIONAIS DA ÁREA POR PROGRAMAS FEDERAIS TEMPORÁRIOS (principalmente servidores da saúde), cabe ao gestor a realização de processo seletivo público em substituição ao concurso público.

O cerne da existência da LC 173/2020, é permitir aos estados e municípios receberem recursos federais para o combate à pandemia, tendo como contrapartida restrições ao aumento de despesas — como limitação à contratação de pessoal e proibição de reajustes para servidores. Assim, o Município esteve proibido de criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, exceto quando necessário ao enfrentamento dos efeitos da Pandemia.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

Conforme relatório inicial à fl. 4353, constatou-se, no exercício em análise, um acréscimo de 138% no número de pessoal contratado por tempo determinado pelo Município de Massaranduba (de 99 em janeiro passou para 236 contratados em dezembro)."

O Ministério Público de Contas, fl. 4774, opinou no seguinte sentido:

"Com relação à contratação temporária, no relatório inicial a Auditoria pontuou que o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo de 2021 deveria ser justificado, atentando para a observância dos seguintes aspectos: 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 são de fato demandas extraordinárias e temporárias da administração; d) Publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual; e) Compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente.

Do exame dos autos é possível perceber que houve um aumento de quase 138% no número de contratados entre janeiro e dezembro de 2021 (passou de 99 para 236). Como não houve a devida comprovação por parte do gestor de que as contratações foram regulares, não há motivos para desconsiderar o que foi apontado pela Unidade de Instrução, restando patente a irregularidade no que toca às contratações por excepcional interesse público, fato ensejador da aplicação de multa ao gestor, com espeque no art. 56, II, da Lei Orgânica do TCE-PB."

A regra é o provimento de pessoal por meio de concurso, 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 a contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

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, sobremodo, à regra constitucional do concurso.

No caso, houve aumento do número de contratados por excepcional interesse público no decorrer do exercício (entre janeiro e dezembro), conforme quadro elaborado pela Auditoria (fl. 4352):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	21	24	14%	26	8%	28	8%	33%
Contratação por excepcional interesse público	99	166	68%	188	13%	236	26%	138%
Efetivo	393	392	%	388	-1%	390	1%	-1%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
Inativos / Pensionistas	10	10	%	11	10%	11	%	10%
TOTAL	530	599	13%	620	4%	672	8%	27%

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;

Outro ponto diz respeito à movimentação de contratados por tempo determinado durante o exercício. Se a comparação ocorresse entre 2020 e 2021, os índices de incremento seriam diversos. Eis o quadro elaborado pela Auditoria no exame da prestação de contas de 2020 do Prefeito de Massaranduba (Processo TC 06774/21, fl. 4245):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

O quadro a seguir demonstra, de forma sintética, o comportamento da movimentação de pessoal do Poder Executivo (Adm. Direta e Adm. Indireta) durante o ano de 2020.

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	19	18	-5%	18	%	18	%	-5%
Contratação por excepcional interesse público	96	179	86%	189	6%	182	-4%	90%
Efetivo	395	401	2%	395	-2%	400	1%	1%
Eletivo	9	7	-22%	7	%	7	%	-22%
Inativos / Pensionistas	8	9	13%	9	%	10	11%	25%
TOTAL	527	614	17%	618	1%	617	%	17%

Fonte: Quadro Movimentação de Servidores – SAGRES - Pessoal

Legenda: AV - Análise vertical, AH - Análise horizontal

Comparando janeiro de 2020 e de 2021, o incremento foi de 96 para 99 ou 3,1% – 03 servidores contratados por tempo determinado. Já tomando por base dezembro de 2020 e de 2021, o acréscimo foi de 182 para 236 ou 29,7% - 54 servidores contratados por tempo determinado.

Com tais números, num cenário de pandemia e com lei incentivando o uso dessa forma de contratação de pessoal, não se pode tratar do fato como irregularidade na gestão. Deve-se, todavia, **recomendar** para que os requisitos de contratação de pessoal por tempo determinado sejam observados, uma vez encerrado o período pandêmico.

Não atendimento ao disposto no art. 29-A, § 2º, inciso III.

A Unidade Técnica (fl. 4355) apurou que:

“Em relação ao que dispõe o art. 29-A, § 2º, inciso III da Constituição Federal, foi verificado que, na LOA, os créditos destinados ao Legislativo (R\$1.391.000,00) correspondem a 8,87% da previsão da Receita Tributária e das Transferências citadas no parágrafo 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 (R\$15.676.399,99), e o valor entregue como duodécimo (R\$1.318.795,89) alcançou 5,35 % da receita supracitada realizada no ano (R\$24.648.982,19).”

O Gestor (fls. 4407) alegou que:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03902/22

“Com relação ao apontamento feito em relação ao repasse do duodécimo ao Poder Legislativo durante o exercício de 2021, que é de 7,00%, restou uma diferença ínfima de apenas 0,02%, que corresponde a R\$2.156,01 para cumprir o determinado pela legislação, o que não prejudicou em nada o andamento das atividades da câmara municipal de Massaranduba que inclusive devolveu ao município ao final do exercício a importância de R\$535,70 e teve as suas contas de 2021 analisadas e aprovadas.”

A Auditoria (fl. 4763) não acatou a defesa, sob o seguinte argumento:

“O Poder Executivo deve atender aos ditames da Constituição Federal independente de como o Poder Legislativo tenha administrado os recursos recebidos, assegurando assim a autonomia de cada Poder.

Desta forma, as argumentações do defendente não foram suficientes para elidir a falha apontada. Isto posto, a irregularidade subsiste.”

Para o Ministério Público de Contas (fl. 4774/4775):

“Em relação ao que dispõe o art. 29-A, § 2º, inciso III da Constituição Federal, foi verificado que, na LOA, os créditos destinados ao Legislativo (R\$1.391.000,00) correspondem a 8,87 % da previsão da Receita Tributária e das Transferências citadas no parágrafo 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 (R\$15.676.399,99), e o valor entregue como duodécimo (R\$1.318.795,89) alcançou 5,35 % da receita supracitada realizada no ano (R\$ 24.648.982,19).

Ora, não emerge dúvida da obrigatoriedade da transferência de recursos orçamentários em duodécimos à Câmara Municipal, o que tem como fundo a independência administrativa e financeira do Legislativo, com a garantia de que o Executivo não inviabilizará o funcionamento daquele Poder

Prova maior de que subsiste a obrigação encontra-se sedimentada no artigo 29-A, §2º, da Constituição Federal, senão vejamos:

Art.29-A. (...)

§2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

O montante a ser repassado deve obrigatoriamente corresponder ao necessário para o atendimento das reais necessidades do Poder, limitado o total da despesa aos percentuais impostos pelo art. 29-A da Constituição Federal, não se podendo olvidar do repasse havendo disponibilidade financeira e adequação aos percentuais de despesa total autorizados nos incisos do mencionado dispositivo.”

No ponto, o valor que deixou de ser repassado totalizou R\$2.156,01, observado o limite de máximo de 7% da Receita Tributária + Transferências do exercício anterior (art. 29-A da CF/88). Ademais, a Câmara Municipal devolveu, ao Município, recursos na ordem de R\$535,70. Nesse sentido, não houve maiores repercussões na execução financeira do Poder Legislativo.

A rigor, a abordagem da Auditoria está mais relacionada ao planejamento orçamentário, cuja previsão de transferências à Câmara dificilmente vai ser exatamente o valor dimensionado, pois o Projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser encaminhado à Câmara até o mês de agosto e, assim, a base de cálculo será sempre uma estimativa do que ainda será arrecadado até dezembro, impondo-se as correções necessárias durante a execução do orçamento no ano seguinte.

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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22*

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”.*²

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 **PAULO FRACINETTE DE OLIVEIRA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Massaranduba**, relativa ao exercício de **2021**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em relação ao déficit orçamentário; **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 face das recomendações; **III) RECOMENDAR** a atual gestão 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 pertinentes, especialmente para: **a)** observar o adequado uso dos créditos adicionais; **b)** primar pelo equilíbrio fiscal; **c)** regularizar o quadro e a despesa de pessoal; **d)** ajustar a gestão à novas regras de registro e uso dos recursos do FUNDEB; e **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.

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

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03902/22***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03902/22**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor **PAULO FRACINETTE DE OLIVEIRA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Massaranduba**, relativa ao exercício de **2021**, **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 PARCIAL às exigências da LRF, parcial em relação ao déficit orçamentário;

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 face das recomendações;

III) RECOMENDAR a atual gestão 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 pertinentes, especialmente para:

- a) observar o adequado uso dos créditos adicionais;
- b) primar pelo equilíbrio fiscal;
- c) regularizar o quadro e a despesa de pessoal;
- d) ajustar a gestão à novas regras de registro e uso dos recursos do FUNDEB; e

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), 08 de novembro de 2023.

Assinado 9 de Novembro de 2023 às 21:14



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 8 de Novembro de 2023 às 15:43



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 8 de Novembro de 2023 às 15:54



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL