



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

Origem: Prefeitura Municipal de Boa Vista

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021

Responsável: André Luiz Gomes de Araújo (Prefeito)

Contador: Alison Paulineli da Silva Pinto (CRC/PB 8.605)

Advogado: Írio Dantas da Nobrega (OAB/PB 10.025)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Boa Vista. 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 escriturais. Contrato de pessoal temporário. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00469/23

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor ANDRÉ LUIZ GOMES DE ARAÚJO, na qualidade de Prefeito do Município de **Boa Vista**, relativa ao exercício de **2021**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00259/21) com diversos achados de auditoria, a feitura de **23 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **50 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2021, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **relatório inicial** às fls. 4440/4480, da lavra da Auditora de Controle Externo (ACE) Érika Manuella de Andrade Campos, subscrito pelo Chefe de Divisão, 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 04362/22

- 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 31/03/2022, no **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 7.218 **habitantes**;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 668/2020) estimou a receita em R\$36.061.866,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$9.015.466,50, correspondendo a 25% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais especiais no montante de R\$78.207,097. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou R\$18.087,97, como sendo oriundas de anulação de dotações. Os créditos utilizados somaram R\$18.097,97. A princípio, foram indicados sem fonte de recursos R\$60.120,00. Contudo, a irregularidade foi sanada com a defesa (fl. 4541);
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$31.818.237,68, sendo R\$30.897.555,68 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$5.924.620,95 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$920.982,00 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$33.252.950,15, sendo R\$1.216.958,26 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$30.807.936,74 (R\$1.048.173,62 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$2.445.013,41 (R\$168.784,64 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 4,5% (R\$1.434.712,47) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$2.691.167,73, estando distribuído entre Caixa (R\$5.500,00) e Bancos (R\$2.685.667,73); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$376.994,24;
- 4.8. Foram realizados **80 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$14.777.637,61 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\$1.032.511,30, correspondendo a 3,1% da despesa orçamentária total;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04362/22*

4.10. Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito, após esclarecimentos prestados com a defesa (fls. 4544/4545), somaram R\$169.000,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$84.500,00, não sendo indicado excesso;

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

4.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R\$5.123.648,70, correspondendo a **70,83%** dos recursos do FUNDEB (R\$7.233.439,10) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$129.116,14 (1,78% 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\$5.687.501,07, correspondendo a **25,15%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$22.614.124,57, atendendo ao mínimo constitucional;

4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$4.759.124,56, correspondendo a **21,94%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$21.686.592,96):

- a) o Município apresentou **880 casos** acumulados de **Covid-19** e **16 óbitos**, conforme dados do Ministério da Saúde;
- b) foram aplicadas **12.365 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\$490.445,02** para o combate à pandemia;
- d) o Poder Executivo realizou **despesas** no montante de **R\$355.916,47** 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\$17.856.559,15, correspondendo a **57,79%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$30.897.555,68;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

4.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$792.197,97 (**2,56%**), totalizou R\$18.648.757,12, correspondendo a **60,35%** da RCL;

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de 587 servidores distribuídos da seguinte forma:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	147	145	-1%	149	3%	152	2%	3%
Contratação por excepcional interesse público	57	94	65%	93	-1%	92	-1%	61%
Efetivo	280	282	1%	283	%	282	%	1%
Eletivo	7	8	14%	8	%	8	%	14%
Emprego público	1	1	%	0	-100%	0		-100%
Função de confiança	27	28	4%	28	%	27	-4%	%
Inativos / Pensionistas	24	24	%	24	%	26	8%	8%
TOTAL	543	582	7%	585	1%	587	%	8%

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\$4.251.935,68**, representando **13,76%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 70,08% e 29,91%, entre dívida fluante e dívida fundada, respectivamente, com a indicação dos seguintes índices:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	1.271.877,54	4,11	37.077.066,82	120,00
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fonte: PCA

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04362/22*

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.284.217,08, representando 7% da receita tributária do exercício anterior (R\$18.347.570,31). O repasse correspondeu a 93,2% do valor fixado no orçamento (R\$1.377.800,00);

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

4.17.1. Quanto ao **Regime Próprio de Previdência Social**, administrado pelo **Fundo Municipal de Previdência Social Município de Boa Vista RPPS/FUSEM**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.189.638,86, estando R\$28.498,02 abaixo do valor estimado de R\$1.218.136,88. Após a defesa (fl. 4554), não houve indicação de valor não recolhido, de forma que a mácula foi sanada;

4.17.2. Tangente ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.107.327,46, estando R\$87.330,98 abaixo do valor estimado de R\$1.194.658,44. Após a defesa (fl. 4554), o valor não recolhido baixou para R\$3.454,61, não sendo considerado como irregularidade por se tratar de estimativas;

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. Notificações de estilo (fls. 4481/4482), com apresentação de defesa por meio do Documento TC 60148/23 (fls. 4491/4532).

7. Após a análise da defesa apresentada, a Auditoria, em relatório de fls. 4540/4556, lavrado pela ACE Luiz Moreira Gonçalves Pereira da Costa e cancelado pelo Chefe de Divisão, ACE Sebastião Taveira Neto, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

7.1. Ocorrência de déficit orçamentário, sem adoção de providências efetivas;

7.2. Inadequação do Balanço Patrimonial apresentado;

7.3. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04362/22*

- 7.4. Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB;
 - 7.5. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 7.6. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo art. 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
 - 7.7. Contratação temporária.
8. A Auditoria sugeriu, por fim, recomendar ao gestor guardar estrito respeito às normas constantes na Resolução Normativa RN - TC 03/2014 e modificações posteriores, referentes ao envio ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba dos balancetes mensais, das informações complementares e dos demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 4559/4568), opinou da seguinte forma:

1. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo do Sr. André Luiz Gomes de Araújo, Prefeito Constitucional do Município de Boa Vista, relativas ao exercício de 2021;

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 Municipal de Boa Vista no sentido de:

4.1. Prover cargos públicos efetivos impreterivelmente por meio da realização de concurso público, bem assim no sentido de utilizar a contratação temporária tão somente em casos excepcionais e com estrita observância dos requisitos legais;

4.2 Proceder ao correto registro dos recursos do FUNDEB, a fim de evitar embaraços à fiscalização por parte desta Corte de Contas;

4.3 Observar de forma estrita a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), atentando para a necessidade de adoção de uma gestão de pessoal eficaz e dentro dos ditames da Lei Complementar 101/2000, bem como as normas de natureza contábil.

10. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4569).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04362/22***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 04362/22

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 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 04362/22

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.

Ocorrência de déficit orçamentário, sem adoção de providências efetivas.

No relatório inicial (fl. 4444), o Órgão Técnico indicou a situação orçamentária deficitária, tendo apontado que a receita orçamentária realizada pelo Ente Municipal totalizou R\$31.818.237,68, enquanto que a despesa orçamentária executada somou R\$33.252.950,15, conforme o quadro demonstrativo:

Receita Arrecadada	Poder Executivo (R\$)		Poder Executivo (R\$)	Poder Legislativo (R\$)	Ente Municipal (R\$)
	Adm. Direta	Adm. Indireta			
Corrente	35.666.432,37	1.155.744,26	36.822.176,63	0,00	36.822.176,63
(-) Deduções	4.108.283,79	1.816.337,16	5.924.620,95	0,00	5.924.620,95
Capital	920.682,00	0,00	920.682,00	0,00	920.682,00
Ajustes (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	32.478.830,58	-660.592,90	31.818.237,68	0,00	31.818.237,68
Despesa Executada	Poder Executivo (R\$)		Poder Executivo (R\$)	Poder Legislativo (R\$)	Ente Municipal (R\$)
	Adm. Direta	Adm. Indireta			
Corrente	29.088.894,93	670.868,19	29.759.763,12	1.048.173,62	30.807.936,74
Capital	2.276.228,77	0,00	2.276.228,77	168.784,64	2.445.013,41
Ajustes (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	31.365.123,70	670.868,19	32.035.991,89	1.216.958,26	33.252.950,15

Fonte: Balanço Orçamentário dos Órgãos e Poderes do Ente Municipal e Sagres (não foram consideradas as despesas na modalidade de aplicação “91”) e constatações da Auditoria



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

O gestor interessado alegou (fl. 4492) que o mesmo ocorreu em razão da aplicação de saldo financeiro constituído em exercícios passados. Asseverou, ainda, que não houve desequilíbrio entre arrecadação e execução de despesas, solicitando que a mácula fosse elidida.

A Auditoria (fl. 4542) manteve a eiva, asseverando que a alegação da defesa não foi confirmada, pois, ao consultar o Balanço Patrimonial do exercício de 2020 (Processo TC 07586/21 - fl. 2922), verificou-se a existência de um saldo patrimonial negativo, na ordem de R\$42.837.633,27.

O Ministério Público de Contas, em seu pronunciamento (fls. 4560/4562), consignou, resumidamente, que a existência de déficit orçamentário, além de implicar negativamente na análise das presentes contas, deve ensejar aplicação de multa, bem como recomendação expressa no sentido de maior comprometimento com os princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Vejam-se trechos do parecer ministerial:

No que se refere à eiva acima mencionada, foi evidenciado um déficit na execução do orçamento do Município, na ordem de R\$ 1.434.712,47, em razão de as despesas orçamentárias terem sido superiores às receitas arrecadadas.

A esse respeito, importa ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, logo em seu art. 1º, §1º, elegeu o planejamento como princípio basilar, destacando a importância de se buscar o equilíbrio entre receitas e despesas, *in verbis*:

[...]

A saúde orçamentária e financeira de um ente público é fator fundamental para que seja possível a continuidade adequada dos serviços públicos por ela prestados.

Ademais, havendo resultado deficitário ao final de um exercício, o próximo já começa com determinado valor a ser pago com recursos do exercício seguinte. Tal cenário se afasta, portanto, da regra do planejamento à qual está atrelado o gestor público no exercício de suas funções.

No caso dos autos, o déficit constatado corresponde à insuficiência de receitas nos seus demonstrativos contábeis para fazer face às despesas empenhadas pelo ente municipal no exercício em análise, indicando, em outras palavras, que as despesas realizadas foram superiores às receitas arrecadadas.

Cumpra mencionar, ainda, que o ordenamento jurídico determina a limitação de empenho quando for verificado que a realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas, conforme prevê o art. 9º da LRF, a seguir transcrito:

[...]



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

Contudo, apesar do exposto acima, percebe-se que não foi instituída pela gestão municipal qualquer medida no sentido de limitar despesas.

Em sede de defesa, o gestor alega que o déficit apontado se deu em virtude de o Município dispor de saldo financeiro constituído em exercícios anteriores e aplicado no exercício em análise, mas que tal déficit não importou em desequilíbrio entre arrecadação de receitas e execução de despesas.

A partir das justificativas apresentadas pelo defendente, é possível se inferir que o gestor reconheceu a existência de déficit na execução orçamentária.

Ademais, o Órgão de Instrução verificou, também, a ocorrência de uma inadequação do Balanço Patrimonial apresentado tendo em vista que este não traz quadro onde se apresentam os ativos e passivos financeiros, estando em desacordo com o modelo fixado pela Secretaria do Tesouro nacional no Manual de Contabilidade Aplicável ao Setor Público (MCASP).

Assim, as eivas em comento, além de implicarem negativamente na análise das presentes contas, devem ensejar aplicação de multa, bem como recomendação expressa no sentido de maior comprometimento com os princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, bem como no MCASP, a fim de que as impropriedades constatadas não se repitam nos próximos exercícios.

Acerca da temática, convém ressaltar que 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 positavações 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 Estado”.




TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

Tangente à execução orçamentária, observa-se que, segundo consta no Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 3686/3690), a execução da receita totalizou R\$34.254.244,36 e as despesas empenhadas atingiram a cifra de R\$33.261.996,80, indicando que teria ocorrido um superávit no valor de R\$992.247,56. Vejam-se imagens capturadas daquele demonstrativo:

 Prefeitura Municipal de Boa Vista Secretaria de Finanças Departamento de Contabilidade BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL Balanços Gerais - Exercício de 2021 - Consolidado					3687
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)	
Receitas de Capital Intraorçamentárias (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL DAS RECEITAS (V) = (I + II + III + IV)	36.061.866,00	36.061.866,00	34.254.244,36	(1.807.621,64)	
Operações de Crédito / Refinanciamento (VI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobilidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobilidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VII) = (V + VI)	36.061.866,00	36.061.866,00	34.254.244,36	(1.807.621,64)	
Déficit (VIII)					
TOTAL (IX) = (VII + VIII)	36.061.866,00	36.061.866,00	34.254.244,36	(1.807.621,64)	
Saldos de Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Superávit Financeiro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reabertura de Créditos Adicionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

 Prefeitura Municipal de Boa Vista Secretaria de Finanças Departamento de Contabilidade BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL Balanços Gerais - Exercício de 2021 - Consolidado							3689
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j) = (f-g)	
Despesas de Capital (XII)	8.079.700,00	2.666.625,20	2.276.228,77	1.956.259,12	1.809.509,71	390.396,43	
4.4.00.00 - Investimentos	7.820.636,00	2.182.460,62	1.793.392,29	1.498.422,64	1.351.673,23	389.068,33	
4.4.90.04 - Contratação por Tempo Determinado	11.024,00	24,00	0,00	0,00	0,00	24,00	
4.4.90.30 - Material de Consumo	325.208,00	194.388,00	188.239,80	188.239,80	188.239,80	6.148,20	
4.4.90.36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	242.528,00	52.599,00	48.170,97	48.170,97	34.500,00	4.428,03	
4.4.90.39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	220.480,00	53.390,00	49.190,38	49.190,38	47.390,38	4.199,62	
4.4.90.51 - Obras e Instalações	5.733.899,00	1.051.425,62	978.474,16	683.504,51	566.724,11	72.951,46	
4.4.90.52 - Equipamentos e Material Permanente	1.236.829,00	830.189,00	529.278,16	529.278,16	514.780,12	300.910,84	
4.4.90.93 - Indenizações e Restituições	50.668,00	445,00	38,82	38,82	38,82	406,18	
4.5.00.00 - Inversões Financeiras	165.360,00	110.001,05	110.000,00	85.000,00	85.000,00	1,05	
4.5.90.61 - Aquisição de Imóveis	165.360,00	110.001,05	110.000,00	85.000,00	85.000,00	1,05	
4.6.00.00 - Amortização da Dívida	93.704,00	374.163,53	372.836,48	372.836,48	372.836,48	1.327,05	
4.6.90.71 - Principal da Dívida Contratual Resgatada	93.704,00	374.163,53	372.836,48	372.836,48	372.836,48	1.327,05	
Reserva de Contingência (XIII)	167.372,00	167.372,00	0,00	0,00	0,00	167.372,00	
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XIV) = (XI + XII + XIII)	35.106.963,00	35.677.406,00	33.261.996,80	31.543.046,51	30.505.717,40	2.415.409,20	
Amortização da Dívida/ Refinanciamento (XV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Amortização da Dívida Interna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dívida Mobilidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dívida Mobilidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XVI) = (XIV + XV)	35.106.963,00	35.677.406,00	33.261.996,80	31.543.046,51	30.505.717,40	2.415.409,20	
Superávit (XVII)			992.247,56				
TOTAL (XVIII) = (XVI + XVII)	35.106.963,00	35.677.406,00	34.254.244,36	31.543.046,51	30.505.717,40	1.423.161,64	

 Ativar o
 Acesso Ao

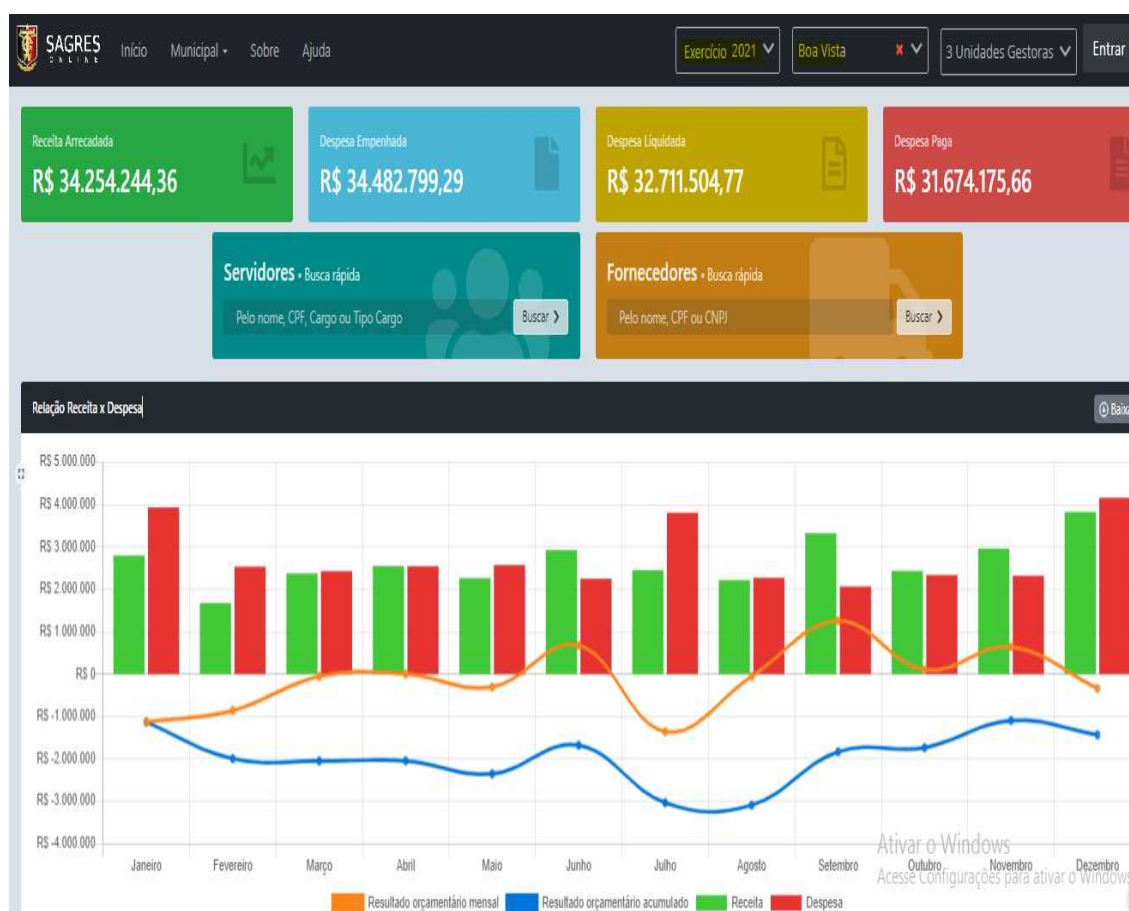


TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

Essa situação diverge daquela apontada em sede de relatório inicial, já que foi indicada pela Unidade Técnica a ocorrência de déficit orçamentário.

Ainda, com o intuito de se tentar averiguar a real situação da execução orçamentária, efetuou-se consulta ao SAGRES *online*, obtendo-se a seguinte informação:



Confrontando os valores entre receita arrecada (R\$34.254.244,36) e despesa empenhada (R\$34.482.799,29), observa-se a ocorrência de déficit orçamentário, no valor de R\$228.554,993, porém em valor bem inferior ao indicado pela Unidade Técnica (R\$1.434.712,47). Essa divergência de informações impossibilita afirmar qual teria sido a real situação da execução orçamentária (deficitária ou superavitária).

Em todo caso, a situação pode ser mitigada em razão de não ter havido desequilíbrio financeiro o término do exercício, sendo registrado saldo de disponibilidades para o exercício seguinte na ordem de R\$2.691.167,73. No mais, na linha de caráter orientador e pedagógico, **cabe a expedição de recomendação** para que sempre seja buscado o equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04362/22***Inadequação do Balanço Patrimonial apresentado.****Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.**

No levantamento exordial, a Auditoria apontou máculas relacionadas à existência de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes.

A primeira delas reportou-se à inadequação do Balanço Patrimonial apresentado. Conforma ventilado pela Unidade Técnica (fl. 4445), o demonstrativo encartado juntamente com a prestação de contas não trouxe o quadro contendo os dados relacionados aos ativos e passivos financeiros e permanentes.

Ao defender-se, o gestor reconheceu que, no arquivo encaminhado, a informação não se fez presente, porém a encaminhou anexa à defesa ofertada (fls. 4492).

Depois de examinar os elementos defensivos, a Auditoria (fls. 4542/4543) manteve a mácula, sob o fundamento de que os dados constantes do Balanço Patrimonial do exercício em análise não estavam compatíveis com as informações constates do demonstrativo do ano pretérito (PCA 2020 – Processo TC 07586/21).

A outra referiu-se à divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e aquelas constatas pela equipe técnica atinentes às contas bancárias que possuem fonte de recursos do FUNDEB (fl. 4450).

Na defesa (fl. 4493), a autoridade responsável alegou a existência de falha no sistema, asseverando que apenas três contas bancárias foram utilizadas para movimentar recursos daquele Fundo (a conta do próprio FUNDEB, conta FOPAG/TEMP e conta FOPAG/EFETIVOS).

Na análise de defesa, a Unidade Técnica manteve a mácula (fl. 4545), consignando que as Prefeituras estariam obrigadas a movimentar os recursos do FUNDEB em conta única do Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, sendo vedada a transferência de valores para quaisquer outras contas bancárias.

O Ministério Público de Contas (fls. 4562/4563), ao se pronunciar sobre as temáticas, ponderou, quanto ao Balanço Patrimonial, que implica negativamente na análise das contas, atrai multa e recomendação, e sobre as divergências as recomendações seriam suficientes.

De fato, 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:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

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.

Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB.

Ao examinar os aspectos ligados ao FUNDEB, o Órgão Técnico apontou a existência de erro na classificação das receitas, a partir do confronto das informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com as enviadas pelo Gestor por meio do SAGRES (fls. 4450/4451):

Recursos do Fundeb (Fontes)	STN	Sagres	Diferença
Receitas do Fundeb Originárias de Impostos e Transferências	6.445.269,62	6.753.382,03	-308.112,41
VAAF	788.169,48	480.057,07	308.112,41
VAAT	0,00	0,00	0,00
VAAR	0,00	0,00	0,00
Total	7.233.439,10	7.233.439,10	0,00

Fonte: STN e SAGRES

[...]

Como se observa no comparativo das informações fornecidas pela STN com os registros no SAGRES, feitos sob responsabilidade do Prefeito, houve registro de R\$308.112,41 de recursos de complementação da União (VAAF) como se fora receita do FUNDEB com origem em impostos e transferências, violando regra fixada no art. 23 da Lei nº 14.113/2020.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

Na defesa ofertada, o Gestor (fl. 4493) encaminhou relatório de receitas previstas e arrecadadas, no qual restaria demonstrado que, no sistema de contabilidade, aquelas se encontravam separadas.

A Auditoria (fls. 4546/4547) não acatou os argumentos apresentados, sob a seguinte fundamentação:

Inicialmente, quanto à informação referente a **despesas**, esclarece-se o que segue: É possível visualizar as despesas por Fonte de Recurso¹. Única forma, em 2021, para diferenciar as diversas modalidades de complementação da União em favor do FUNDEB, VAAF e VAAT, já que o código da receita, segundo o ementário da receita válido para 2021, é o mesmo para ambas as parcelas (1.7.1.8.09.1.0 - Transferências de Recursos de Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB²). Portanto, o cadastramento das despesas no SAGRES deveria considerar as diferentes Fontes de Recurso, para que fosse possível distinguir se os recursos utilizados eram provenientes de receitas de complementação da União em favor do FUNDEB, VAAF ou VAAT, ou se tratavam de receitas do FUNDEB Originárias de Impostos e Transferências.

Assim sendo, se, ao registrar a receita ou a despesa, o gestor indica Fonte de Recursos errada, ao ser processada a informação que será registrada no relatório inicial, o resultado indicado refletirá o **erro do gestor**, consistindo em **irregularidade relativa à qualidade da informação prestada ao SAGRES**, fato que pode ensejar aplicação de multa.

Os valores computados no SAGRES distinguem-se dos valores informados pela Secretaria do Tesouro Nacional, conforme tabela *Recursos do FUNDEB (Fontes)*, elaborada no relatório inicial (fl. 4.450). O defendente não apresentou documentos que demonstrem que os dados apresentados pela STN não estão corretos.

Ademais, apesar de as 02 rubricas (receitas do FUNDEB Originárias de Impostos e Transferências e complementação da União em favor do FUNDEB - VAAF) servirem de base de cálculo para apuração do percentual de aplicação em remuneração do magistério; esclarece-se que outros percentuais dependem da classificação em separado das referidas receitas (vide art. 212-A, inciso XI e §3º, da CF/1988).

Os argumentos apresentados, por conseguinte, não devem prosperar. Assim sendo, a Auditoria conclui pela **manutenção da irregularidade** analisada neste item.

Para o Ministério Público de Contas (fl. 4563/4564), a circunstância acima atrairia recomendações à gestão municipal, para fins de estrita observância às normas de natureza contábil. Vejam-se trechos capturados do parecer ministerial:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04362/22*

Além da falha acima apontada, o Órgão de Instrução verificou, também, a ocorrência de erros no envio de informações entre o sistema contábil da municipalidade e o Sages on-line, concernente ao registro de recursos do FUNDEB.

Confrontando-se as informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional com os registros contidos no SAGRES, observou-se que houve registro de R\$ 308.112,41 de recursos de complementação da União como sendo receita do FUNDEB proveniente de impostos e transferências.

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 regras 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 transparência e da legalidade administrativas.

Com efeito, a escrituração de todos os atos e fatos que resultam em alterações de natureza orçamentária, financeira e patrimonial no orçamento e no patrimônio público deve ser devidamente demonstrada e comprovada, em atendimento aos ditames aplicáveis à CASP – Contabilidade Aplicada ao Setor Público – e aos princípios norteadores da moralidade na Administração Pública.

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

Acerca desse aspecto, 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.

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

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

A Auditoria (fl. 4454) observou os gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pelos arts. 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Asseverou estar o valor do gasto total com pessoal e encargos do Município em 60,35% da Receita Corrente Líquida. Já a despesa total do Poder Executivo, encontra-se no patamar de 57,79%. Eis o quadro demonstrativo:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

Despesa com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Vencimentos e Vantagens Fixas (11)	12.424.725,69	134.690,27	12.559.415,96	646.899,99	13.206.315,95
Obrigações Patronais (13)	2.421.052,97	28.284,94	2.449.337,91	145.297,98	2.594.635,89
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (16)	443.295,76	0,00	443.295,76	0,00	443.295,76
Outras Despesas de Pessoal com Contratos de Terceirização (34)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratação por Tempo Determinado (04)	2.404.509,52	0,00	2.404.509,52	0,00	2.404.509,52
Diferença Positiva com Inativos e as Receitas de Contribuições (+)			0,00		0,00
Outras Despesas (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das Despesas com Pessoal	17.693.583,94	162.975,21	17.856.559,15	792.197,97	18.648.757,12
Receita Corrente Líquida					30.897.555,68
% da DESPESA DE PESSOAL			57,79%	2,56%	60,35%
Limite Legal			54,00%	6,00%	60,00%

Fonte: Sagres e constatações da Auditoria

Em sua defesa (fl. 4493), o gestor confirmou a ultrapassagem do limite, porém asseverou que houve a adoção de medidas para correção, de forma que, no exercício subsequente (2022), o percentual já teria sido reduzido para 50,3%. Justificou, ainda, que a principal causa para a ultrapassagem dos limites teria sido a frustração das receitas ocorrida em 2021.

Depois de examinar as alegações defensivas, apesar de ter verificado que o transpasse dos percentuais se deu de modo pontual no exercício em análise, a Unidade Técnica manteve a mácula (fls. 4547/4548):

Considerando os cálculos realizados nos processos de prestações de contas da Prefeitura de Boa Vista, nos diferentes exercícios financeiros, elaborou-se a tabela a seguir, a qual evidencia que o problema do aumento com a despesa com pessoal aconteceu pontualmente no exercício de 2021, nos demais, os percentuais não ultrapassaram os limites legais.

Exercício	Processo TC nº	Folha	Poder Executivo (54%)	Município (60%)
2019	08905/20	3.535	47,45%	58,70%
2020	07586/21	4.115	47,38%	57,55%
2021	04362/22	4.454	57,79%	60,35%
2022	03417/23	3.426	53,07%	55,21%

Fonte: TRAMITA.

O fato constatado no relatório inicial, portanto, persiste. Isto posto, esta Auditoria considera **mantida a irregularidade** sob análise neste item.

Acerca da temática, o Ministério Público de Contas (fls. 4564/4565) externou o entendimento de que a ultrapassagem dos limites concorreria para a acentuação do desequilíbrio orçamentário municipal, refletindo negativamente nas contas examinadas, com aplicação de multa ao responsável. Veja-se o pronunciamento ministerial:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04362/22*

A esse respeito, tem-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), objetivando dar efetividade ao artigo 169 da Constituição Federal, estatuiu limites para a despesa total com pessoal para cada ente da Federação, bem como para os Poderes.

De acordo com o art. 19, inciso III, da LRF, a despesa com pessoal, no caso dos Municípios, não poderá exceder a 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Por outro lado, preconiza o art. 20 do referido diploma legal que a repartição do limite supramencionado também não poderá ultrapassar 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo.

No caso em tela, o Corpo de Instrução calculou em 60,35% da RCL o montante gasto total com pessoal no Município de Boa Vista.

Por sua vez, apontou como 57,79% da RCL os gastos com o pessoal do Poder Executivo.

A esse respeito, é de ressaltar que a inobservância dos sobreditos limites, relativos a gastos com pessoal, concorre para a acentuação do desequilíbrio orçamentário municipal e implica em inequívoca reflexão negativa nas presentes contas. Ademais, a falha enseja, além de multa, recomendação de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00.

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 de janeiro de 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 2023 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.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 04362/22

§ 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.

O fato, pois, somente poderia ser considerado como irregularidade a partir de 2023 se o excesso não fosse diminuído em pelo menos em 10%, e assim sucessivamente. No caso dos autos, a Auditoria já certificou a adequação das despesas aos índices ainda em 2022. Não há, pois, irregularidade a justificar qualquer sanção.

Contratação temporária.

Na análise inicial (fl. 4456), 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.

Na defesa ofertada (fls. 4493/4494), o interessado argumentou que as contratações se deram com base em legislação e serviram para atender excepcional interesse público verificado nas áreas de saúde e educação.

A Auditoria (fls. 4548/4550) manteve inalterada a eiva em comento, aduzindo que restou “*demonstrada a habitualidade da realização de processos seletivos simplificados para contratação de pessoal temporário, em desacordo com o que determina o art. 37, caput, e inc. IX, Constituição Federal*”.

Ao se pronunciar sobre o tema, o Ministério Público de Contas (fls. 4565/4566) pontuou que caberiam as devidas recomendações no sentido de se admitir servidores por meio de concurso público, assim como realizar as contratações temporárias somente nos casos excepcionais e com estrita observância dos requisitos legais. Vejam-se trechos capturados do parecer ministerial:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04362/22

A respeito, é de se mencionar, 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, em regra, 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 sem concurso público 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.

Cabível, portanto, recomendações à gestão municipal de Boa Vista, no sentido de prover cargos públicos efetivos impreterivelmente por meio da realização de concurso público, bem assim no sentido de utilizar a contratação temporária tão somente em casos excepcionais e com estrita observância dos requisitos legais.

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.

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. Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 04362/22

“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, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, cabendo **ressalvas e recomendação** para o caso em exame.

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 04362/22*

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”.*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 **ANDRÉ LUIZ GOMES DE ARAÚJO**, na qualidade de Prefeito do Município de **Boa Vista**, relativa ao exercício de **2021**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, em razão do 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 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)** primar pelo equilíbrio fiscal; **b)** observar a escrituração contábil adequada e a completude dos balancetes mensais; e **c)** 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.

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 04362/22***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04362/22**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor **ANDRÉ LUIZ GOMES DE ARAÚJO**, na qualidade de **Prefeito** do Município de **Boa Vista**, 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, em razão do 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 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) primar pelo equilíbrio fiscal;
- b) observar a escrituração contábil adequada e a completude dos balancetes mensais; e
- c) 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, publique-se e encaminhe-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 18 de outubro de 2023.

Assinado 19 de Outubro de 2023 às 11:55



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 19 de Outubro de 2023 às 08:58



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 19 de Outubro de 2023 às 12:49



Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL