



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Origem: Prefeitura Municipal de Campina Grande

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021

Responsável: Bruno Cunha Lima Branco (Prefeito)

Advogado(a)s: Marco Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12.902)

Nájila Medeiros Bezerra (OAB/PB 23.957)

Caio de Oliveira Cavalcanti (OAB/PB 14.199)

Contadora: Clair Leitão Martins Beltrão Bezerra de Melo (CRC/PB 4.395/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Exercício de 2021. Competência prevista na CF, art. 71, incisos IV e IX, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso III, e art. 45, para proceder inspeções, por iniciativa própria, e determinar que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Necessidade medidas para adequar e/ou aprimorar: a legislação orçamentária; a arrecadação tributária; a formalização da remuneração dos agentes políticos; as subdivisões e limites na aplicação de recursos do FUNDEB; o prazo de aprovação do Plano de Saúde; as despesas com pessoal do Poder Executivo (Lei Complementar 178/2021); o quadro de pessoal, observando nas contratações temporárias as orientações da Resolução Normativa RN – TC 04/2024 (com as alterações da Resolução Normativa RN – TC 05/2024); e quitar as obrigações previdenciárias no prazo regular. Atendimento da LRF. Recomendações. Encaminhamentos.

ACÓRDÃO APL – TC 00320/24

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da apreciação da prestação de contas anual do Senhor **BRUNO CUNHA LIMA BRANCO**, na qualidade de Prefeito do Município de **Campina Grande**, relativa ao exercício de **2021**.
2. Durante o exercício de 2021 foi realizado o acompanhamento da gestão, com diversos achados de auditoria, a feitura de **34 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **45 alertas**.
3. Com a apresentação desta PCA (fls. 13139/13734) e a anexação de documentos (fls. 13738/15046), foi confeccionado o **relatório inicial** (fls. 15048/15154), da lavra do Auditor de Controle de Controle Externo (ACE) Wilde José Cesar Bezerra, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Sebastião Taveira Neto, e pelo Chefe de Departamento, ACE Gláucio Barreto Xavier.
4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

- 4.1. A **prestaçao de contas** foi encaminhada em 31/03/2022, dentro do prazo, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2021) o Município de **Campina Grande** possuía 413.830 **habitantes**;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 7.836/2020) estimou a receita em R\$1.053.985.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$316.195.500,00, correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA. Leis específicas autorizaram a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$12.117.385,00;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$538.482.450,00 e créditos adicionais especiais na cifra de R\$12.117.385,00, todos com indicação das fontes de recursos suficientes, sendo utilizado o total de R\$324.499.918,49;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$1.161.522.412,49, sendo R\$1.147.295,797,00 em receitas **correntes**, já descontadas as transferências do montante de R\$83.669.527,86 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$14.226.615,49 em receitas de **capital** (R\$8.132.828,42 da administração indireta);
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$1.116.678.172,77, sendo R\$25.079.296,69 do Poder Legislativo e R\$614.096.814,17 da administração indireta. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$1.022.779.150,79 (R\$25.071.926,69 pelo Poder Legislativo e R\$611.178.942,35 pela administração indireta) em despesas **correntes** e R\$93.899.021,98 (R\$7.370,00 pelo Poder Legislativo e R\$2.917.871,82 pela administração indireta) em despesas de **capital**;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 3,86% (R\$44.844.239,72) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$141.840.384,37, sendo R\$36,29 em caixa e R\$141.840.348,08 em bancos (R\$7.790.253,37 do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campina Grande (IPSEM); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$131.108.754,87;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

- 4.8.** Quando da análise da prestação de contas anual do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande – Processo TC 04474/22, a Auditoria apurou que houve uma retenção de valores nas transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, na ordem de R\$30.874.626,64, em favor de Bancos, por conta de operações de crédito realizadas entre prestadores de serviços de Alta/Média Complexidades e instituições financeiras, garantidos pela “produção” em favor do Sistema Único de Saúde - SUS, resultando em registro de receitas e despesas pelo valor líquido;
- 4.9.** Foram realizados 1.141 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$755.182.180,47 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo indicação, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação;
- 4.10.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$42.912.251,91, correspondendo a 3,84% da despesa orçamentária do Poder Executivo. O exame das obras relativas ao exercício observará os critérios estabelecidos na Resolução Normativa RN – TC 06/2003;
- 4.11.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$240.504,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$151.106,80, sendo indicados excessos respectivos de R\$11.341,18 e R\$6.804,40;

4.12. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 4.12.1 FUNDEB:** aplicação do montante de R\$126.768.076,92, correspondendo a **70,92%** dos recursos do FUNDEB (R\$178.742.270,67) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$28.743.617,58 (16,08% da receita do fundo), não atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 4.12.2 Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$126.352.387,28, correspondendo a **21,15%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$597.340.922,12. Em razão da Emenda Constitucional 119/22, o fato não foi elencado como irregularidade, cabendo a compensação até o final de 2023, no valor de R\$22.982.843,25;
- 4.12.3 Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$109.981.112,22, correspondendo a **18,73%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, menos deduções legais (R\$587.176.754,03):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

- a) o Município apresentou **47.946 casos** acumulados de **Covid-19** e **1.174 óbitos**, conforme dados do Ministério da Saúde;
- b) foram aplicadas **637.571 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\$31.086.044,42** para o combate à pandemia;
- d) o Poder Executivo realizou **despesas** no montante de **R\$29.739.173,30** para suporte das ações de combate à pandemia, conforme dados informados ao Sagres;

4.12.4 Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$618.817.535,51 correspondendo a **55,54%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$1.114.151.853,41;

4.12.5 Pessoal (Ente): gastos com pessoal do Município, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R\$21.581.470,23 (**1,93%**), totalizou R\$640.399.005,74, correspondendo a **57,47%** da RCL;

4.13. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo (administração direta e indireta) era composto de 20.580 vínculos de servidores:

TIPO DE VINCULO	ANO			
	2018	2019	2020	2021
À Disposição	0	46	34	23
Comissionado	475	514	576	482
Contratação por excepcional interesse público	6.994	7.509	8.808	8.983
Efetivo	7.381	7.191	6.874	6.728
Eletivo	26	27	25	26
Emprego público	8	8	6	8
Função de confiança	4	4	4	1
Inativos / Pensionistas	390	4.114	4.254	4.337
TOTAL	15.278	19.413	20.581	20.580

Fonte: PCA - 2018 a 2021

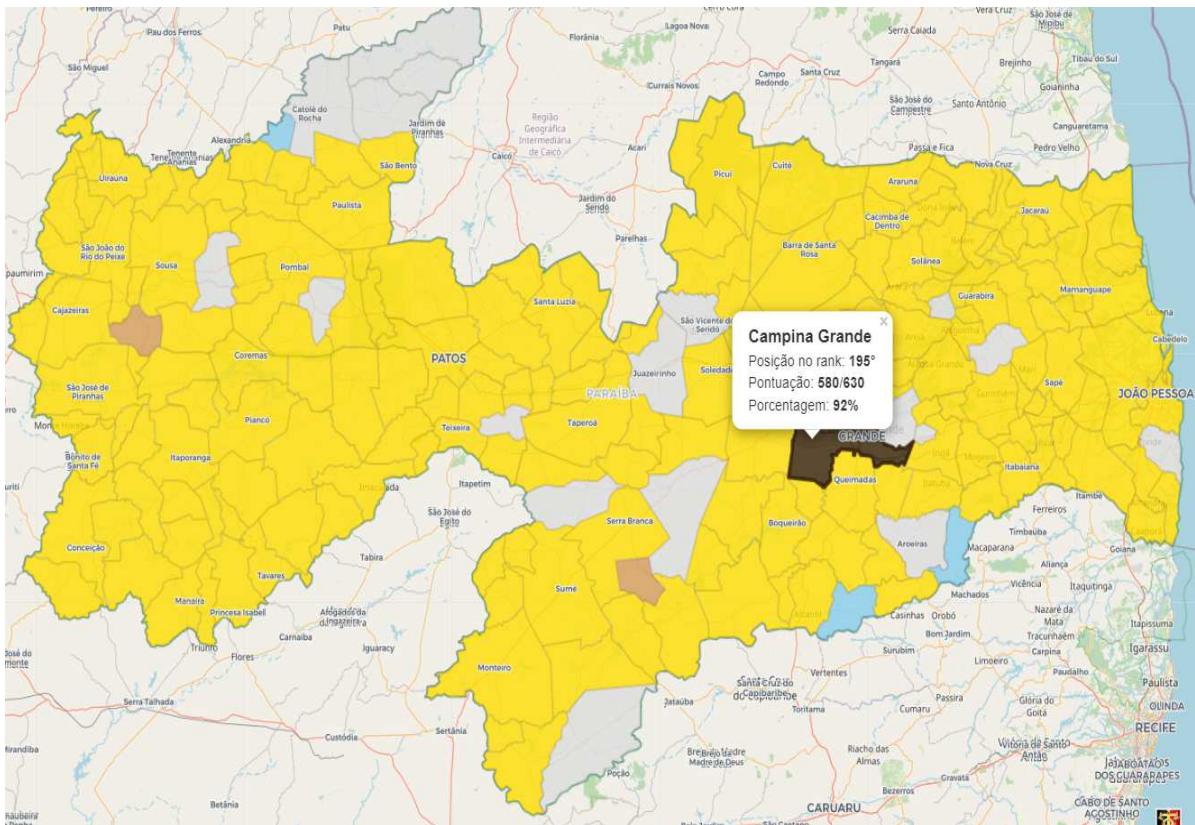


TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

4.14. Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

4.15. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame 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 02/2022, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta. Atualmente, o Município atingiu 92% dos pontos, índice apurado pelo aplicativo Turmalina (<https://turmalina.tcepbtc.br/>):



4.16. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a R\$611.573.169,11, representando 54,89% da receita corrente líquida e um decréscimo de 27,17% em relação ao exercício anterior (R\$839.146.415,60), dividindo-se nas proporções de 1,75% e 98,25% entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	600.841.539,61	53,92%	1.336.982.224,09	120,00%



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

4.17. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$26.261.311,69, representando **4,99%** da receita tributária do exercício anterior (R\$525.226.233,82), obedecendo ao índice máximo de 5%. O repasse correspondeu a 109,42% do valor inicialmente fixado no orçamento (R\$24.000.000,00);

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

4.18.1 **Tangente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), administrado pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campina Grande - IPSEM**, após a análise de defesa (fl. 16384), os recolhimentos patronais totalizaram R\$47.712.609,56, estando R\$8.490,55 **acima** da estimativa de R\$47.704.119,01;

4.18.2 **Com relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$35.848.507,56, estando R\$13.545.663,81, **abaixo** da estimativa de R\$49.394.171,37;

4.19. Houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise, conforme o TRAMITA:

Tipo	Protocolo	Subcategoria	Estágio
Processo	06517/21	Denúncia	Finalizado
Processo	12431/21	Denúncia	Finalizado
Processo	18520/21	Denúncia	Finalizado
Documento	21671/21	Denúncia	Juntado - Proc. TC nº 06517/21
Documento	40115/21	Denúncia	Juntado - Proc. TC nº 12431/21
Documento	54394/21	Denúncia	Juntado - Proc. TC nº 14264/21
Documento	79509/21	Denúncia	Com Relatório Inicial
Documento	80163/21	Denúncia	Juntado - Proc. TC nº 18520/21
Documento	82476/21	Denúncia	Juntado - Proc. TC nº 19677/21



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

A Auditoria demonstrou:

16.1 – Processo TC nº 06517/21

O Proc. TC nº 06517/21, foi finalizado após a decisão proferida através do Acórdão AC2 TC nº 00822/21, a seguir transcrita:

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processos TC 06571/21, referentes à análise da denúncia manejada pela empresa NIVALDO FERREIRA SANTOS JÚNIOR – COMERCIAL JR (CNPJ 37.551.250/0001-20), através de seu representante, Senhor NIVALDO FERREIRA SANTOS JÚNIOR, em face da Prefeitura Municipal de Campina Grande, especificamente da Secretaria Municipal de Administração, sob a gestão do Senhor DIOGO FLÁVIO LYRA BATISTA, noticiando possível irregularidade no Pregão Eletrônico 039/2021, cujo objetivo consistiu na contratação de empresa especializada no fornecimento de papel ofício A4 para atender demandas das Secretarias Municipais, ACORDAM os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCEPB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em:

- I) CONHECER da denúncia ora apreciada e JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE;
- II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Municipalidade para que vícios semelhantes não sejam repetidos em certames futuros;
- III) EXPEDIR COMUNICAÇÃO aos interessados; e
- IV) DETERMINAR O ARQUIVAMENTO dos autos.

16.2 – Processo TC nº 12431/21

O Proc. TC nº 12431/21, foi finalizado após a decisão proferida através do Acórdão AC2 TC nº 00842/21, a seguir transcrita:

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processos TC 12431/21, referentes à análise de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor DIOGO FLÁVIO LYRA BATISTA, em face do Acórdão AC2 – TC 02270/21, proferido por esta colenda Câmara quando da análise de denúncia, manejada pela empresa CENTERDATA ANÁLISES DE SISTEMAS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA EIRELI, noticiando irregularidade no Pregão Eletrônico 0040/2021, cujo objetivo consistiu na formação de registro de preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de material de informática, de acordo com as demandas das Secretarias da Prefeitura, ACORDAM os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em, preliminarmente, CONHECER do presente como Recurso de Reconsideração e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo-se na íntegra a decisão recorrida.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

16.3 – Processo TC nº 18520/21

O Proc. TC nº 18520/21, foi finalizado após a decisão proferida através do Acórdão AC2 TC nº 00166/23, a seguir transcrita:

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 18520/21, relativos à análise de denúncia apresentada pelo Senhor FELIPE DO REGO SOUZA, referente à ausência de previsão de oferta de vagas de cargos públicos no edital do concurso realizado no exercício de 2021, ante a existência de contratados temporários, ACORDAM os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- I) CONHECER da matéria como denúncia e JULGAR IMPROCEDENTE o fato relatado;
- II) ENCAMINHAR cópias dos relatórios da Auditoria, do parecer do Ministério Público de Contas e desta decisão ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2023 da Prefeitura de Campina Grande (Processo TC 00279/23);
- III) COMUNICAR a decisão aos interessados; e
- IV) DETERMINAR o arquivamento dos autos

16.4. Doc. TC nº 54394/21 – anexado ao Proc. TC nº 14264/21

O Proc. TC nº 14264/21, foi finalizado após a decisão proferida através do Acórdão AC2 TC nº 01802/21, a seguir transcrita:

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processos TC 14264/21, referentes à análise de denúncia manejada pela empresa REGIS UNIFORMES E COMÉRCIO EIRELI, em face da Prefeitura Municipal de Campina Grande, especificamente da Superintendência de Trânsito de Transporte Público (STTP), sob a gestão do Senhor CARLOS MARQUES DUNGA JÚNIOR, noticiando irregularidade no Pregão Eletrônico 0021/2021, cujo objetivo consistiu na contratação de empresa especializada no fornecimento de equipamento de proteção individual (EPI), para atender demandas daquela entidade, ACORDAM os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCEPB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em:

- I) CONHECER da denúncia ora apreciada e JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE;
- II) RECOMENDAR que a gestão municipal cumpra integralmente as disposições legais atinentes à matéria, evitando que vícios semelhantes sejam repetidos em certames futuros;
- III) EXPEDIR COMUNICAÇÃO aos interessados; e
- IV) DETERMINAR O ARQUIVAMENTO dos autos



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

16.5. Doc. TC nº 79509/21

O Doc. TC nº 7909/21, encontra-se no arquivo digital, com Relatório Inicial, datado de 18/10/2021.

16.6. Doc. TC nº 82476/21 – anexado ao Proc. TC nº 19677/21

O Proc. TC nº 19677/21, foi finalizado após a decisão proferida através do Acórdão AC2 TC nº 01268/22, a seguir transcrita:

DECISÃO DA 2^a CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 19677/21, relativos à análise de Inspeção Especial de Gestão de Pessoal, decorrente de relato anônimo, referente à suposta existência de nepotismo em face dos contratados por excepcional interesse público identificados na denúncia como sendo esposa, pai e filho, ACORDAM os membros da 2^a CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2^aCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- I) CONHECER da matéria como Inspeção de Especial e JULGAR IMPROCEDENTE o fato relatado;
- II) COMUNICAR a decisão aos interessados; e
- III) DETERMINAR o arquivamento dos autos

O Documento TC 79509/21 trata de denúncia acerca de edital de concurso público, que foi formalizada no Processo TC 18658/21, com despacho determinando sua anexação ao Processo TC 18423/21, cabendo à Auditoria promover a análise em conjunto.

4.20. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** de irregularidades.

5. Citado, o Prefeito, após pedido e concessão de prorrogação de prazo, apresentou defesa às fls. 15171/16334.
6. A Auditoria elaborou **relatório de análise defesa** de fls. 16342/16396, da lavra do ACE Carlos Frederico Gonçalves Córdula, subscrito pelo Chefe de Divisão ACE Sebastião Taveira Neto, consignando-se irregularidades, da **responsabilidade** do Senhor BRUNO CUNHA LIMA BRANCO (Prefeito):

6.1. Classificação errônea dos fundos municipais, na LOA;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

- 6.2. Abertura de créditos adicionais, sem autorização legislativa, no valor de R\$228.951.106,00 (R\$114.174.016,00 + R\$114.777.090,00);
 - 6.3. Registro da despesa e da receita pelo valor líquido;
 - 6.4. Omissão na cobrança do ISSQN, no valor de R\$371.416,29;
 - 6.5. Remuneração de agentes políticos recebida acima do subsídio anual permitido;
 - 6.6. Não aplicação de no mínimo 15% da VAAT em despesas de capital;
 - 6.7. Disponibilidade do FUNDEB ao final do exercício maior do que 10% das receitas do FUNDEB;
 - 6.8. Ausência de aprovação prévia do Plano Anual de Saúde, pelo Conselho Municipal de Saúde;
 - 6.9. Gasto com pessoal acima do legalmente permitido – Poder Executivo, correspondente a 55,54% da RCL;
 - 6.10. Elevado número de servidores contratados por excepcional interesse público, com um aumento no ano equivalente a 89,63%, e representa 43,65% do total de servidores do Município;
 - 6.11. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social;
 - 6.12. Não atendimento a diversos alertas;
 - 6.13. Além das eivas mencionadas, o Órgão de Instrução detectou aplicação em MDE abaixo de 25% das receitas de impostos mais transferências.
7. O Processo seguiu ao **Ministério Público de Contas**, que, em parecer de fls. 16401/16427, da lavra do Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, concluiu:

“Finalmente, entendo que as irregularidades apontadas pela Auditoria no feito em epígrafe não são suficientes para macular e negar as contas examinadas, mas ensejam ressalva e a aplicação de multa ao gestor responsável, sem prejuízo de determinações e recomendações.

Ante o exposto, opina este Parquet pela:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

1. *Emissão de parecer favorável à aprovação das contas de governo e pela regularidade com ressalva das contas de gestão do Sr. Bruno Cunha Lima Branco – Prefeito Municipal de Campina Grande ao longo de 2021;*
2. *Aplicação de multa ao inominado gestor, com fundamento no art. 56, II, da Lei Orgânica do TCE/PB, em face das transgressões normativas descritas ao longo desta peça e nos relatórios técnicos de Auditoria, que culminaram nas irregularidades evidenciadas;*
3. *Determinação ao Prefeito, no sentido de que tome as providências para que os gastos com pessoal sejam reduzidos ao ponto de respeitar os limites impostos pela LRF (redução do excesso, nos termos do caput do art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021);*
4. *Representação à Receita Federal na Paraíba, em face do não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao RGP (estimado pela Auditoria em R\$13.545.663,81);*
5. *Recomendação ao gestor, nos moldes estampados nesta peça, especialmente no sentido de que nos exercícios vindouros empreenda esforços para corrigir as falhas apontadas nos presentes autos, bem como cumpra fielmente as determinações normativas que não foram observadas ao longo do exercício sob exame;*
6. *Determinação à Auditoria:*
 - a) *para que monitore se a gestão, de fato, adotou as providências necessárias com vistas à cobrança/recuperação dos débitos tributários evidenciados nos autos (omissão de cobrança de ISS);*
 - b) *para que verifique nas PCAs a partir do exercício de 2023 se a eliminação do excesso de despesa com pessoal identificado vem ocorrendo conforme prescrição legal;*
7. *Determinação à DITEC para que tome as providências cabíveis com vistas a possibilitar a juntada de informação oficial da União (ex: FAP e RAT) ou extração de tais informações das bases de dados deste Tribunal, de modo que os cadernos processuais das prestações de contas anuais contenham expressamente as referidas informações (e que elas não apareçam apenas pontualmente em tabelas constantes nos relatórios eletrônicos).*
8. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo (fls. 16428/16429).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

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 augusta 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 04510/22

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 dissecava 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. Consustanciam-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 04510/22

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 o Prefeito de Campina Grande exercita a função política de conduzir a gestão através do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, atraindo a emissão de parecer prévio. Já as funções administrativas de captar receitas e ordenar despesas cabem aos seus auxiliares dirigentes de órgãos e entidades do Município, cujas prestações de contas são processadas em apartado para fins de julgamento.

Feita esta introdução, adote-se o parecer ministerial como embasamento para o voto, fazendo observações ao final de cada item comentado, caso necessário:

“Classificação errônea dos fundos municipais, na LOA

Na peça inicial de Auditoria foi relatado que “Os Fundos Municipais, foram cadastrados como Unidades Gestoras no SAGRES, têm seus créditos orçamentários alocados na condição de unidades da administração indireta, e também na Lei Orçamentária Anual – art. 3º, da Lei nº 7.836/2020. Todavia, as unidades da administração indireta são entidades com personalidade jurídica própria, tais como: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista”, devendo tal impropriedade ser corrigida nas futuras leis.

No tocante ao que foi colocado pela Unidade de Instrução, verifica-se que a falha atinente à LOA (Lei nº 7.836/2020) não é de responsabilidade do gestor das contas sob exame – que teve o início de sua gestão em 2021, enquanto a LOA foi editada no ano anterior, conforme se verifica às fls. 15621/15626.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Cabe, entretanto, a recomendação aviada pela Auditoria de correção das informações no que diz respeito aos registros do SAGRES – alimentados pelo gestor ao longo do exercício.”

De fato, **recomendações** são suficientes.

“Abertura de créditos adicionais, sem autorização legislativa, no valor de R\$228.951.106,00 (R\$114.174.016,00 + R\$114.777.090,00)

A falha ora em exame está umbilicalmente ligada ao que foi apontado pela Auditoria no item anterior, uma vez que está associada ao texto da LOA (Lei nº 7.836/2020) editada na gestão pretérita.

Em função da falha redacional constante no art. 6º da referida lei – “reforçar e atender insuficiência nas Dotações Orçamentárias de recursos postos à disposição do Município através de Transferências Voluntárias da União ou Estado” (grifo acrescido), conforme salientado pelo defendente, é que a eiva foi apontada pela Unidade de Instrução.

Diante das alegações do gestor, corroborado pela juntada aos autos do Projeto de LOA de 2024, vislumbro que a falha relatada – provocada pelo equívoco redacional na LOA confeccionada na gestão anterior – restou corrigida, ainda que tardivamente (após 2021).

Nesse contexto, como a eiva teve seu nascedouro em erro redacional ocasionado pela LOA que antecedeu o início da gestão que ora se examina, entendo pertinente apenas a emissão de recomendação ao atual gestor, no sentido de atuar com zelo e atenção quando da elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário.”

Para efetuar o cálculo do valor, a Auditoria levou em conta o art. 6º da LOA:

A Lei Orçamentária Anual – LOA, nº 7.836/2020, em seu art. 6º, assim autorizou:

Art. 6º Para a execução do Orçamento de que trata esta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a:

I – abrir Créditos Suplementares, mediante a utilização dos recursos adiante indicados, até o limite correspondente 30 (Trinta) por cento, do total da Despesa Fixada em Lei, com a seguinte finalidade:

a) reforçar e atender insuficiência nas Dotações Orçamentárias de recursos postos à disposição do Município através de Transferências Voluntárias da União ou Estado, utilizando como fonte de recursos, as disponibilidades caracterizadas no Parágrafo 1º do Artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

No entanto, o Órgão Técnico considerou como autorizada a abertura de créditos adicionais no montante de R\$538.482.450,00 e, conforme a LOA, a autorização seria de R\$316.195.500,00 (R\$1.053.985.000,00 x 30%). Ou seja, houve autorização através de outras leis aprovadas durante o exercício de 2021, conforme se pode obter do SAGRES, citações das respectivas leis nos decretos de abertura de créditos. (Leis 0158/2021, 8100/2021 8101/2021). O Órgão de Instrução não fez menção que os dispositivos autorizativos também limitavam a abertura de crédito aos recursos postos à disposição do Município através de Transferências Voluntárias da União ou Estado.

Quando da apreciação da PCA do Município de Campina Grande relativa ao exercício de 2020 (Processo TC 07612/21), foi indicada eiva semelhante e, este Tribunal, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos, decidiu considerar como autorização para a abertura de créditos suplementares o limite de 30% da despesa fixada na LOA, sem qualquer restrição quanto às fontes de recursos das dotações suplementadas.

Vejamos o trecho do voto naquela oportunidade (Processo TC 07612/21, fl. 10654):

“Por todo o exposto, o Relator entende que deva ser considerado como autorização para a abertura de créditos suplementares o limite de 30% da despesa fixada na LOA, sem qualquer restrição quanto às fontes de recursos das dotações suplementadas, como vinha sendo praticado, de fato, nas prestações de contas anteriores, o que afasta a irregularidade, pois os créditos utilizados se encontram dentro do limite autorizado, sem prejuízo da recomendação à atual gestão municipal para que observe com atenção a redação dos projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.”

É fato que a LOA para o exercício de 2023 (Lei Municipal 8.533/22 – Documento TC 00967/23), já não trouxe em sua redação restrição quanto às dotações que podem ser suplementadas.

Art. 6º Para a execução do Orçamento de que trata esta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a:

I – abrir Créditos Suplementares, mediante a utilização dos recursos adiante indicados, até o limite correspondente 30 (Trinta) por cento, do total da Despesa Fixada em Lei, com a seguinte finalidade:

a) reforçar e atender insuficiência nas Dotações Orçamentárias, utilizando como fonte de recursos, as disponibilidades caracterizadas no Parágrafo 1º do Artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo único. O limite fixado no Inciso I deste Artigo poderá ser aumentado por proposta do Executivo, mediante aprovação do Legislativo.

Dessa forma, **recomendação** é bastante para o fato detectado pelo Órgão Técnico.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Continuou o Ministério Público de Contas.

“Registro da despesa e da receita pelo valor líquido

Omissão na cobrança do ISSQN, no valor de R\$371.416,29

No relatório inicial a Auditoria pontuou que “Quando da Análise da Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande – Proc. TC nº 04474/22, a Auditoria, apurou que houve uma retenção de valores nas transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, na ordem de R\$30.874.626,64, em favor de Bancos por conta de operações de créditos realizadas entre Prestadores de Serviços de Alta/Média Complexidades e instituições financeiras, garantidos pela “produção” em favor do SUS, resultando em registro de receitas e despesas pelo valor líquido, contrariando os princípios orçamentários e normas de contabilidade pública, que determinam que tais valores sejam registrados por seu valor bruto”.

Assentou ainda a Unidade de Instrução que o valor de R\$30.874.626,64 deixou de ser registrado, tanto na receita quanto na despesa, acarretando erro na elaboração dos demonstrativos contábeis, omissão no registro contábil da receita orçamentária e, do mesmo modo, omissão no registro contábil da despesa orçamentária.

Além disso, apontou inicialmente o não recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, devido ao Município, na ordem de R\$1.080.611,93 (R\$30.874.626,64 x 3,50%¹) – valor retificado para R\$371.416,29 (R\$10.611.894,08 x 3,50%) quando da análise de defesa promovida.

O defendente alegou basicamente que a questão já foi objeto de discussão na PCA de 2021 do Fundo Municipal de Saúde (Processo TC 04472/22) – julgada regular com ressalvas, com emissão de recomendações e sem aplicação de multa (AC2-TC 00069/24).

Informou ainda a defesa que a base de cálculo considerada pela Auditoria está equivocada, pois há descontos sobre os quais não incide ISS – em função de imunidade tributária –, e que não houve prejuízo ao erário, uma vez não evidenciadas a prescrição nem a decadência.

Por fim, a peça defensiva consignou que as providências para a cobrança e o recebimento do ISS em questão já foram tomadas pela gestão.

¹ Código Tributário de Campina Grande – Tabela I, Grupo I.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Percebe-se que a falha relatada pela Unidade de Instrução, de fato, ocorreu, o que inclusive foi reconhecida pelo defensor – ainda que tenha defendido um montante menor (de ISS não cobrado) do que aquele apontado inicialmente pelo Órgão Técnico.

Entendo que o registro (de despesa e receita) pelo valor líquido se trata de eiva de cunho contábil e formal, não afastando, contudo, a responsabilidade do chefe do Executivo, especialmente por ter implicado em outra irregularidade (omissão de cobrança de ISS).

O fato não implica valoração negativa das contas, mas justifica a aplicação de multa ao gestor, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, cabendo determinação à Auditoria para que monitore se a gestão, de fato, adotou as providências necessárias com vistas à cobrança/recuperação dos débitos tributários decorrentes da falha evidenciada.”

Da análise da PCA do Fundo Municipal de Saúde - FMS correspondente a 2021, verifica-se que essa mesma situação foi debatida. Na ocasião, esta Corte entendeu, na linha do voto do Conselheiro Relator, ser suficiente envio de **recomendação** ao gestor responsável.

Como não há notícias de que as falhas ensejaram prejuízo à análise das contas ou constituíram omissão de registro de receitas, cabem as devidas **recomendações** no sentido que os repasses recebidos e as despesas realizadas sejam devidamente contabilizadas pelo valor bruto.

“Remuneração de agentes políticos recebida acima do subsídio anual permitido

A Unidade de Instrução apresentou o seguinte quadro no relatório inicial:

8. Remuneração Anual dos Agentes Políticos

Nº CPF	Nome	Cargo	Subsídio Permitido	Subsídio Recebido	Excesso Recebido
089.541.014-10	BRUNO CUNHA LIMA BRANCO	Prefeito	240.504,00	251.845,18	11.341,18
084.479.604-20	LUCAS RIBEIRO NOVAIS DE ARAUJO	Vice-Prefeito	144.302,40	151.106,80	6.804,40

Fonte: PCA

Adicionalmente, à fl. 15130 é possível observar que a partir do mês de novembro de 2021 é que houve alteração nos subsídios do Prefeito (de R\$20.042,00 para R\$25.712,59) e do Vice-Prefeito (de R\$12.025,22 para R\$15.427,30), como se segue.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Agente Político	
-----------------	--

BRUNO CUNHA LIMA BRANCO

Mês	Subsídio Recebido
12/2021	20.042,00
22/2021	20.042,00
32/2021	20.042,00
42/2021	20.042,00
52/2021	20.042,00
62/2021	20.042,00
72/2021	20.042,00
82/2021	20.042,00
92/2021	20.042,00
10/2021	20.042,00
11/2021	25.712,59
12/2021	25.712,59

Agente Político	
-----------------	--

LUCAS RIBEIRO NOVAIS DE ARAUJO

Mês	Subsídio Recebido
12/2021	12.025,22
22/2021	12.025,22
32/2021	12.025,22
42/2021	12.025,22
52/2021	12.025,22
62/2021	12.025,22
72/2021	12.025,22
82/2021	12.025,22
92/2021	12.025,22
10/2021	12.025,22
11/2021	15.427,30
12/2021	15.427,30

Em sede de defesa o gestor pontuou que “a diferença apontada como “excesso” pela Unidade de Instrução trata-se, em verdade, da correção inflacionária decorrente da revisão geral anual (...) estando o subsídio recebido em consonância com os ditames legais”.

Discorreu ainda que a Edilidade não promovia a revisão dos valores dos subsídios pagos aos seus agentes políticos desde 2013, deixando transcorrer quase 08 (oito) anos sem garantir a recuperação da remuneração decorrente da perda do valor da moeda devido à inflação, conduta contrária à disposição constitucional expressa contida no art. 37, X, da CF.

Alegou também que a diferença apontada resultou da revisão geral anual, aplicada a todos os servidores do município de Campina Grande, devidamente fundamentada em Nota Técnica expedida pela Administração Municipal.

Ressaltou, por fim, que para o cálculo da revisão foram utilizados os mesmos índices e as mesmas datas empregados na revisão geral dos servidores efetivos do Município, consoante consta na Nota Técnica anexada aos autos.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Quando da análise de defesa, a Auditoria diferenciou reajuste anual de revisão geral anual.”

(...)

Quanto à irregularidade em discussão, válidas algumas considerações relevantes.

Com base em que instrumento normativo os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito foram “atualizados” no exercício de 2021? Na Nota Técnica subscrita pelo Secretário de Administração no âmbito de uma consulta (fls. 15559/15569) em que ele também figurava como parte interessada² ou nas leis indicadas (Lei nº 5.588/2014 e as Leis Complementares nº 97/2015, nº 112/2016, nº 120/2017, nº 128/2018 e nº 139/2019) na referida Nota Técnica?

Qualquer que seja a resposta ao questionamento prévio, entendo pela impossibilidade de modificação do valor do subsídio dos agentes políticos nos moldes delineados, uma vez que não existe lei nesse sentido.

Ainda que se entenda que as leis indicadas às fls. 15570/15577 – Lei nº 5.588/2014 e as Leis Complementares nº 97/2015, nº 112/2016, nº 120/2017, nº 128/2018 e nº 139/2019 – tratam de revisão geral anual, nenhuma das normas ventiladas dispõe sobre os subsídios dos agentes políticos – ainda que tais autoridades almejem ser aquinhoadas com revisões gerais anuais.

Observe-se que o cerne da questão diz respeito também à possível afronta à vedação estabelecida pela Lei Complementar nº 173/2020 (art. 8º, I):

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:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

(Grifos inexistentes no original)

² A consulta versava também sobre os efeitos das leis concessivas de reajustes salariais dos servidores públicos sobre os subsídios dos Secretários Municipais.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

O que ocorreu, na prática, é que após a Nota Técnica exarada em 22/11/2021 pelo Secretário de Administração de Campina Grande, o Prefeito e o Vice-Prefeito tiveram o valor de seus subsídios “revisados” para os meses de novembro e dezembro daquele exercício (2021) – não podendo tal situação ser amparada pela ressalva final do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar nº 173/2020, por completa ausência de determinação legal municipal, como já mencionado, que versasse expressamente sobre subsídio dos agentes políticos.

Ainda que se defenda a revisão geral anual aos agentes políticos – o que não é objeto de exame da presente manifestação, tal revisão requer lei que expressamente disponha acerca dos subsídios desses agentes, não podendo a Administração inferir, ao bel prazer, que regramento próprio de servidores públicos também se aplique aos agentes políticos.

Registre-se que as leis mencionadas citam expressamente funcionários e servidores públicos, não se reportando a Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, tampouco fazendo referência à espécie remuneratória subsídio.

Repise-se, mais uma vez, que o princípio basilar da legalidade aplicado à Administração Pública reclama a existência de lei específica que verse sobre os subsídios dos agentes políticos para que tal espécie remuneratória seja modificada – ainda que em decorrência de revisão geral anual –, não podendo leis dirigidas aos servidores públicos, tampouco a Nota Técnica apresentada, fazer as vezes daquela, sob pena de flagrante transgressão ao primado da reserva legal.

A esse respeito, vale mencionar o Tema 1192 em exame no Supremo Tribunal Federal, tendo por leading case o RE 1344400, cuja ementa segue transcrita:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEIS 3.056/2019 E 3.114/2020 DO MUNICÍPIO DE PONTAL. REVISÃO GERAL ANUAL DO SUBSÍDIO DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. (RE 1344400 RG / SP; Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE; Julgamento: 16/12/2021; Publicação: 18/02/2022; Órgão julgador: Tribunal Pleno)



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Tema 1192 - Constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura.

Há Repercussão?

Sim

Relator(a):

MIN. ANDRÉ MENDONÇA

Leading Case:

RE 1344400

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, §4º, da Constituição Federal a constitucionalidade das Leis 3.056/2019 e 3.114/2020 do Município de Pontal/SP, que preveem revisão geral anual do subsídio mensal do Prefeito e do Vice-Prefeito, considerando-se os princípios da moralidade administrativa, da anterioridade da legislatura e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo.

Registre-se ainda, por oportuno, que o instrumento normativo que fixa os subsídios dos agentes políticos juntado inicialmente aos autos pelo próprio gestor foi apenas a Lei nº 5.232/2012 (fl. 13732), cujo teor do art. 3º segue reproduzido:

Art. 3º - Os subsídios do Prefeito do Município de Campina Grande ficam estabelecidos em R\$20.042,00 (vinte mil, e quarenta e dois reais). E o do Vice-Prefeito fica estabelecido em R\$12.025,20 (doze mil, e vinte cinco reais, e vinte centavos).

Nesse contexto, acertado o posicionamento da Unidade de Instrução quando identificou o excesso de remuneração percebido pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito, ainda mais no período vedado estabelecido pela Lei Complementar nº 173/2020 (art. 8º, I).

O fato é que houve, no mínimo, adequação de remuneração a membros do Executivo exclusivamente em face da Nota Técnica exarada em novembro de 2021, mostrando-se indevido o pagamento de novos subsídios ao Prefeito e ao Vice-Prefeito ao final de 2021.

Entendo que a irregularidade enseja a aplicação de multa ao gestor, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, não cabendo devolução do excesso identificado, em função de os agentes políticos terem recebido as quantias, em tese, de boa-fé.

A falha apontada justifica que esta Corte enfrente de uma vez essa questão, haja vista que a mesma irregularidade (remuneração de agentes políticos recebida acima do subsídio anual permitido) também foi relatada pela Auditoria nos autos do Processo TC 3429/23 (fl. 13962 e fl. 14016) – PCA de 2022 da Prefeitura Municipal de Campina Grande.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

A revisão geral anual já foi objeto de análise quando da edição da Resolução Processual RPL – TC 00006/17:

V) A observância, quando houver alteração dos valores, da regra da revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices entre servidores públicos e agentes políticos, não cabendo a aplicação de outros índices a exemplo de inflação, IBGE/INPC, IGP-M ou percentual de reajuste para Deputado Estadual;

Tal orientação se baseou no inciso X do art. 37 da Constituição Federal:

CF/88. Art. 37. ... X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

O interessado alegou, em suma, que trata de correção inflacionária dos subsídios e não majoração, pois, não houve nova fixação de subsídios. Acrescentou ter a correção se baseado nas leis indicadas às fls. 15570/15577 – Lei 5.588/2014 e Leis Complementares 97/2015, 112/2016, 120/2017, 128/2018 e 139/2019.

No ponto, o Órgão Técnico observou que não houve reajustes acima da inflação, desde o último reajuste (fls. 16358/16359), tendo a Auditoria exposto com informações do SAGRES (fl. 15130) que o Prefeito e o Vice-Prefeito tiveram seus subsídios majorados apenas a partir do mês de novembro de 2021.

As leis citadas na defesa foram editadas anteriormente ao período de pandemia, potencialmente se inserindo na exceção da parte final do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, estando o fato muito mais relacionado à interpretação jurídica do que a excesso de remuneração concretizado.

Assim, cabe mitigar a situação, conforme entendimento do Ministério Público de Contas, substituindo, todavia, permutando a indicação de multa por **recomendação**.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

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

Disponibilidade do FUNDEB ao final do exercício maior do que 10% das receitas do FUNDEB

Segundo a Unidade de Instrução, o saldo dos recursos do Fundeb ao final de 2021 foi de R\$28.743.617,58 (correspondendo a 16,08% dos recursos recebidos), não atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei nº 14.113/2020.

Além disso, as aplicações de Valor Aluno Ano Total (VAAT) em despesas de capital foram de 0,00%, não atendendo ao disposto no inc. XI do art. 212-A, da Constituição Federal.

Assiste razão à Auditoria.

(...)

As irregularidades apontadas ensejam ressalva nas contas e a aplicação de multa ao gestor, com espeque no art. 56, II, da LOTCE/PB, cabendo ainda recomendação ao Prefeito no sentido de que nos exercícios vindouros cumpra fielmente as determinações normativas que não foram observadas nas contas ora sob exame.”

Tendo em vista as dificuldades ocorridas no exercício de 2021, devido às consequências da pandemia pelo COVID-19 e o incremento das receitas do FUNDEB, especialmente em vista dos complementos da União (VAAF e VAAT), **recomendações** são bastantes para os fatos levantados.

“Ausência de aprovação prévia do Plano Anual de Saúde, pelo Conselho Municipal de Saúde

A Unidade de Instrução apontou no relatório inicial que a Programação Anual de Saúde (PAS) de 2021 deveria ter sido aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde antes da edição da LDO 2021, o que não ocorreu, descumprindo-se o § 2º do art. 36, da Lei Complementar nº 141/12.

Em sede de defesa o gestor reconheceu a falha, solicitando que a eiva fosse relevada ante a aprovação do PAS nos termos da Resolução do Conselho Municipal de Saúde nº 004/2022, ainda que de forma extemporânea (em dezembro de 2022).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Como colocado pela Unidade Técnica e reconhecido pelo próprio defensor – não houve aprovação prévia do PAS de 2021, situação que enseja a aplicação de multa ao gestor, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, sem prejuízo das recomendações de estilo.”

Não houve prova de que o atraso na aprovação do Plano tenha acarretado prejuízos à execução no exercício de 2022. Desta forma, **recomendações** são suficientes no sentido da aprovação do PAS anteriormente à edição da LDO, permitindo melhor planejamento das ações de saúde do exercício seguinte.

“Gasto com pessoal acima do legalmente permitido – Poder Executivo, correspondente a 55,54% da RCL

No tocante ao gasto com pessoal acima do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em que pese ser procedente a constatação da Auditoria – tendo sido inclusive reconhecida pelo defensor, entendo que deve ser sopesada a falha, especialmente em virtude das medidas de reforço à responsabilidade fiscal entabuladas na Lei Complementar nº 178/2021 (art. 15).

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 04510/22

§ 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.

(Destaque acrescido)

A irregularidade enseja ressalva nas contas e justifica determinação ao gestor, no sentido de que tome as providências para que os gastos com pessoal sejam reduzidos ao ponto de respeitar os limites impostos pela LRF (redução do excesso, nos termos do caput do art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021).

Nesse contexto, cabe também determinação à Auditoria, a fim de que verifique nas PCAs a partir do exercício de 2023 se a eliminação do excesso de despesa com pessoal identificado vem ocorrendo conforme legalmente prescrito.”

Como demonstrou o Ministério Público de Contas, não se trata, propriamente, de uma eiva. Assim, as **recomendações** sugeridas são suficientes para o fato.

“Elevado número de servidores contratados por excepcional interesse público, com um aumento no ano equivalente a 89,63%, e representa 43,65% do total de servidores do município”

No relatório inicial a Auditoria assentou que o aumento no número de pessoas contratadas por excepcional interesse público entre janeiro e dezembro de 2021 foi de 89,63% e discorreu sobre a situação de pessoal desde 2018.

Em sede de defesa o gestor juntou a Lei Municipal nº 5273-A/2013 (fls. 15816/15818) – que dispõe sobre a contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, alegou que entre 2020 e 2021 houve um acréscimo de apenas 1,9% no quantitativo de contratados por excepcional interesse público e, por fim, lembrou que 2021 ainda estava sob os efeitos gravosos da Covid-19 – o que justificaria as contratações em discussão.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

No exame da peça defensiva, a Auditoria se limitou a consignar que a situação é um verdadeiro desvirtuamento na finalidade da contratação de grande parte dos servidores temporários, considerando que existem contratados por excepcional interesse público com data de admissão de 1980 (fl. 15089). Além disso, relatou que o cenário evidenciado traz prejuízo ao Instituto de Previdência do Município, que deixa de arrecadar as contribuições previdenciárias de servidores efetivos que deveriam estar ocupando o lugar dos contratados irregularmente por excepcional interesse público.

Embora o norte jurisprudencial aponte para o ônus probatório do gestor, é possível que o agente controlado apresente elementos que possam provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuído pela Unidade de Instrução.

“A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.”
(Acórdão 1522/2016 – Tomada de Contas Especial – Plenário, Relator: Benjamin Zymler, sessão: 15/06/2016)

Como o responsável juntou a lei municipal que ampara, em tese, as contratações temporárias, caberia à Unidade Técnica analisar o caso concreto, bem como apontar os requisitos legais descumpridos, relacionando, por exemplo, as pessoas contratadas, as funções por elas exercidas e o tempo em que cada uma delas (ou parcela significativa) constou no quadro da Prefeitura. Entretanto, não o fez.

Nesse contexto, como em nenhuma das peças técnicas exaradas a Auditoria fez a análise pormenorizada caso a caso dos agentes temporários que eventualmente configurassem burla à legislação pátria (mencionou apenas alguns casos, a título de exemplo, de contratados desde 1980), com as vêniás de estilo ao pronunciamento técnico, entendo que a eva ora examinada e anteriormente atribuída ao gestor não encontra suporte probatório, ainda que o quantitativo de contratados por excepcional interesse público se mostre expressivo.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Registre-se que o elevado número de contratados por excepcional interesse público, por si só, não depõe contra a gestão – merecendo ressaltar, por oportuno, que a situação de pandemia ainda persistia em todo o país, o que pode ser considerado para justificar parte das contratações ocorridas.”

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. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

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.

Ressalte-se que, 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;

Os efeitos da situação calamitosa ocasionada pela Pandemia do COVID-19 vêm desde o exercício de 2020, estendendo-se pelos exercícios subsequentes.

Nesse contexto, 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 como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, cabendo **recomendação** para o caso em exame, especialmente sobre o cumprimento da Resolução Normativa RN – TC 04/2024 (com as alterações da Resolução Normativa RN – TC 05/2024).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

“Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social”

De acordo com a Unidade de Instrução, contribuições previdenciárias patronais estimadas em R\$ 13.545.663,81 (R\$ 49.394.171,37 - R\$ 35.848.507,56) deixaram de ser recolhidas ao Regime Geral de Previdência Social.

Em sede de defesa o gestor contestou a alíquota de 22% aplicada pela Auditoria e defendeu a utilização da alíquota de 21%. Além disso, teceu considerações acerca do comprometimento de recursos com o principal da dívida com o INSS (que teria sido da ordem de R\$ 23.260.678,40), bem como se insurgiu contra a inclusão (a título de ajuste) de R\$ 19.841.670,49 promovida pela Auditoria na base de cálculo previdenciária.

A Unidade de Instrução, por sua vez, defendeu a alíquota de 22% (alíquota = 20% + FAP x RAT) utilizada e informou que considerou os valores de FAP e RAT obtidos através dos sistemas de informações desta Corte de Contas.

No tocante à inclusão dos R\$ 19.841.670,49 na base de cálculo da cota patronal do RGPS, o Órgão Técnico pontuou que a legislação previdenciária prescreve que é dever do contratante (Prefeitura Municipal de Campina Grande) efetuar as devidas retenções e repasses para o INSS, relativo aos serviços prestados pelos contratados, mesmo que de maneira eventual.

Por fim, em relação ao pagamento do principal da dívida com o INSS, no valor R\$23.260.678,40, a Auditoria assentou que o referido montante não deve ser utilizado na composição do valor que foi recolhido a título de cota patronal do RGPS, uma vez que a análise deve ser realizada em relação aos valores recolhidos atinentes à base de cálculo do exercício ora analisado (2021).

Com a Auditoria.

A única ressalva que vislumbro pertinente diz respeito à alíquota a ser aplicada, uma vez que não consta nos autos documentação que dê suporte à alíquota de 22% utilizada pela Unidade de Instrução. Isso também não significa que a alíquota a ser aplicada deve ser a aduzida pelo defendente (de 21%), conforme detalhado adiante.

Sabe-se que a alíquota é variável (alíquota = 20% + FAP x RAT) – dependendo da unidade jurisdicionada e do exercício, a partir de fatores definidos pela União (o FAP é definido pelo Ministério da Previdência Social).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

(...)

A ausência de recolhimento ou o recolhimento a menor das contribuições previdenciárias aumenta o passivo previdenciário do Ente e constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, conforme disposição do Parecer Normativo nº 52/2004³ desta Corte.

Todavia, como se trata do primeiro ano do mandato do Prefeito, e considerando que foi pago mais de 72% (R\$35.848.507,56 / R\$49.394.171,37) do estimado pela Auditoria como devido a título de obrigação previdenciária patronal, entendo que a falha apontada pode ser atenuada, sem prejuízo de representação à Receita Federal, bem como de ressalva nas contas e da aplicação de multa ao gestor, com fundamento no art. 56, II, da Lei Orgânica do TCE-PB, em face da transgressão à Lei nº 8.212/91 apontada pela Auditoria.”

O olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento de obrigações previdenciárias pelos gestores públicos já conta com vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com semelhante dicção:

5. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, relativas à gestão 2001/2004, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

5.4. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município, inclusive a agentes políticos;

³ 2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Desde os idos de 2001, tem sido constante o debate sobre os critérios a observar quando do levantamento das obrigações previdenciárias adimplidas pelas sucessivas gestões, tanto em relação àquelas direcionadas ao regime geral de previdência quanto, e principalmente, às contribuições aos regimes próprios securitários.

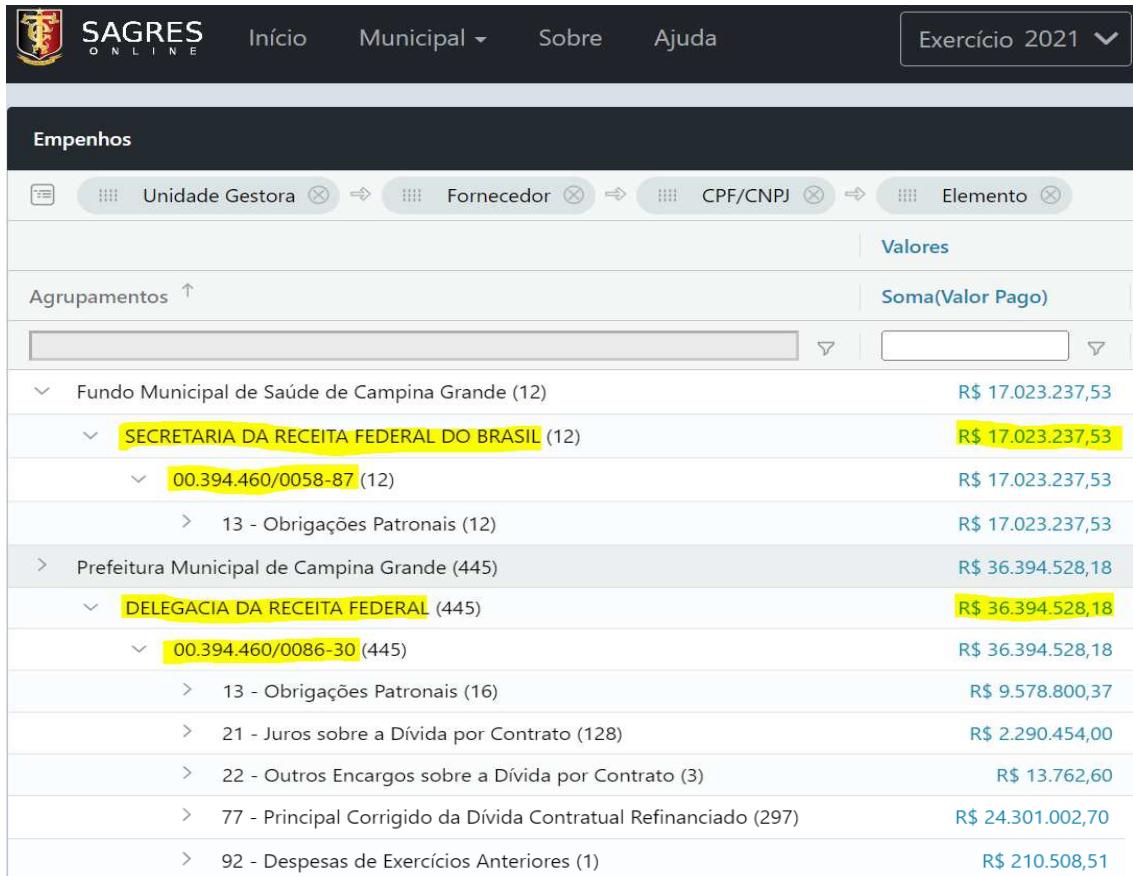
Em muitos casos, sopesando o impacto da falta de pagamento em exercícios e/ou legislaturas anteriores, se tem levado em consideração a totalidade das obrigações patronais quitadas, independentemente da origem do título, para aquilatar sua compatibilidade com o volume estimado para a competência do período. É essa a premissa, conforme precedentes, a ser adotada neste voto.

Numa análise mais simplificada, em consulta ao SAGRES, se verifica que no exercício sob análise a Prefeitura e os respectivos fundos ligados à administração direta pagaram ao fornecedor INSS (CNPJ 29.979.036/0163-06) despesas orçamentárias na quantia de R\$9.246.469,66, sendo a totalidade, classificada como obrigações patronais:

SAGRES		Início	Municipal	Sobre	Ajuda	Exercício 2021
Empenhos						
<input data-bbox="361 1298 409 1329" type="button" value="Elemento"/> <input data-bbox="631 1298 837 1329" type="button" value="Unidade Gestora"/> <input data-bbox="964 1298 1139 1329" type="button" value="Fornecedor"/>						
		Valores	Dados principais			
Agrupamentos		Soma(Valor Pago)	CPF/CNPJ			
						29979036016306
13 - Obrigações Patronais (47)		R\$ 9.246.469,66				
Prefeitura Municipal de Campina Grande (29)		R\$ 8.148.441,88				
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL-INSS (29)		R\$ 8.148.441,88				
Fundo Municipal de Assistencia Social de Campina Grande (18)		R\$ 1.098.027,78				
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL-INSS (18)		R\$ 1.098.027,78				

Para a Secretaria da Receita Federal (CNPJ 00.394.460/0058-87) e Delegacia da Receita Federal (CNPJ 03.394.460/0086-30) pagou R\$51.013.551,67, sendo R\$26.602.037,90 de obrigações patronais, R\$23.318.245,47 referentes ao principal corrigido da dívida contratual refinanciada (*), R\$868.997,19 de juros sobre a dívida por contrato (**), R\$13.762,60 de outros encargos sobre a dívida por contrato e R\$210.508,51 relativos a despesas de exercícios anteriores. Veja-se a informação extraída do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES/TCE-PB:

PROCESSO TC 04510/22



(*) Do valor total de R\$24.301.002,70, com o principal corrigido da dívida refinaciada foram comprovadamente pagos R\$23.318.245,47 relativos à previdência.

(**) Do valor total de R\$2.290.454,00 de juros sobre a dívida por contrato, foram, comprovadamente, pagos R\$868.997,19, relativos à previdência.

Assim, foram pagas despesas relacionadas ao INSS/RGPS no montante de R\$60.260.021,33 (R\$9.246.469,66 + R\$51.013.551,67), superando até mesmo a estimativa calculada pelo Órgão Técnico (R\$49.394.171,37).

Cabe, pois, desconsiderar a eiva para eventuais cominações ao Gestor.

“Não atendimento a diversos alertas

A esse respeito a Auditoria elencou no desenvolvimento do relatório inicial (item “17. ALERTAS E CUMPRIMENTO DE DECIÃO”) vários alertas que foram emitidos à gestão municipal de 2021 e decisões proferidas após o término de 2021.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Na sequência, ao final da peça exordial, a Unidade de Instrução consignou como irregularidade, sem maiores esclarecimentos, o “não atendimento a diversos alertas e decisões”, fazendo referência aos itens 17.1 e 17.2 daquela peça técnica.

O defendente argumentou que a Auditoria “não esclareceu objetivamente o que foi deixado de ser atendido nos alertas e nas Decisões, se limitando a mera transcrição textual”.

Assiste razão ao defendente.

De fato, não há como o gestor prestar o mínimo de informação sobre a questão posta se a Unidade de Instrução não foi clara o suficiente na peça exordial a ponto de descrever detalhadamente o que não teria sido cumprido (alertas e decisões) pela gestão, restando prejudicados a ampla defesa e o contraditório.

Assim, a suposta eiva deve ser afastada do rol de irregularidades.”

A rigor, não há obrigação de se comprovar nos autos do processo de acompanhamento da gestão qualquer medida decorrente do alerta emitido, bastando a falha restar corrigida quando da prestação de contas. De toda forma, cabe expedir **recomendações** e reforçar que o gestor adote as medidas de prevenção e/ou correção, conforme o caso.

Além das eivas mencionadas, o Órgão de Instrução detectou a **aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE abaixo de 25% das receitas de impostos mais transferências**.

Sumariamente (fls. 15214/15218) o interessado alegou que:

- As despesas com alimentação escolar não devem ser excluídas, pois não compuseram o cálculo em vista de terem sido financiadas por fontes diversas da considerada pela Auditoria;
- As despesas custeadas com rendimentos de aplicação sobre recursos do FUNDEB podem compor o cálculo de aplicação em MDE;
- As despesas com o PASEP devem compor, proporcionalmente, o cálculo; e
- Os gastos com sentenças judiciais devem ser deduzidos da receita base.

Ao final, indicou ter atingido o índice de 22,13%.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

A Auditoria não acatou nenhum dos argumentos oferecidos quanto às aplicações em MDE observando:

- O gasto com alimentação, registrado no valor total de R\$2.421.523,22, foi excluído pela Auditoria do cálculo (conforme tabela contida na fl. 15064), com fulcro no art. 71, inciso IV, da LDB, o qual expressa que os programas suplementares de alimentação não constituem despesas em MDE;
- Não existe, no ordenamento jurídico, qualquer norma legal que autorize a inclusão da despesa tributária com o PASEP como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino; e
- Em relação ao pedido de dedução da receita base, da parcela excedente de precatórios pagos em relação ao que foi originalmente orçado, entende-se pelo seu não acolhimento, por inexistir normativo que autorize a desconsideração de tais despesas na receita base.

No tocante ao argumento sobre as despesas custeadas com rendimentos de aplicação sobre recursos do FUNDEB o Órgão Técnico não se pronunciou.

A despesa com alimentação encontra obstáculo no inciso IV do art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Nacional 9.394/1996):

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

Sobre a proporcionalidade dos gastos do PASEP, este Tribunal de Contas já editou normativo sobre o tema, não possibilitando tal inclusão (Resolução Normativa RN – TC 04/2020):

Art. 1º. A partir de 1º de janeiro de 2021, o valor da despesa realizada com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP não mais será apropriada para os limites constitucionais de aplicação das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, de todos os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, inclusive do Governo Estadual.

Quanto à dedução da receita base, da parcela excedente de precatórios pagos em relação ao que foi originalmente orçado, o Tribunal não tem acolhido tais argumentos.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

Por sua vez, os rendimentos com aplicações de recursos do FUNDEB já fazem parte das despesas custeadas com recursos daquela fonte, o que já impacta no cálculo das aplicações em MDE como um todo.

Sobre o descumprimento do índice mínimo de aplicação em 2020 e 2021, a Emenda Constitucional 119, publicada em 28/04/2022, em razão do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, liberou os gestores e os entes de sanção, cabendo a compensação até o final de 2023. Eis o texto da norma derivada constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

“Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.”

Art. 2º O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

No quadro apresentado pela Auditoria, o Município aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R\$126.352.387,28, correspondendo a **21,15%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$597.340.922,12, não atendendo ao mínimo constitucional de 25%. Assim, o valor que deveria ter sido compensado até o exercício de 2023 para a real aplicação em MDE seria de R\$22.982.843,25.

Aparentemente, pela análise da prestação de contas de 2022 (Processo TC 03429/23) e informações disponibilizadas no Observatório SAGRES sobre 2023, acessível através do Portal deste Tribunal de Contas (<https://tce.pb.gov.br/observatorio-de-dados-1/observatorio-sagres>), o Município já compensou aquele percentual de 2021.

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

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".⁴

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, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere, através de Parecer Prévio: **A) EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor **BRUNO CUNHA LIMA BRANCO**, na qualidade de Prefeito do Município de **Campina Grande**, relativa ao exercício de **2021**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB; e **B)** neste Acórdão decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às exigências da LRF; **II) RECOMENDAR** à atual gestão no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise, em especial: **a)** elaborar a legislação orçamentária e os demonstrativos fiscais de acordo com legislação de regência; **b)** zelar pela arrecadação tributária do imposto sobre serviços de qualquer natureza; **c)** formalizar em instrumento adequado a remuneração dos agentes políticos; **d)** observar as subdivisões e limite legais na aplicação de recursos do FUNDEB, bem como o prazo para aprovação do Plano Anual de Saúde; **e)** reduzir as despesas com pessoal do Poder Executivo aos limites legais, observando a Lei Complementar 178/2021; **f)** adequar o quadro de pessoal, observando nas contratações temporárias as orientações da Resolução Normativa RN – TC 04/2024 (com as alterações da Resolução Normativa RN – TC 05/2024); **g)** quitar as obrigações previdenciárias no prazo regular, evitando a incidência de juros e multas; **h)** corrigir as orientações decorrentes dos alertas; **III) DETERMINAR** à Auditoria desta Corte verificar a compensação do valor não aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino e a adequação do limite da despesa com pessoal, quando da análise da PCA do Município relativa ao exercício de 2023; 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. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

⁴ "A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas". In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04510/22

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04510/22**, sobre a Prestação de Contas Anual de Governo do Senhor **BRUNO CUNHA LIMA BRANCO**, na qualidade de **Prefeito** do Município de **Campina Grande**, relativa ao exercício de **2021**, com a declaração de impedimento do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, **ACORDAM** os **MEMBROS** do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB)**, à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) RECOMENDAR à atual gestão no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise, em especial:

- a)** elaborar a legislação orçamentária e os demonstrativos fiscais de acordo com legislação de regência;
- b)** zelar pela arrecadação tributária do imposto sobre serviços de qualquer natureza;
- c)** formalizar em instrumento adequado a remuneração dos agentes políticos;
- d)** observar as subdivisões e limite legais na aplicação de recursos do FUNDEB, bem como o prazo para aprovação do Plano Anual de Saúde;
- e)** reduzir as despesas com pessoal do Poder Executivo aos limites legais, observando a Lei Complementar 178/2021;
- f)** adequar o quadro de pessoal, observando nas contratações temporárias as orientações da Resolução Normativa RN – TC 04/2024 (com as alterações da Resolução Normativa RN – TC 05/2024);
- g)** quitar as obrigações previdenciárias no prazo regular, evitando a incidência de juros e multas;
- h)** corrigir as orientações decorrentes dos alertas;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04510/22*

III) DETERMINAR à Auditoria desta Corte verificar a compensação do valor não aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino e a adequação do limite da despesa com pessoal, quando da análise da PCA do Município relativa ao exercício de 2023; 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. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

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

Assinado 11 de Agosto de 2024 às 09:52



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

PRESIDENTE

Assinado 10 de Agosto de 2024 às 19:19



Assinado Eletronicamente

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

Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 13 de Agosto de 2024 às 09:02



Assinado Eletronicamente

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

Marcílio Toscano Franca Filho

PROCURADOR(A) GERAL