



PARECER Nº: 010/24
PROCESSO TC Nº: 04294/22
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO DE SANTA FÉ
EXERCÍCIO: 2021

Ementa: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO DE SANTA FÉ. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO. NÃO APLICAÇÃO DE RECURSOS DO VAAT. NÃO RECOLHIMENTO PREVIDENCIÁRIO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA IRREGULAR. IRREGULARIDADE. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO:

Os autos do presente processo refletem a análise da prestação de contas anual do Prefeito Municipal de Bonito de Santa Fé, Sr. Antônio Lucena Filho, referente ao exercício de 2021.

A Auditoria, em Relatório prévio, apontou algumas irregularidades.

Em consonância com os princípios do contraditório e da ampla defesa, o Sr. Antônio Lucena Filho foi citado para se manifestar sobre as irregularidades apontadas.

O interessado acostou defesa inserta às fls. 4590/4619, acompanhada de documentos.

Em seguida, foi elaborado o Relatório de análise de defesa, no qual a ilustre Auditoria considerou remanescentes as seguintes falhas:

— Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa;

- ***Não aplicação de 50% dos recursos da VAAT em Educação Infantil;***
- ***Não aplicação de, no mínimo, 15% do VAAT em despesas de capital;***
- ***Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB;***
- ***Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas;***
- ***Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo art. 20 da Lei de responsabilidade Fiscal;***
- ***Contratação Temporária;***
- ***Acumulação ilegal de cargos públicos;***
- ***Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social;***
- ***Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social;***
- ***Ausência de implementação de plano de amortização sugerido na avaliação atuarial;***
- ***Ocorrência de irregularidades/ilegalidades nas desapropriações.***

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Abertura de créditos adicionais – suplementares – sem autorização legislativa

Verificou-se a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, totalizando R\$ 1.247.176,25.

Trata-se, pois, de um óbvio desrespeito à forma meridiana constante na Constituição da República (inciso XXIII do art. 84, c/c o inciso III do art. 165 e o inciso V do art. 167) e na Lei nº 4.320/64 (arts 42 e 43) que dita a sistemática a ser observada pela Administração Pública para suprir insuficiências orçamentárias qual seja: a abertura de um crédito adicional deve ser formalizada por um Decreto do Executivo, porém, dependente de prévia autorização legislativa.

Com efeito, a Constituição Federal é bastante clara no sentido de vedar a abertura de crédito suplementar e especial sem prévia autorização legal e sem fonte de recursos correspondente:

Artigo 167 – São vedados:

(...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes

Por sua vez, dispõe o art. 42 da Lei de Finanças Públicas:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

A abertura de créditos suplementares ou especiais sem o cumprimento da forma legal constitui ato ilícito, porque realizado em desrespeito ao disposto em norma constitucional e infraconstitucional relativa a finanças públicas, representando, pois, mácula à execução do orçamento, além de inequívoca ofensa ao princípio da legalidade.

Como asseverado pelo Exmo. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Dr. José de Ribamar Rubens Furtado, acerca de desrespeitos a normas orçamentárias, tem-se que *“essa prática destrói a rigidez do orçamento público pretendida pelo ordenamento jurídico pátrio, com prejuízos para todo o sistema constitucional orçamentário que, enfraquecido, deixa de ser veículo necessário de planejamento das ações da Administração Pública, em desfavor do regime de gestão fiscal responsável preconizado pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”*¹

Portanto, as justificativas e os documentos apresentados pela defesa não serviram para afastar a impropriedade verificada, subsistindo, assim, a eiva em epígrafe.

Não aplicação de 50% dos recursos da VAAT em Educação Infantil

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

Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB

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

Seria, portanto, devido o registro correto da receita indicada.

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

¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos . **Jus Navigandi**, Teresina, a. 10, n. 896, 16 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7715>>. Acesso em: 17 mai. 2006.

Nota Técnica TC n.º 02/2021 a fim de o gestor melhor compreender o novo FUNDEB, evitando o registro em código incorreto de receitas e despesas.

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

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

- I - o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;*
- II - a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.*

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

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

As aplicações de VAAT em educação infantil e as aplicações de VAAT em despesas de capital foram de 2,56%, no primeiro caso (educação infantil) e 14,23% no segundo caso (despesas de capital). Como é óbvio, estes cenários desrespeitaram o novo regramento do FUNDEB.

Por mais que se trate de regramento novo, com primeira aplicação no exercício de 2021, não se pode ignorar que normas constitucionais imperativas foram inobservadas, com reflexos negativos em área de considerável relevância, como é o caso da educação pública.

Nesse cenário, entende este MPC que os fatos colaboram para a aplicação da multa do artigo 56, II, da LOTCE/PB.

Opina-se ainda no sentido de que os fatos devem ensejar recomendação para que sejam observados os termos da Lei n.º 14.113/2020, bem como as orientações da Nota Técnica TC n.º 02/2021, a fim de bem executar as despesas do novo FUNDEB, considerando as peculiaridades dos recursos oriundos das Complementações da União VAAF (Valor Anual por Aluno), VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Anual por Aluno).

Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas

Em verdade, tal descrição é tipificada LRF (arts. 15, 16 e 17) e se relaciona à criação de despesas de caráter continuado ou de ações governamentais que estejam desacompanhadas de estimativa de impacto orçamentário ou da adequação às leis orçamentárias.

Passando ao largo dessa discussão vernacular, o fato apurado orbita em torno de aquisição de medicamentos, no valor R\$ 3.507,29, os quais estavam perto do vencimento e poderiam causar prejuízos aos cofres públicos.

Neste caso, a o próprio Ministério da Saúde (SUS) veda através de norma legal a aquisição desses produtos em tal estado.

Destarte, é de se oficialiar a Secretaria de Vigilância Sanitária, órgão federal que compõe o Ministério da Saúde, para verificação das medidas cabíveis a vista de suas competências.

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

Apontou o Corpo Auditor que os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 18.121.092,04 (vide tabela fls. 4537), correspondente a 56,18% da RCL, não atendendo, ao final do exercício, ao limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, III, b, da LRF.

Tanto a defesa quanto a Auditoria aludiram que a Lei Complementar 178/2021 permitiu aos Gestores elastecer o prazo para a readequação aos ditames da LRF, em razão da pandemia de COVID19. Portanto, a eiva não deve levar ao sancionamento do Gestor no exercício em disceptação. Todavia, o excesso desses gastos deverá ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, com prazo limite até 2032.

Assim, com base na referida previsão normativa, deixa-se de valorar o presente fato de forma negativa na presente PCA, postergando-se a avaliação da questão para os exercícios mencionados na mesma legislação.

Contratação temporária

Com relação à contratação temporária, no relatório inicial a Auditoria pontuou que o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo de 2021 deveria ser justificado, atentando para a observância dos seguintes aspectos: a) Legislação local editada para regularizar tais contratações; b) Realização de procedimento seletivo simplificado observando os preceitos previstos no caput do art. 37, CF; c) As situações atendidas com as contratações são de fato demandas extraordinárias e temporárias da administração; d) Publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual; e) Compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente.

Do exame dos autos é possível perceber que houve um aumento de quase 194% no número de contratados entre janeiro e dezembro de 2021 (passou de 35 para 103). Como não houve a devida comprovação por parte do gestor de que as contratações foram regulares, não há motivos para desconsiderar o que foi apontado pela Unidade de Instrução, restando patente a irregularidade no que toca às contratações por excepcional interesse público, fato ensejador da aplicação de multa ao gestor, com espeque no art. 56, II, da Lei Orgânica do TCE-PB.

Acumulação ilegal de cargos públicos

Conforme o Painel de Acumulações de vínculos públicos, há diversos de servidores cujos vínculos apontam para acumulações ilegais e, neste contexto, cabe ao Gestor justificar o acúmulo ou instaurar os procedimentos administrativos com vistas a restabelecer a legalidade no âmbito do quadro de pessoal.

Qualquer situação que não se enquadre em alguma das hipóteses permissivas de acumulação encontradas no texto constitucional – como é o caso da situação funcional veiculada - consiste em inconstitucionalidade flagrante, devendo ser sanada, em nome dos princípios da supremacia constitucional, da legalidade, da moralidade, da eficiência e da impessoalidade.

Tendo em vista que o gestor apresentou procedimentos administrativos e instauração de sindicância de apenas parte do universo de suspeitas de ilegalidades, sugere-se que se reitere o acompanhamento das acumulações de cargos públicos no exercício seguinte.

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

Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social

Neste ponto, a douta auditoria de contas aponta que a Prefeitura de havia deixado de recolher a contribuição previdenciária do empregador para o RGPS e ao RPPS o montante de R\$ 15.833,40 e R\$ 5.389.905,75, respectivamente. No pri-

meiro caso, trata-se de um valor bastante reduzido, além de ser uma mera estimativa. No segundo caso, a dimensão do montante não pago revela evidente gravidade.

De acordo com o item 2.5 do Parecer Normativo n.º 52 de 2004, emitido por este Tribunal de Contas, a 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 constitui motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas de Prefeitos Municipais.

O fato deve ser comunicado à Receita Federal do Brasil, para a devida análise e tomada de providências que entenderem cabíveis, e ao Ministério Público Comum, por força dos indícios do cometimento de crime.

Ademais, constitui, motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e de irregularidade das contas de gestão, além da cominação de multa pessoal, considerando principalmente, nos termos do quadro de fls. 4919, houve o não pagamento estimado num percentual de cerca de 70% de inadimplência das contribuições previdenciárias patronais do RPPS, o que constitui falta grave e atrai a incidência do item 2.5 do parecer normativo 52/2004 acima transcrito, sem contar a perniciosidade do atraso no pagamento causador de juros e multas.

Ausência de implementação de plano de amortização sugerido na avaliação atuarial

Verificou-se que foi elaborada a avaliação atuarial anual de 2021 (data-base de 31/12/2020) do RPPS para o plano previdenciário. Porém, o plano de amortização de déficit atuarial sugerido na avaliação atuarial de 2021 (data-base de 31/12/2020) do RPPS para o plano não foi implantado.

Quanto ao fato de a alíquota de contribuição patronal adotada pelo Município ter sido inferior a que foi sugerida no cálculo atuarial, é de se ver que tal demonstra risco de prejuízo para o Sistema Previdenciário Próprio, já que a implementação das alíquotas de contribuição sugeridas nas avaliações são essenciais para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema próprio de previdência.

Ocorrência de irregularidades/ilegalidades nas desapropriações

A eiva e comento decorre da análise de processo de denúncia (Processo TC nº 09718/22), o qual após tramitar de forma autônoma, quando ainda se encontrava com defesa apresentada foi juntada aos presentes autos de forma a subsidiar a análise das Contas em comento.

Sucedem que a defesa apresentada pelo gestor denunciado não foi sequer analisada até o momento, de modo que recomenda-se ao relator (r)estabelecer a diaticidade do processo, sem o qual no momento presente, sem contradita avaliada, poder-se utilizar tais fatos para agravar a situação das contras globais.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, opina este Representante do Ministério Público de Contas pela:

a) Emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação da presente Prestação de Contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas no tocante aos atos de gestão referentes ao exercício financeiro de 2021, do Sr. **ANTÔNIO LUCENA FILHO**, Prefeito Constitucional do Município de **Bonito de Santa Fé**;

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

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

É o parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 10 de janeiro de 2024

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
Procurador do Ministério Público de Contas da Paraíba

Assinado em 11 de Janeiro de 2024



Manoel Antônio dos Santos Neto
Mat. 3707547
PROCURADOR