



PARECER Nº: **0621/25**

PROCESSO TC N º: **03396/23**

NATUREZA: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – Exercício de 2022**

ORIGEM: **PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCENA**

EMENTA: Direito constitucional e financeiro. Prestação de contas anual. Poder Executivo. Município de Lucena. Abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação inexistente. Déficit orçamentário sem medidas saneadoras. Incompatibilidade injustificada entre os demonstrativos. Descumprimento da aplicação em MDE. Erro nos registros contábeis. Obstrução à fiscalização. Dados de obra não enviados. Uso de receita extra-orçamentária para cobrir despesa orçamentária. Excesso de temporários. Empenho e recolhimento insuficiente de contribuição previdenciária patronal. Despesa lesiva ao erário público. Parecer contrário à aprovação das contas de governo e irregularidade das contas de gestão. Imputação de débito. Aplicação de multa. Recomendações.

## 1. RELATÓRIO:

Trata-se da **Prestação de Contas Anual** da Prefeitura Municipal de Lucena, de responsabilidade da Sra. Leomax da Costa Bandeira, referente ao exercício financeiro de 2022.

No Relatório Inicial às fls. 5.002/5.090, a Auditoria identificou diversas irregularidades.

Após notificação, a gestora apresentou defesa às fls. 5.099/5.326.

Ao analisar toda a documentação apresentada, a Auditoria emitiu o Relatório de Análise de Defesa às fls. 5.350/5.371, em que concluiu pela persistência das seguintes irregularidades:

Após a análise da defesa apresentada, remanescem as irregularidades relacionadas a seguir:

| Nº   | Irregularidade                                                            | Legislação                                                         | Item do Relatório |
|------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 22.1 | Abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa | Art. 167, V, da Constituição Federal, e art. 42 da Lei nº 4.320/64 | 1                 |



**MPC-PB**  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DA PARAÍBA

|       |                                                                                                                                                |                                                                                     |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 22.2  | Abertura de créditos adicionais por conta de excesso de arrecadação inexistente                                                                | Art. 167, II e V, da Constituição Federal; e art. 43 da Lei nº 4.320/64             | 2  |
| 22.3  | Divergência entre as informações enviadas e as constatadas pela Auditoria – créditos suplementares abertos                                     | Resolução TCE                                                                       | 3  |
| 22.4  | Envio da prestação de contas em desacordo com a resolução deste Tribunal                                                                       | RN-TC nº 03/10                                                                      | 4  |
| 22.5  | Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas                                                         | Arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF              | 5  |
| 22.6  | Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB bem como das receitas de Convênios Estaduais                                         | Art. 23, Lei 14.113/20; Artigos 57, 89 e 91 da Lei 4.320/64                         | 6  |
| 22.7  | Ausência de envio das informações de obras com recursos de convênio estadual na Educação                                                       | RN-TC nº 04/17                                                                      | 8  |
| 22.8  | Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada no registro da receita.                                                       | Art. 8º, parágrafo único, da LC 101/00 e/ou art. 37, caput, da Constituição Federal | 9  |
| 22.9  | Despesas do FUNDEB superior aos recursos disponíveis com indícios de utilização de receita extraorçamentária para custear despesa orçamentária | Art. 8º, parágrafo único; art. 50, I, ambos da LRF                                  | 11 |
| 22.10 | Não aplicação do percentual mínimo de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).                                                     | art. 212 da Constituição Federal.                                                   | 12 |
| 22.11 | Não aplicação do piso salarial dos profissionais da educação                                                                                   | Lei Federal 11.738/2008 e Art. 206, incisos V e VIII, da C. Federal                 | 13 |
| 22.12 | Gastos com pessoal acima do limite de 60% da LRF                                                                                               | art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.                                      | 14 |
| 22.13 | Gastos com pessoal acima do limite de 54% da LRF                                                                                               | art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.                                      | 15 |
| 22.14 | Aumento de contratação temporária inclusive em detrimento da nomeação de servidores aprovados em concurso.                                     | Art. 37, caput e inc. IX, Constituição Federal                                      | 16 |



**MPC-PB**  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DA PARAÍBA

|       |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                 |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 22.15 | Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao RGPS.                                                                                                        | arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.                             | 17 |
| 22.16 | Não recolhimento da contribuição patronal ao RPPS.                                                                                                                       | arts. 40 e 195, I, 'a' da Constituição Federal                                                                  | 18 |
| 22.17 | Obrigações legais não empenhadas relativas às contribuições previdenciárias patronais                                                                                    | Art. 50, Inc. II, LC 101/00                                                                                     | 19 |
| 22.18 | Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas – férias e subsídio em dobro à agente político | art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º, 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica. | 21 |

Logo após, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO:

Acompanha-se a motivação da Auditoria em boa parte das questões debatidas, de modo que faremos uso da fundamentação *per relationem* ou *aliunde*, que, esclareça-se, é um tipo de motivação aceita amplamente pela jurisprudência e devidamente prevista no art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99, sem prejuízo de argumentação complementar, convergente ou divergente aos achados da Auditoria.

### • **Abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa.**

A Auditoria identificou a autorização de créditos suplementares de R\$ 31.899.195,72, ao passo que foram abertos R\$ 41.359.542,73, o que representa abertura sem autorização legislativa no montante de R\$ 9.460.347,73. Na defesa, o responsável sustentou que a Lei Municipal nº 1.086/2022 acrescentou 35% ao limite inicial da LOA para abertura de créditos suplementares. Tal alegação não foi acatada pelo Corpo Técnico, uma vez que não localizou a legislação apresentada pelo gestor no *site* da Prefeitura, nos repositórios do TCE ou na certidão da Câmara Municipal.

Com efeito, este MPC diverge do entendimento do Órgão de Instrução. Ao consultar o Diário Oficial do Município, verifica-se que a Lei Municipal nº



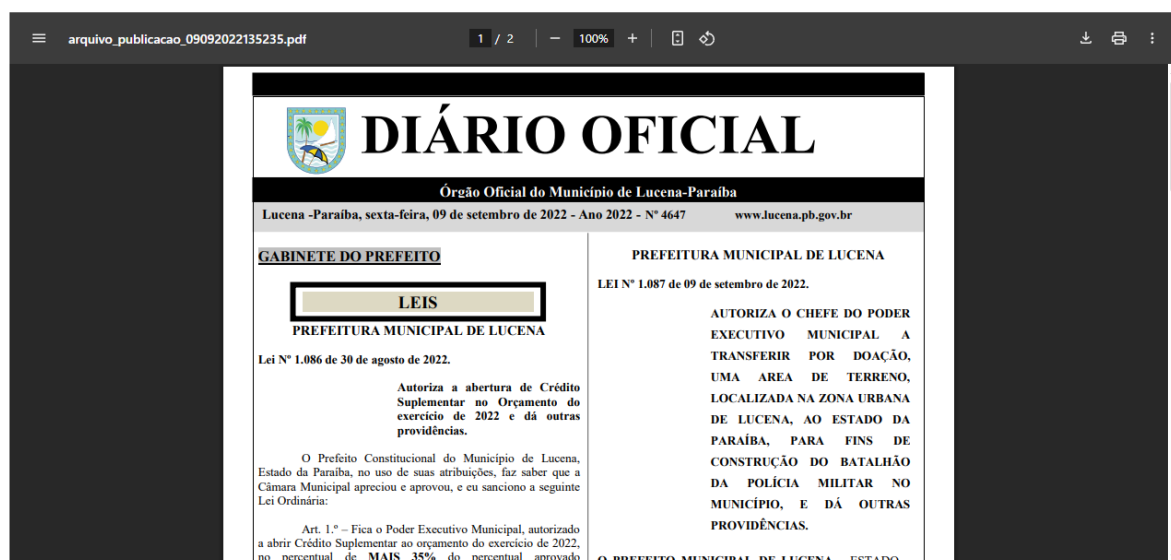
1.086/2022 foi devidamente publicada na edição nº 4.647, a mesma mencionada pela defesa fls. 5.135. De fato, ela acrescentou 35% ao limite inicialmente autorizado de abertura de créditos suplementares previsto na Lei Municipal nº 1.054/2021 (Doc. 03207/22) e, por conseguinte, o fez passar de 50% para 85% da despesa fixada na LOA (R\$ 57.204.688,00). Com isso, a autorização legislativa montava em R\$ 48.623.984,80, valor superior aos créditos abertos, o que afasta a falha apontada pela Auditoria.



Prefeitura ▾ IPML Notícias Vídeos Publicações ▾ Transparência ▾



⚠ Caso não consiga visualizar o conteúdo. Clique aqui, para abrir em nova aba.



Fonte: *site da Prefeitura de Lucena*<sup>1</sup>.

- ***Abertura de créditos adicionais por conta de excesso de arrecadação inexistente.***

A Unidade Técnica apontou a abertura de créditos adicionais com fonte em excesso de arrecadação de R\$ 18.592.048,50, enquanto havia R\$ 7.022.103,55 disponíveis. O gestor alegou que houve uma frustração de arrecadação decorrente da estimativa equivocada de tendência apurada pela Contabilidade, de modo que o excesso de arrecadação foi de R\$ 10.813.477,68 e todos os restos a pagar não

<sup>1</sup> Disponível em:

<https://lucena.pb.gov.br/documentoPublicacao/eyJpdil6ImYxUXRVaUdjSU96ek1RVnhaSW5DeWc9PSIsInZhbHVlIjoibUswYUh4Z2tDQkhsVjZHU2NIUXJaUT09liwibWFjIjoizjZhOWExNDVjMzM3NDA4ZmYzNWE2OTdlY2YwMTk2MzM5MGFmODU2ZjhlM2RmZTYzYWVhZTczOTY4Mzg2OWE3MCIslInRhZyI6IiJ9>. Acesso em 29 abr. 2025.



processados (RPNP) foram anulados por meio do Decreto nº 196/2023. A Auditoria manteve a falha, pois a receita intra-orçamentária não deve ser incluída na receita arrecadada e a anulação dos restos a pagar não influencia a irregularidade.

Com efeito, o próprio gestor reconhece que houve a abertura de créditos adicionais lastreados em excesso de arrecadação inexistente, inclusive sugere a edição do Decreto nº 196/2023, para afastar ou mitigar a falha por meio da anulação de RPNP no exercício seguinte. O ponto de divergência entre ele e o Corpo Técnico está no montante efetivamente disponível para essa finalidade e na anulação posterior dos empenhos.

Nesse âmbito, não assiste razão ao gestor, uma vez que a receita intra-orçamentária resulta de operações entre unidades gestoras de um mesmo ente e, por isso, não deve ser incluída no cálculo do excesso de arrecadação, sob pena de duplicidade, razão pela qual o valor disponível ser de R\$ 7.022.103,55. Além disso, o saldo de RPNP de 2022 foi de R\$ 1.073.529,12, valor máximo que teria sido anulado pelo Decreto nº 196/2023 e muito abaixo do montante inexistente (R\$ 11.569.944,95).

Nesse sentido, é indiscutível que o ordenamento jurídico veda a abertura de créditos suplementares ou especiais sem indicação dos recursos correspondentes, conforme o inciso V do art. 167 da CF/1988 e o art. 43 da Lei nº 4.320/1964. A posterior utilização ou anulação dos créditos é irrelevante para a caracterização da falha, a qual pode ensejar a irregularidade das contas, sem prejuízo de aplicação de multa ao responsável, nos termos dos arts. 58, III, “a”, e 100, I, da LOTCE/PB.

● ***Divergência entre as informações enviadas e as constatadas pela Auditoria – créditos suplementares abertos.***

A Auditoria constatou divergência entre os créditos suplementares informados nos balancetes mensais, no QDD (que não incluíram o FMS e o FMAS) e nos decretos. A defesa apresentou novo Quadro Detalhamento Despesa – QDD. O Órgão de Instrução não aceitou o envio *a posteriori* da documentação e apontou que os dados do Sagres continuam divergentes.

Com efeito, o art. 5º da RN TC nº 3/2014 obriga os gestores ao envio dos balancetes mensais, aos quais integram as informações e os documentos relativos à execução orçamentária e a legislação pertinente. Já os arts. 1º e 3º da RN TC nº 12/2021 reduziram o prazo de envio para até 24 horas do primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil. Tais entregas são imprescindíveis para o acompanhamento e a fiscalização dos jurisdicionados por parte deste Tribunal.

No caso concreto, o gestor em nenhum momento se prontificou a justificar o descumprimento da obrigação e a corrigir a falha apontada no Relatório Inicial (fls. 5.002/5.090): nenhum montante referente à abertura de créditos



suplementares foi informado ao Sagres, em que pesem os decretos editados somarem mais de R\$ 38 milhões.

| Créditos Suplementares Abertos – R\$ |               |                   |
|--------------------------------------|---------------|-------------------|
| SAGRES                               | QDD           | Soma dos Decretos |
| 0,00                                 | 28.602.344,00 | 38.062.691,73     |

| Atualização por decreto                                                           |            | Atualização por dotação |                     |                                                                                             |                                                                                          |              |                |           |                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Critérios da consulta                                                             |            |                         |                     |                                                                                             |                                                                                          |              |                |           |                                                                                     |
| Período:                                                                          | Janeiro    | a                       | Dezembro            |  Pesquisar |  Limpar |              |                |           |                                                                                     |
| ▼                                                                                 | Decreto nº | Suplementar             | Tipo Conta Bancária | Extraordinário                                                                              | Anulação                                                                                 | Excesso      | Op. de Crédito | Superavit | PDF                                                                                 |
|  | 00922022   | 0,00                    | 463.579,00          | 0,00                                                                                        | 463.579,00                                                                               | 0,00         | 0,00           | 0,00      |  |
|                                                                                   | 01232022   | 0,00                    | 594.951,00          | 0,00                                                                                        | 0,00                                                                                     | 594.951,00   | 0,00           | 0,00      |  |
|                                                                                   | 09602022   | 0,00                    | 1.126.856,00        | 0,00                                                                                        | 0,00                                                                                     | 1.126.856,00 | 0,00           | 0,00      |  |
|                                                                                   | 09652022   | 0,00                    | 670.000,00          | 0,00                                                                                        | 0,00                                                                                     | 670.000,00   | 0,00           | 0,00      |  |

Fonte: Relatório Inicial (fls. 5.002/5.090).

Tal situação representa vício grave no dever de prestar contas e, conforme o art. 10, § 2º, da RN TC nº 3/2014, com redação da RN TC nº 1/2017, configura obstrução à atividade fiscalizatória, punível com multa prevista no art. 100, V, da LOTCE/PB.

Art. 10. Os balancetes mensais não gozarão da possibilidade de substituição ou correção após sua entrega no prazo legal, salvo quando declarado como não entregues no Processo de Acompanhamento, caso constatadas discrepâncias, falhas e/ou irregularidades de natureza contábil ou ausência de documento que deva o acompanhar.

(...)

§ 2º. A ocorrência reiterada de atraso ou **ausência de encaminhamento de balancetes mensais e demais informações de que tratam esta Resolução configura obstrução à atividade fiscalizatória, punível nos termos da Lei Orgânica do TCE/PB.**

A gravidade é tamanha que sujeita o gestor à reprovação de suas contas de governo, conforme o Parecer Normativo PN TC nº 52/2004.

PARECER NORMATIVO PN-TC- 52/2004.

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

**2.9. incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal;**



• ***Envio da prestação de contas em desacordo com a resolução deste Tribunal.***

A Unidade Técnica verificou que não foram anexadas à PCA as leis autorizativas da abertura de créditos especiais, o QDD com a inclusão dos FMS e FMAS, o parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB e a certidão da Câmara Municipal com a informação das leis aprovadas no exercício. Em defesa, o gestor apresentou documentação. O Órgão de Instrução não aceitou o seu envio *a posteriori* e manteve a falha.

O art. 12 da RN TC nº 3/2010 elenca os documentos mínimos que compõem a PCA dos prefeitos, entre os quais se encontram as inconformidades levantadas pela Auditoria.

Art. 12. A prestação de contas anual de Prefeito, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência: (...)

IV - Certidão da Câmara de Vereadores enumerando todas as leis complementares e ordinárias, decretos legislativos e resoluções aprovadas no exercício, indicando número, objeto, data da sanção/promulgação e data da publicação; (...)

VI - quadro de detalhamento da despesa (QDD), acompanhado de cópia de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais e reajuste salarial; (...)

VIII - Parecer do Conselho do FUNDEB.

Com efeito, a apresentação incompleta da PCA por parte do gestor, referente ao não envio da legislação dos créditos adicionais, não é novidade. É possível verificar essa prática tanto na PCA de 2021 (Proc. TC 4431/2022) quanto na de 2023 (Proc. TC 02571/24), de modo que resta evidente a reiteração da conduta.

Embora não represente, por si só, causa para reprovação das contas, o descumprimento reiterado do art. 12 da RN TC nº 3/2010 constitui obstrução ao livre exercício de fiscalização do Tribunal e sujeita o gestor à aplicação de multa, com base no art. 100, V, da LOTCE/PB c/c o art. 295, § 3º, II, do RITCE/PB. Frise-se que tal conduta já era tipificada como infração na vigência do ordenamento anterior, como se observa no art. 56, V, da LC nº 18/1993 c/c o art. 201, § 3º, II, do antigo RITCE/PB.

• ***Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.***



O Órgão de Instrução constatou o déficit orçamentário de R\$ 1.962.437,23, que corresponde a 3,05% da receita arrecadada. O responsável argumentou, em síntese, que o montante “não comprometeu o equilíbrio das contas da Edilidade”.

Percebe-se, portanto, que houve um descompasso entre despesas e receitas, em que os gastos efetuados excederam os recursos disponíveis no exercício. Conforme o artigo 1º, § 1º, da LRF, o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas constitui um dos meios para se alcançar a ação planejada e transparente. Além disso, o art. 48, “b”, da Lei nº 4.320/1964 dispõe que a programação da despesa deve buscar o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, para que não ocorram insuficiências de tesouraria.

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

(...)

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

No caso concreto, é evidente a falta de medidas e ações contundentes com o intuito de dirimir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas por parte do ente. No entanto, dado que o déficit verificado corresponde a 2,02% da receita arrecadada e a existência de disponibilidades suficientes ao fim do exercício (R\$ 11.415.661,22), este *Parquet* entende que essa falha, por si só, não tem o condão de macular as contas, apesar de a sua gravidade impor a aplicação de multa nos termos do art. 100, I, da LOTCE/PB, e recomendação para que sejam adotadas medidas de não repetição dessa irregularidade.

- ***Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB bem como das receitas de Convênios Estaduais.***
- ***Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada no registro da receita.***

A Unidade Técnica apontou erro na classificação orçamentária das receitas do Fundeb e de convênios estaduais. Em defesa, o responsável arguiu que “se tratam de falhas formais do plano de contas do sistema de contabilidade, que não tiveram maiores repercussões na execução orçamentária e financeira”, além da facultatividade da codificação no exercício de 2022, conforme Nota Técnica nº 31882/2021/ME. A Auditoria reafirmou que a falha era de classificação, e não de codificação das receitas.



O art. 23 da Lei nº 14.113/2021 estabelece que os recursos fornecidos pelos governos federal, estaduais e do Distrito Federal aos Fundos devem ser registrados de maneira detalhada para evidenciar as respectivas transferências. Ademais, o MCASP 9ª Edição (vigente à época)<sup>2</sup> dispõe que o “registro da receita orçamentária ocorre no momento da arrecadação, conforme art. 35 da Lei nº 4.320/1964 e decorre do enfoque orçamentário dessa Lei (...)” (Brasil, 2021, p. 57).

No caso concreto, recursos da complementação VAAF foram escriturados como VAAT e outros oriundos de convênio com o estado da Paraíba foram registrados, além de intempestivamente, como originários da União. Na execução da despesa desse convênio, entretanto, a fonte remeteu à fonte estadual. Assim, a contabilização de forma incorreta pode acarretar a aplicação inadequada dos recursos do Fundeb e resultar em distorções no sistema de controle, como o percentual de aplicação do MDE. Por sua vez, o registro correto e tempestivo da receita orçamentária é fundamental para evitar que a execução das despesas orçamentárias ultrapasse a arrecadação efetiva.

Nesse sentido, é cabível a aplicação de multa ao gestor por infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, nos termos do art. 100, I, da LOTCE/PB. Além disso, são necessárias severas recomendações à atual gestão para que proceda à escrituração correta dos recursos públicos.

- ***Ausência de envio das informações de obras com recursos de convênio estadual na Educação.***

O Órgão de Instrução constatou a ausência de informações das medições e do acompanhamento das obras no painel de obras do Tribunal. O gestor arguiu que “os protocolos das medições estão anexados aos empenhos, de acordo com a RN 10/2023”. A Auditoria não acatou a alegação, uma vez que a irregularidade foi cometida na vigência da RN TC nº 4/2017, e não da RN TC nº 10/2023.

O art. 4º da RN TC nº 4/2017 determinava o envio ao Tribunal dos dados relativos a obras e serviços de engenharia, sob pena de aplicação de multa. Tal resolução foi substituída pela RN TC nº 10, de 06/12/2023, que previu a importação para o novo sistema das obras já iniciadas e a obrigação do gestor de complementar os dados pendentes e cadastrar aquelas não importadas.

Pois bem, não assiste razão ao gestor. As regras transitórias instituídas pela RN TC nº 10/2023 não previram a remissão das infrações cometidas sob a RN TC nº 4/2017, mas tão somente instituíram a migração gradativa dos dados em posse do Tribunal para o novo sistema e a obrigação do gestor de ajustá-los. Desse modo,

---

<sup>2</sup> Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 9. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021.



este *Parquet* entende que essa falha, por si só, não tem o condão de macular as contas, porém sujeita o gestor à aplicação da multa prevista no art. 8º da RN TC nº 4/2017, vigente à época.

- ***Despesas do FUNDEB superior aos recursos disponíveis com indícios de utilização de receita extra-orçamentária para custear despesa orçamentária.***

A Auditoria suscitou indícios de uso de recursos extra-orçamentários para pagamento de despesas orçamentárias, decorrente de gastos superiores às disponibilidades do Fundeb. Em defesa, o gestor sustentou que a receita (R\$ 20.177.539,90) foi superior à despesa (R\$ 20.116.391,11). A Unidade Técnica não acatou a alegação, uma vez que a defesa apenas indicou os gastos com remuneração dos profissionais da educação básica, e não considerou outras despesas vinculadas ao Fundeb (R\$ 3.889.540,12).

Não merece prosperar o argumento da defesa. Segundo o Relatório de Análise de Defesa (fls. 5.350/5.371), o saldo da conta Fundeb, ao fim do exercício de 2022, era positivo em R\$ 923.380,61<sup>3</sup>, situação incompatível com a realização de despesas superiores às receitas em R\$ 3.828.391,33. A situação é tão grave que, ainda que se considerasse o saldo advindo do exercício de 2021 para abater o déficit, a diferença continuaria a ser de quase R\$ 3 milhões.

Nesse sentido, há fortes indícios do uso de receita extra-orçamentária para cobrir despesas orçamentárias. Segundo o MCASP 9ª Edição (vigente à época), essas receitas constituem ingressos temporários no patrimônio da entidade, em que o Estado é meramente depositário: cauções, fianças, consignações, ARO etc. O uso de fonte de recursos apartada do orçamento tem o condão de macular as contas de gestão por afrontar o art. 3º da Lei nº 4.320/1964, nos termos do art. 58, III, “a”, da LOTCE/PB, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 100, I, do mesmo diploma.

- ***Não aplicação do percentual mínimo de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).***

Apontou a Auditoria que o município aplicou 22,44% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Na defesa, o gestor alegou que foram excluídas indevidamente R\$ 4.437.687,77 de despesas custeadas com o Fundeb, com as quais

<sup>3</sup> Inclusive a redução do saldo de R\$ 2.461.608,63 para R\$ 923.380,61 atendeu o pleito da defesa.



o município chegaria a 36,36%. Essa alegação não foi aceita, pois recursos oriundos da complementação da União não entram no cálculo da aplicação em MDE.

Assiste razão à Auditoria. O gestor não observou o art. 212 da CF/1988, o qual é categórico ao afirmar que a base de cálculo da aplicação mínima é a soma da receita de impostos do município com as transferências por ele recebidas decorrentes de impostos de outros entes. Assim, a complementação da União ao Fundeb não deve entrar no cômputo do mínimo constitucional, já que possui fonte difusa de recursos. Nesse sentido, há o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 11ª edição (tabelas 8.3) e Nota Técnica 02/2021 do TCE.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino representa um aspecto primordial e de grande relevância para a regularidade das contas. Nesse contexto, o seu descumprimento denota ausência de comprometimento do gestor com tão relevante área de atuação estatal, que o sujeita à reprovação de suas contas de governo, conforme o PN TC nº 52/2004.

PARECER NORMATIVO PN-TC- 52/2004.

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

**2.3. não aplicação dos percentuais mínimos de receita em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF) e em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF);**

- ***Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública .***

O Órgão de Instrução identificou que, em 2022, 682 profissionais do magistério recebiam abaixo do piso salarial. Em defesa, o responsável arguiu que esses docentes são contratados por excepcional interesse público e que, por isso, não teriam os mesmos direitos que os efetivos. No Relatório de Análise de Defesa, manteve-se a falha.

O recebimento do piso salarial nacionalmente estabelecido é direito dos profissionais da educação escolar pública, consoante assegura o art. 206, VIII, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal nº 11.738/2008, in verbis:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
(...)



VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal;

Ressalte-se que, diante dessa irregularidade, ao Tribunal de Contas não compete determinar o expresso pagamento do piso, sob pena de usurpação de competência do Poder Judiciário. À Corte de Contas cabe, por outro lado, verificar a não observância das determinações legais, emitir recomendações e representar a quem de direito sobre o descumprimento de obrigação decorrente de lei com efeito remuneratório.

Todavia, a extensão do piso nacional do magistério a servidores contratados por excepcional interesse público ainda é matéria juridicamente controversa, uma vez que tramita, no STF, o ARE 1.487.739 com repercussão geral reconhecida (Tema 1.308). Desse modo, este MPC entende que, até a consolidação da tese perante a Corte Constitucional, não é adequado julgar irregular o pagamento a menor a esses profissionais.

- ***Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.***
- ***Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.***

A Auditoria detectou o descumprimento do art. 20 da LRF, haja vista que foi ultrapassado o limite legal no percentual de 75,62%, para o Poder Executivo, e 78,49%, para o ente como um todo — art. 19 da LRF. Na defesa, o gestor arguiu, em síntese, que o excesso decorreu de nomeações de concurso público feitas pela gestão anterior e a aplicação da Lei Complementar nº 178/2021. A Unidade Técnica esclareceu que houve, na verdade, elevação dos quantitativos de comissionados e contratados entre 2021 e 2022.

O art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 autorizou os poderes e os órgãos que, no exercício de 2021, estivessem acima do limite de gastos com pessoal previsto na LRF a reduzirem esse excesso somente a partir de 2023, na proporção de 10% ao ano.

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

Conforme se observa no Proc. TC 4431/2022 (PCA de 2021 do município), o percentual do Poder Executivo estava em 77,86% e o do município, 80,62%. Pois bem, verificado o excesso em 2021, a redução do percentual de gasto do município entre 2021 e 2022 e o art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021, este *Parquet* entende que a mera ultrapassagem do limite para gastos com despesas de pessoal não deve macular as contas em análise.

• ***Aumento de contratação temporária inclusive em detrimento da nomeação de servidores aprovados em concurso.***

O Órgão de Instrução verificou o abuso no permissivo das contratações por excepcional interesse público em detrimento do princípio do concurso público, uma vez que houve incremento de 62% durante o exercício e a quantidade de contratados correspondia 101,44% do total de servidores efetivos. O gestor informou que “neste exercício [2023], houve exoneração em massa das contratações precárias”. A Auditoria, em consulta à PCA de 2023, verificou que, apesar das exonerações, os servidores contratados correspondiam a 91,39% dos efetivos e, por isso, manteve a falha.

A contratação por excepcional interesse público está prevista no art. 37, IX, da CF/1988, o qual permite a realização de contratos por tempo determinado pela Administração Pública, desde que efetivados nos moldes por ela estabelecidos, conforme jurisprudência do STF (RE 658026 – Tema 612).

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.



Assim, tal espécie de contratação de pessoal não pode se transformar de exceção em regra geral, sob pena de violar a regra constitucional do concurso público e, por conseguinte, a todos os princípios e objetivos que esse instituto objetiva resguardar. Nesse contexto, o art. 2º da Lei Municipal nº 246/2012 elenca as hipóteses de contratação por necessidade temporária admitidas no município e o art. 3º estabelece o processo seletivo simplificado como meio de ingresso.

Art. 4º Considera-se a necessidade temporária de excepcional interesse público os serviços indispensáveis:

- I - assistência a situações emergência e calamidade;
- II - assistência à emergência em saúde pública e ambiental;
- III - a promoção de campanhas de saúde pública;
- IV - admissão de professor substitutos e profissionais da saúde;
- V - a admissão de pessoal para cumprir a carência na Administração Pública Municipal, obedecendo aos seguintes critérios:
  - a) Somente poderá haver contratação, nos termos da Lei, se a carência possa provocar deficiência nos serviços público;
  - b) A contratação somente vigorará até o preenchimento das vagas de concurso público ou até que cesse a necessidade;
  - c) Não poderá ser feita contratação se for possível o suprimento da carência através de remanejamento de pessoal dentro da própria administração.
- VI - ao suprimento de atividade que não tenham sido suficientes providas pela nomeação de candidatos aprovados em concurso público, enquanto não for realizado novo concurso;
- VII - a admissão de pessoal indispensável para funcionamento dos programas ou projetos criados pelo Governo Federal, Estadual e/ou Municipal e custeados através de financiamento bipartite e tripartite, bem como, para os programas ou projetos transitórios criados pelo Município;
- VIII - a contratação de serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades de pessoal decorrentes da organização e funcionamento dos serviços municipais de saúde;
- IX - a execução de Convênios que venham a atender satisfação do interesse público;
- X - a coleta de dados, realização de recenseamento ou pesquisas;
- XI - ao atendimento de outras situações de urgências definida em Lei ou regulamento.

No caso concreto, há indícios fortes de má utilização do instituto da contratação por excepcional interesse público no âmbito do município, em função tanto do incremento quanto da proporção desses contratos relativamente aos servidores efetivos constatada pela Auditoria. Impõe-se evitar a proliferação indiscriminada de casos de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária, desprestigiando o interesse público. Tal proceder



é flagrantemente inadmissível à luz das razões expostas, o que atrai a aplicação de multa ao gestor, com base no art. 100, I, da LOTCE/PB.

- ***Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.***
- ***Não recolhimento da contribuição patronal ao RPPS.***
- ***Obrigações legais não empenhadas relativas às contribuições previdenciárias patronais.***

O Corpo Técnico constatou que a gestão deixou de empenhar e recolher a contribuição previdenciária patronal nos valores estimados de R\$ 2.189.949,24 ao RGPS e R\$ 20.836,60 ao RPPS. O gestor alegou, no primeiro caso, para a frustração de arrecadação durante o exercício e, no segundo, para o superávit na execução orçamentária da Autarquia Municipal de Previdência. A Auditoria não acatou nenhum dos argumentos.

A não realização do empenho adequado constitui mácula inconteste por se tratar de uma fase anterior indispensável na execução da despesa pública, conforme exigência do art. 60 da Lei nº 4.320/1964. Além de superestimar o resultado orçamentário, a prática, no caso do RGPS, adia o adimplemento da obrigação tributária perante a União para exercícios futuros com prejuízos ao erário municipal, já que sofrerá com multa e juros de mora, e, no caso do RPPS, acarreta perda de futuros rendimentos que a entidade previdenciária auferiria com a aplicação dos recursos e onera o orçamento fiscal, que deve cobrir eventuais insuficiências.

Assim, tais irregularidades sujeitam o gestor à reprovação de suas contas de governo, conforme o Parecer Normativo PN TC 52/04.

PARECER NORMATIVO PN-TC- 52/2004.

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;**

Além disso, constituem transgressão a normas de natureza orçamentária e financeira e, por conseguinte, levam à irregularidade das contas de gestão com cominação de penalidade pecuniária, com fulcro no artigo 100, I, da LOTCE/PB. Ademais, esses fatos devem ser comunicados à Receita Federal do Brasil, para a devida análise e tomada de providências cabíveis.



- ***Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas – férias e subsídio em dobro à agente político.***

A Auditoria detectou o recebimento indevido de R\$ 6.666,66 por parte da Secretária Municipal Andreia Karla Campos Barbosa da Costa, relativo às férias e ao subsídio em dobro sem previsão legal. O responsável arguiu apenas que instaurará procedimento administrativo para apuração de responsabilidades e devolução dos valores. A Auditoria manteve a irregularidade.

Com efeito, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que a concessão do terço constitucional de férias a agentes políticos depende de previsão em lei local. No caso concreto, não foi apresentada lei que autorizasse o pagamento em dobro de subsídio à Secretária Municipal Andreia Karla Campos Barbosa da Costa (R\$ 5.000,00), no mês de abril de 2022, e o terço de férias (R\$ 1.666,66), em maio daquele ano.

Ementa: Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário. Agente político. Vereador. Décimo terceiro e férias. Necessidade de previsão em lei local. I. Caso em exame 1. Agravo interno contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto para impugnar acórdão que manteve a sentença de improcedência da ação. II. Questão em discussão 2. Preenchimento dos pressupostos de admissibilidade do recurso extraordinário. III. Razão de decidir 3. A petição de agravo não trouxe novos argumentos aptos a desconstituir a decisão agravada, a qual deve ser mantida pelos seus próprios fundamentos. 4. O entendimento do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal no sentido da constitucionalidade do recebimento de terço de férias, de férias remuneradas e de décimo terceiro salário por agente político remunerado por subsídio, desde que previsto o pagamento das verbas na legislação local pertinente. Incidência da Súmula 280/STF. IV. Dispositivo 5. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 10% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015 e a eventual concessão de justiça gratuita. 6. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 1493031 AgR, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-08-2024 PUBLIC 12-08-2024)

Desse modo, verifica-se a realização de despesas lesivas ao patrimônio público, o que enseja o julgamento pela irregularidade das contas e a imputação de débito com aplicação de multa, nos termos dos arts. 58, III, “a” e “b”, e 101 da LOTCE/PB.

### 3. CONCLUSÃO:



**Diante do exposto**, opina este Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pelo (a):

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Lucena, *Sr. Leomax da Costa Bandeira*, relativas ao exercício de 2022, em virtude da incompatibilidade injustificada entre os demonstrativos apresentados ao Tribunal, da não aplicação do percentual mínimo em MDE e do não recolhimento de contribuições previdenciárias ao RGPS e ao RPPS;
- b) **JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE** das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Lucena, *Sr. Leomax da Costa Bandeira*, relativas ao exercício de 2022, em decorrência da abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação inexistente, do uso de receita extra-orçamentária para cobrir despesas orçamentárias do Fundeb, do empenho e recolhimento insuficientes para atender a contribuição previdenciária patronal e da realização de despesas lesivas ao patrimônio público;
- c) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao gestor, o *Sr. Leomax da Costa Bandeira*, decorrente do pagamento de subsídio e vantagens à agente político, sem previsão legal em norma local;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao responsável, com fulcro no:
  1. art. 100, inciso I, da LOTCE, em razão da abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação inexistente, da ocorrência de déficit na execução orçamentária, do erro nos registros contábeis, do uso de receita extra-orçamentária para cobrir despesas orçamentárias do Fundeb, do abuso do instituto da contratação por excepcional interesse público e do empenho insuficiente para atender a contribuição previdenciária patronal;
  2. art. 100, inciso V, da LOTCE, em função de obstrução ao livre exercício de fiscalização do Tribunal decorrente do descumprimento reiterado da RN TC nº 3/2014 e da RN TC nº 3/2010;
  3. art. 8º da RN TC nº 4/2017, em virtude da falta de envio ao Tribunal de dados relativos a obras e serviços de engenharia;
  4. art. 101 da LOTCE, por causa do dano ao erário provocado pelo pagamento de subsídio e vantagens à agente político, sem previsão legal em norma local;
- e) **RECOMENDAÇÃO** ao responsável, para que evite a reincidência nas falhas apontadas neste Parecer;



**MPC·PB**  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DA PARAÍBA

- f) **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao não recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.

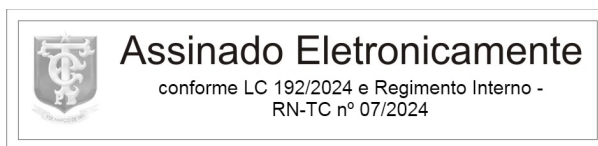
É o parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 05 de maio de 2025.

***MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO***

*Procurador do Ministério Público de Contas*

Assinado 5 de Maio de 2025 às 12:03



**Manoel Antônio dos Santos Neto**

PROCURADOR