

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

Origem: Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2020
Responsável: José Paulo Filho (Prefeito)
Advogado: Francisco de Assis Remigio II (OAB/PB 9464)
Contadora: Janusa Cristina G. Soares (CRC/PB 5481)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Santana dos Garrotes. Exercício de 2020. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PRÉVIO PPL – TC 00081/22**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor JOSÉ PAULO FILHO, na qualidade de Prefeito do Município de **Santana dos Garrotes**, relativa ao exercício de **2020**.
2. Durante o exercício de 2020 foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00401/20), com diversos achados de auditoria, a feitura de **08 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **34 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2020, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Inicial** às fls. 4672/4715, da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) Adjailtom Muniz de Sousa (Chefe de Divisão), subscrito pelo ACE Gláucio Barreto Xavier (Chefe de Departamento), 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.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
- 4.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 15/04/2021, dentro do prazo estabelecido, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 4.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2020) o Município possui 7.160 **habitantes**, sendo 3.681 habitantes da zona urbana e 3.479 habitantes da zona rural;
 - 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 536/2019) estimou a receita em R\$26.164.835,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$13.082.471,50 correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
 - 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$9.803.794,97, sendo utilizados R\$7.367.068,28. Ainda foram abertos R\$447.853,75 de créditos adicionais extraordinários. Os créditos adicionais possuíram autorização legislativa e indicação da fonte de recurso;
 - 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$22.705.952,01, sendo R\$21.001.556,96 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.018.470,24 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.704.395,05 em receitas de **capital**;
 - 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$22.562.500,77, sendo R\$819.597,72 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$20.517.201,09 em despesas **correntes** (R\$733.706,72 do Poder Legislativo), e R\$2.045.299,68 em despesas de **capital** (R\$85.891,00 do Poder Legislativo);
 - 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 0,63% (R\$143.451,24) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.747.653,89, distribuído entre caixa (R\$269,22) e bancos (R\$1.747.384,67); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$119.458,79;

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

- 4.8.** Foram realizados 65 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$6.697.737,88 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;
- 4.9.** Os gastos com **obras e serviços de engenharia**, no exercício, totalizaram R\$1.214.688,37, correspondendo a 5,58% da Despesa Orçamentária Total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na Resolução Normativa RN - TC-06/2003;
- 4.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$144.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$72.000,00, não sendo indicado excesso;
- 4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 4.11.1 FUNDEB:** aplicação do montante de R\$3.492.032,11, correspondendo a **67,38%** dos recursos do FUNDEB (R\$5.182.269,43) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$14.661,53 (0,28 % da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 4.11.2 Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.657.441,83 correspondendo a **23,11%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.496.161,11;
- 4.11.3 Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.905.449,80, correspondendo a **27,04%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.744.390,15);
- 4.11.4 Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$9.261.791,84, correspondendo a **44,1%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$21.001.556,96;
- 4.11.5 Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$484.715,16, totalizou R\$9.746.507,00, correspondendo a **46,4%** da RCL;
- 4.11.6** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **58,06%** e o do Executivo para **55,24%**;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **443** servidores:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Benefício previdenciário temporário	0	0		1		0	-100%	
Comissionado	59	84	42%	86	2%	88	2%	49%
Contratação por excepcional interesse público	8	47	488%	58	23%	60	3%	650%
Efetivo	287	280	-2%	280	%	287	3%	%
Eletivo	10	7	-30%	7	%	7	%	-30%
Inativos / Pensionistas	0	0		0		1		
T O T A L	364	418	15%	432	3%	443	3%	22%

Fonte: Quadro Movimentação de Servidores – SAGRES - Pessoal
Legenda: AV - Análise vertical, AH - Análise horizontal

4.13. Foi comprovada a entrega dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscal (SICONFI);

4.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2017, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$7.109.629,56**, representando **33,85%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 27,48% e 72,51%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição, principais credores e limite legal:

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	5.155.880,41	24,54	25.201.868,35	120%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fontes: PCA.

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$823.224,82, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 97,11% do valor fixado no orçamento (R\$847.651,00);



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

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

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

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.836.738,83, estando R\$14.406,54 abaixo do valor estimado de R\$1.851.145,37. Após a análise de defesa (fls. 4782/4783), os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.973.153,61, estando R\$28.177,32 acima do valor estimado de R\$1.944.976,29;

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

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

Especificação	Valor (R\$)
1. Saldo em 31/12/2020	1.747.653,89
2. Restos a Pagar	1.335.739,78
3. Ajustes (+/-)	0,00
4. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2+3)	411.914,11

Fonte: PCA, SAGRES

4.20. Não constam **denúncias** relacionadas nos dados gerais do processo;

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

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

6. Notificações efetivadas com apresentação de defesa e documentos às fls. 4724/4726 e 4741/4767, sendo examinados pela Auditoria em relatório de fls. 4775/4784, lavrado pelo mesmo ACE e revisado pelo mesmo Chefe de Departamento, onde apresentou a seguinte conclusão:

3. Conclusão

Com base no exposto, após analisar a defesa apresentada pelo gestor, opinamos pela manutenção da seguinte irregularidade:

3.1 Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Excluindo-se a possibilidade de responsabilização imediata do gestor em razão da Emenda Constitucional nº 119/2022, ficando este obrigado a complementar o percentual aplicado a menor até o encerramento do exercício de 2023.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

7. O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 4787/4795), assim concluiu sua análise:

1. Emissão de parecer favorável à aprovação das contas de governo do responsável pelo Poder Executivo do Município de Santana dos Garrotes, o Sr. José Paulo Filho, e pela regularidade com ressalva de suas contas de gestão, relativas ao exercício de 2020;

2. Envio de recomendações à Prefeitura do Município de Santana dos Garrotes no sentido de que seja evitada a irregularidade aqui apurada, e notadamente para que:

- ♦ **se aplique pelo menos 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como se cumpra a determinação expressa no parágrafo único do art. 119 do ADCT, no que concerne à compensação do saldo não aplicado em MDE no exercício sob análise, até o exercício financeiro de 2023.**

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

Exercício 2017: Processo TC 06167/18. Parecer PPL – TC 00180/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00368/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$3.000,00 e **recomendações**);

Exercício 2018: Processo TC 06443/19. Parecer PPL – TC 00213/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00416/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$2.000,00 e **recomendações**);

Exercício 2019: Processo TC 08793/20. Parecer PPL – TC 00180/21 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00426/21 (**improcedência** de denúncia, **atendimento parcial** às exigências da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendações**).

9. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4796).

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

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 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

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

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

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

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



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

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 da falha remanescente apontada pela Unidade Técnica.

Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Inicialmente, a Unidade Técnica (fls. 4679/4680) indicou como mácula o não alcance do percentual mínimo 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Veja-se o quadro produzido pela Auditoria:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	4.965.739,05
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	1.070.485,30
3. TOTAL das Despesas em MDE (1 + 2)	6.036.224,35
Deduções e/ou Adições	
4. Adições (+)	0,00
5. Exclusões (-)	183.678,15
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (-)	2.291.524,91
7. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União (-)	871.767,51



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

8. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE (-)	31.811,95
9. Outros Ajustes à Despesa	0,00
10. Total das Aplicações em MDE (3+4-5-6-7-8+9)	2.657.441,83
11. Total das Receitas de Impostos e Transferências	11.496.161,11
12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)	23,11 %

Fonte: SAGRES

O Gestor, ao defender-se (fls. 4742/4748), solicitou, resumidamente, a inclusão de determinados gastos, quais sejam: 1) pagamento de restos a pagar da Educação - MDE e dos relativos à 40% do FUNDEB (R\$108.393,77) de 2019 até o 1º Trimestre/2020, que totalizariam o montante de R\$212.205,00; e 2) adição de 30% da complementação da união. Argumentou, com base em Emenda Constitucional, que o percentual não aplicação na MDE deve ser compensado nos dois exercícios seguintes. Ao término das alegações, sustentou que, após a adição dos valores alhures referidos, chegar-se-ia ao percentual de 27,24%, ultrapassando o percentual mínimo exigido. A defesa elaborou o seguinte quadro demonstrativo:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	Valor R\$
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	4.965.739,05
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	1.070.485,30
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	6.036.224,35
Deduções e/ou Adições	
4. Adições da Auditoria (+)	0,00
5. Exclusões da Auditoria (-)	183.678,15
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (-)	2.291.524,91
7. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União (-)	610.237,25
8. Restos a Pagar Insc. no Exerc. s/ Disponib. Financ. de Rec.do MDE (-) Recursos do MDE (-)	31.811,95
9. Outros ajustes à Despesa (Restos a pagar de 2019 sem disponibilidade financeiras e pagos em 2020 – ver pag. 5502 do Proc.08793/20)	212.205,00
10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6-7- 8 + 9)	3.131.177,09
11. Total das Receitas de Impostos e Transferências	11.496.161,11
12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)	27,24%

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

A Auditoria não acatou a inclusão dos valores indicados pela defesa, sob os seguintes fundamentos (fls. 4778/4780):

“Inicialmente, é imperioso destacar que o pedido da defesa visando a inclusão de 30% (trinta por cento) da Complementação da União no cômputo da aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE pelo município de Santana dos Garrotes não deve prosperar, pois a metodologia de cálculo não permite que esses recursos sejam computados como aplicação em MDE pelo Ente Municipal que os recebe, vez que correspondem a recursos federais que em nada se confundem com as receitas de impostos e transferências de impostos municipais que compõem a base de cálculo estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, para aplicação mínima em MDE pelos municípios brasileiros.

Os recursos transferidos pela União como complementação ao FUNDEB, podem ser computados, por óbvio, como aplicação em MDE pela própria União, para o cálculo da aplicação mínima a que está obrigada pela mesma ordem constitucional retrocitada, num percentual limitado a 30% (trinta por cento), conforme estabelecia, à época dos fatos, o art. 60, VIII, do ADCT e § 2º do art. 5º da Lei nº 11.494/07.

Constituição Federal:**Art. 60 (...)**

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

Lei nº 11.494/07:

Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

§2º A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

Dos dispositivos supracitados, extrai-se que pelo menos 70% (setenta por cento) da Complementação da União ao FUNDEB deve compreender outros recursos federais que não aqueles já computados no cálculo do percentual mínimo de 18% (dezoito por cento) de aplicação em MDE, estabelecido para a União, pelo art. 212 da CF/88.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

Portanto, margem não existe para consideração dos valores oriundos da Complementação da União ao FUNDEB na aplicação mínima em MDE a ser atendida pelo município.

A defesa requisita ainda que seja considerado o valor de R\$ 212.205,00 no cálculo da aplicação mínima em MDE, no exercício de 2020, decorrente do pagamento de restos a pagar do exercício de 2019 que foram quitados em 2020, para os quais não existia disponibilidade financeira no encerramento do exercício de 2019 e, portanto, foram pagos com recursos do exercício seguinte.

No entanto, a aplicação mínima em MDE requer ações atuais, no decorrer do exercício analisado, o pagamento de obrigações assumidas em exercícios pretéritos não tem relação com as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino correntes, portanto, ao nosso sentir, tais despesas não devem integrar o montante da aplicação em MDE para fins de verificação do atendimento da aplicação mínima exigida.

Por outra banda, a Emenda Constitucional nº 119 de 27 de abril de 2022 acrescentou o art. 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O conteúdo do novo comando constitucional está transcrito na sequência:

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

Conforme se depreende da análise da nova regra, os entes federativos subnacionais, bem como os agentes públicos desses entes federados, não poderão ser responsabilizados pelo desatendimento à regra constante do caput do artigo 212 da Constituição Federal, qual seja, a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

Ocorre que embora tenha afastado a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, a nova regra impõe aos gestores a obrigação de complementar o que for aplicado a menor nos exercícios de 2020 e 2021 até o exercício financeiro de 2023.

Portanto, com base na análise realizada, persiste a irregularidade inicialmente apontada, excluindo-se apenas a possibilidade de responsabilização imediata do gestor em razão da Emenda Constitucional nº 119/2022, ficando este obrigado a complementar o percentual aplicado a menor no exercício ora analisado até o encerramento do exercício de 2023.”

O Ministério Público de Contas, fls. 4789/4794 acompanhou o posicionamento da Unidade Técnica.

Acrescentar 30% da complementação da União para auxiliar o cumprimento da obrigação pelos demais entes não está autorizado pelo § 2º, do art. 5º da Lei 11.494/2007. Eis o dispositivo:

Art. 5º. A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

§ 2º. A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

De partida, a finalidade do dispositivo destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, ou seja, aos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Em nenhum momento, o dispositivo desobriga a completude dos aportes conforme art. 212 da Constituição Federal. De mais a mais, o dispositivo apenas reforça o que já está disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação da Emenda Constitucional 53/2006:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

Como se observa, em sede constitucional, a complementação na União ao FUNDEB não figura como elemento substitutivo da obrigação de aporte por Estados, Distrito Federal e Municípios em seus índices mínimos, mas apenas reforço financeiro quando o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

De outra banda, a **inclusão de Restos a Pagar** de um exercício em outro tem previsão legal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) prescreve em seu art. 69 o índice mínimo de aplicação e o procedimento de correção trimestral:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

[...]

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

Na sistemática da correção trimestral, é forçoso reconhecer que na aferição do último trimestre do ano, a correção somente poderá ser feita nos primeiros três meses no ano seguinte (a lei não fala de a cada trimestre do **mesmo** exercício financeiro) e, nesse tempo, a despesa não computada para o exercício financeiro anterior deverá compor a do período corrente.

Assim, tagente aos Restos a Pagar excluídos no exercício de 2019, compulsando os autos do processo de prestação de contas anual referente aquele exercício (Processo TC 08793/20 - fl. 5504), observa-se que o valor de restos a pagar inscritos no exercício, mas que foram desconsiderados para composição da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, por ausência de disponibilidade financeira, totalizou R\$6.814,28. Veja-se:

Quadro de aplicações em MDE (PCA 2019 – Processo TC 08793/20 – fl. 5504):

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	3.219.462,20
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	1.849.038,47
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	5.068.500,67
Deduções e/ou Adições	
4. Adições da Auditoria	0,00
5. Exclusões da Auditoria	0,00
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	1.143.241,44
7. Outros Ajustes à Despesa	0,00
8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	0,00
9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE	6.814,28
10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9)	3.918.444,95
11. Total das Receitas de Impostos e Transferências	11.737.039,27
12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)	33,39%

Fonte: SAGRES Anexos IXIII, XIV, XV e XXIII e Constatações da Auditoria



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

Quanto aos Restos a Pagar relativos às despesas com 40% do FUNDEB, quais sejam, fl. 5502:

Despesas do FUNDEB (Liquidadas)	
6. Despesa com Remuneração dos Profissionais do Magistério	2.425.915,17
7. Adições da Auditoria	0,00
8. Exclusões da Auditoria	0,00
9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB (60%)	103.951,23
10. Outros Ajustes à Despesa	0,00
11. Total das Aplicações em Magistério (6+ 7- 8- 9+ 10)	2.321.963,94
12. Outras Despesas	1.005.892,03
13. Adições da Auditoria	0,00
14. Exclusões da Auditoria	0,00
15. Outros Ajustes à Despesa	0,00
16. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeiras de Recursos do FUNDEB (40%)	108.393,77
17. Total de Outras Despesas (12+ 13- 14+15-16)	897.498,26
18. Percentual de Aplicação em Magistério (11/5*100)	65,64%

Segundo o Sistema SAGRES, apenas o montante de **R\$24.101,81** dos valores acima descritos foram pagos durante o 1º trimestre do exercício de 2020, **com recursos vinculados à Educação**. Nesse sentido, estes gastos devem ser acrescidos ao presente exercício, tendo em vista que se reverteram em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino e não integraram o cômputo das aplicações em 2019:

SAGRES ONLINE		Início Municipal		Sobre		Exercício 2020		Santana dos Garros	
Montamentos de Restos (de 01/01/2020 a 31/12/2020)									
Subfunção		Descrição da Conta							
Dados do Pagamento									
pagamentos	Soma(Restos a Pagar)	Soma(Valor Pago)	Soma(Valor Líquido)	Nº da Parcela	Data do Pagar				
					mm / dd / yy				
301 - Atenção Básica (51)	R\$ 175.338,80	R\$ 175.338,80	R\$ 169.752,45						
365 - Educação Infantil (5)	R\$ 67.747,35	R\$ 67.747,35	R\$ 56.176,46						
361 - Ensino Fundamental (35)	R\$ 290.203,47	R\$ 275.503,47	R\$ 245.251,84						
> BCO DO BRASIL C/C 13.910-6 FUNDEB (29)	R\$ 265.730,40	R\$ 251.030,40	R\$ 223.187,39						
∨ C/ 5.748-7 FPM FUNDO DE PART.DOS MUNICIPIOS (5)	R\$ 24.101,81	R\$ 24.101,81	R\$ 21.693,19						
	R\$ 2.550,00	R\$ 2.550,00	R\$ 1.940,36	0000001	10/01/2020				
	R\$ 2.225,68	R\$ 2.225,68	R\$ 2.047,63	0000001	30/01/2020				
	R\$ 5.988,00	R\$ 5.988,00	R\$ 5.508,96	0000001	30/01/2020				
	R\$ 8.346,13	R\$ 8.346,13	R\$ 7.453,84	0000001	10/01/2020				
	R\$ 4.992,00	R\$ 4.992,00	R\$ 4.742,40	0000001	10/02/2020				



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

Desta forma as aplicações em MDE com recursos de impostos, inclusive de transferências totalizaram **RS\$2.681.543,64**, correspondendo a **23,33%** do total da receita de impostos e transferências (**RS\$11.496.161,11**), não atingindo o índice mínimo exigido de 25%, restando não aplicado o percentual de **1,67%**:

Aplicações na MDE		
Item	Despesas MDE	Valor R\$
1	Despesas custeadas com Recurso do FUNDEB	4.965.739,05
2	Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	1.070.485,30
3	Total das Despesas com MDE (1+2)	6.036.224,35
Deduções e/ou Adições		
4	Adições de despesas que não foram consideradas pela Auditoria	-
5	Exclusões da Auditoria	183.678,15
6	Resultado líquido das transferências do FUNDEB	2.291.524,91
7	Outros ajustes à Despesa	-
8	Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	871.767,51
9	Resos a Pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos MDE	31.811,95
10	Restos a Pagar Excluídos em 2019 mas pagos no 1º trimestre do exercício de 2020 com recursos vinculados à MDE (SAGRES)	24.101,81
11	Total das Aplicações em MDE (3+4-5-6+7-8-9+10)	2.681.543,64
12	Total das Receitas de Impostos e Transferências	11.496.161,11
13	Percentual da Aplicação em MDE (11/12*100)	23,33

Entretanto, como bem pontuado pela Unidade Técnica, em virtude da pandemia da COVID-19, foi promulgada a Emenda Constitucional 119 acrescentando o art. 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Vejamos:

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.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

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.

Portanto, gestor deve proceder a devida complementação na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE do montante correspondente a R\$192.496,64 até o exercício de 2023.

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 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

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, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor JOSÉ PAULO FILHO, na qualidade de Prefeito do Município de **Santana dos Garrotes**, relativa ao exercício de **2020**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das inconformidades passíveis de recomendações;

III) DETERMINAR a complementação do montante de R\$192.496,64 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, conforme regramento previsto na Emenda Constitucional 119/2022, com remessa de cópia desta decisão à Auditoria para verificação de cumprimento; e

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

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 07400/21
PROCESSO TC 00401/20

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07400/21**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Santana dos Garrotes** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor JOSÉ PAULO FILHO, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2020**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade 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, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 27 de julho de 2022.

Assinado 2 de Agosto de 2022 às 09:08



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 1 de Agosto de 2022 às 07:19



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 1 de Agosto de 2022 às 10:11



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 2 de Agosto de 2022 às 11:45



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Agosto de 2022 às 08:31



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Agosto de 2022 às 09:47



Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 1 de Agosto de 2022 às 11:03



Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL