



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

Origem: Prefeitura Municipal de Assunção

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: Rafael Anderson de Farias Oliveira (ex-Prefeito)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)

Contadora: Djair Jacinto de Moraes (CRC/PB 1308/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Assunção. Exercício de 2016. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficit financeiro. Fatos passíveis de recomendação. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00597/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor RAFAEL ANDERSON DE FARIAS OLIVEIRA, na qualidade de Prefeito do Município de **Assunção**, relativa ao exercício de **2016**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 452/467, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Antônio Duarte dos Santos, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **Assunção** possui **3.876 habitantes**, sendo 3.132 habitantes da zona urbana e 744 habitantes da zona rural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 335/2015) **estimou a receita** em R\$19.133.945,00 e **fixou a despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$13.393.761,50, correspondendo a 70% da despesa fixada na LOA;
- 2.4. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$13.673.194,93, sendo R\$12.906.691,63 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.831.185,60 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$766.503,30 em receitas de **capital**;
- 2.5. A **despesa executada** totalizou R\$13.514.570,11, sendo R\$607.858,00 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$12.510.802,41 em despesas **correntes** (R\$607.708,00 do Poder Legislativo), e R\$1.003.767,70 (R\$150,00 Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 2.6. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 1,16% (R\$158.624,82) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$793.763,35, sendo R\$789,49 em caixa e R\$792.973,86 em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$496.701,46;
- 2.7. Foram realizados 38 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$5.523.074,56. Não houve indicação da realização de despesas sem licitação;
- 2.8. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$552.536,04, correspondendo a 4,09% da despesa orçamentária;
- 2.9. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$108.000,00. Já no caso do Vice-Prefeito, os valores percebidos totalizou R\$54.000,00, estando dentro do valor permitido pela Lei Municipal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

2.10. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.10.01. FUNDEB: aplicação do montante de R\$2.227.775,13, correspondendo a **70,08%** dos recursos do FUNDEB (R\$3.178.700,03) na remuneração do magistério da educação básica;

2.10.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$2.607.411,74, correspondendo a **27,76%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$9.393.085,20;

2.10.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$1.543.648,66, correspondendo a **17,48%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$8.831.954,62);

2.10.04. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$6.204.060,23 correspondendo a **48,07%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$12.906.691,63;

2.10.05. Pessoal (Ente): gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$403.465,98, totalizou R\$6.607.526,21, correspondendo a **51,19%** da RCL;

2.10.06. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **60,74%** e o do Executivo para **56,91%**;

2.11. Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 280 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	84	29,68	83	29,54	80	28,67	80	28,57	-4,76
Contratação por excepcional interesse público	10	3,53	11	3,91	13	4,66	13	4,64	30,00
Efetivo	180	63,60	180	64,06	179	64,16	180	64,29	0,00
Eletivo	9	3,18	7	2,49	7	2,51	7	2,50	-22,22
T O T A L	283	100,00	281	100,00	279	100,00	280	100,00	-1,06



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

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

2.13. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em novembro de 2016, tendo a Auditoria, com base nos critérios legais, elaborado o quadro a seguir:

NOTA	Pontuação Máxima	PONTOS	NOTA
1 - CONTEÚDO	500	385	7,70
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	300	180	6,00
3 - USABILIDADE	200	170	8,50
PONTUAÇÃO TOTAL	1.000	735	7,35

Fonte: <http://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/relatorio-diagnostico-transparencia-publica/assunção>

2.14. Ao final do exercício, o Município apresentou suficiência financeira, para pagamentos de despesas de curto prazo, no montante de R\$68.206,73:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	793.383,35
2. Restos a Pagar	725.176,62
3. Depósitos	0,00
4. Consignações	0,00
5. Ajustes	0,00
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	68.206,73
Suficiência Financeira	

Fonte: PCA, SAGRES, Anexo XX e Constatações da Auditoria

2.15. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$608.303,94, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 76,04% do valor fixado no orçamento (R\$800.000,00);

2.16. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

2.17. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;

2.18. Não foi realizada **diligência in loco**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

- 2.19.** Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência das irregularidades ali listadas.
- 3.** Devidamente intimada, a autoridade responsável apresentou defesa (fls. 477/623), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 630/641, da lavra da Auditora de Contas Públicas Liliâne Correia Asfury, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, considerando remanescentes as seguintes irregularidades:
- 3.1.** Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;
- 3.2.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
- 3.3.** Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 3.4.** Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto.
- 4.** Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 644/647), solicitou a complementação de informações relacionadas à dívida pública municipal e aos recolhimentos previdenciários.
- 5.** Relatório complementar da Auditoria (fls. 652/659), produzido pelo ACP Almir Figueiredo Andrade Filho, sob a chancela do ACP Sebastião Taveira Neto, indicando as seguintes informações:
- 5.1. Quanto ao Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS, os recolhimentos patronais totalizaram R\$675.775,85, estando R\$659.600,08 abaixo da estimativa de R\$1.335.375,93. Adicionalmente, foram pagos a título de parcelamentos o montante de R\$363.919,67;
- 5.2. A dívida municipal**, ao final do exercício, correspondia a R\$2.730.245,36, representando 17,63% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 47,53% e 52,47%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Ao final, a Auditoria entendeu como dentro do limite legal.
- 6.** O Gestor foi notificado para se pronunciar a respeito das conclusões da Auditoria. Após solicitada e indeferida a prorrogação para apresentação dos esclarecimentos, o gestor deixou escoar o prazo sem apresentar defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

7. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em Parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 674/684), opinou pela:

- a) Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas do Gestor do Município de Assunção, Sr. **Rafael Anderson de Farias Oliveira**, relativas ao exercício de 2016;
- b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do Prefeito acima referido;
- c) DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;
- d) APLICAÇÃO DE MULTA ao citado gestor, nos termos do artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;
- e) RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, além de observar as demais sugestões aduzidas nesta peça;
- f) COMUNICAÇÃO à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas.

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

Exercício 2013: Processo TC 04176/14. Parecer PPL – TC 00042/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00174/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$3.000,00 e **recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 04104/15. Parecer PPL – TC 00131/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00488/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, aplicação de multa R\$2.000,00, **recomendação** e **representação**);

Exercício 2015: Processo TC 04467/16. Parecer PPL – TC 00237/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00769/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.000,00 e **recomendação**).

9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

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.

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***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

*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 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).*

Depreende-se, pois, que o Prefeito ao exercitar *“a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”*.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$496.701,46.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positavações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

Apesar de ter sido verificado superávit na execução orçamentária, no montante de R\$158.624,82, equivalente a 1,16% da receita orçamentária arrecadada, observou-se, a partir do balanço patrimonial consolidado, a ocorrência de déficit financeiro no montante de R\$496.701,46. A despeito do registro consignado, evidencia-se que tal déficit correspondeu a **3,63%** da receita arrecadada (R\$13.673.194,93).

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, o gestor procurou melhorar o equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

Registros contábeis incorretos implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis. Inconsistências dos valores apresentados no Demonstrativo da Dívida Fundada. Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC². Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

Em relação aos **registros contábeis incorretos ocasionando divergências nas demonstrações contábeis**, a Auditoria indicou que “o *Balanço Patrimonial Consolidado apresentado, fls. 102/108, mostra dados conflitantes com o Balanço Patrimonial resultante dos dados do Sistema SAGRES, pois, aquele indica uma situação deficitária de R\$301.651,91 e este mostra um déficit de R\$496.701,46, sendo constatada uma diferença de R\$ 195.049,55*”.

Ao analisar o Balanço Patrimonial (fls. 102/106), bem como as informações encaminhadas pelo gestor ao Sistema SAGRES, observa-se que a divergência é decorrente da falha na informação dos valores registrados no Ativo Circulante (créditos de curto prazo) e Passivo Circulante (demais obrigações de curto prazo), senão vejamos:

Dados encaminhados, pelo gestor, ao Sistema SAGRES:

² Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

Balanco Patrimonial

Resultado Financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado			
Ativo		Passivo	
Ativo Financeiro		Passivo Financeiro	
Disponibilidades	793.763,35	Restos a Pagar	R\$ 937.455,08
		2016	R\$ 725.176,62
Caixa	789,49	2015	R\$ 115.217,84
		2014	R\$ 58.918,78
Bancos / Correspondentes	792.973,86	2013	R\$ 38.141,84
		2012	R\$ 0,00
		Anos Anteriores	R\$0,00
Exatores	0,00	Serviços Dívida a Pagar	358.808,89
		Depósitos	-5.799,16
Realizável	0,00	Débitos de Tesouraria	0,00
Ajustes	0,00	Ajustes	0,00
Déficit	496.701,46		
Total	1.290.464,81	Total	1.290.464,81

Dados encaminhados pelo Gestor na Prestação de Contas:

1.1.2	Créditos a curto prazo	0,00	0,00
1.1.2.1	Créditos tributários a receber	0,00	0,00
1.1.2.3	Créditos de transferências a receber	0,00	0,00
1.1.3	Demais créditos e valores a curto prazo	126.692,85	106.209,17
1.1.3.8	Outros créditos a receber e valores a curto prazo	126.692,85	106.209,17
1.1.3.8.1.08.00	Créditos a receber por reembolso de salário família pago PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	37.383,38	22.953,70
1.1.3.8.1.09.00	Créditos a receber por reembolso de salário maternidade pago PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	89.309,47	83.255,47
1.1.5	Estoques	0,00	0,00
1.1.5.6	Almoxarifado	0,00	0,00
2.1.8	Demais obrigações a curto prazo	358.827,50	334.749,25
2.1.8.8	Valores restituíveis	358.827,50	334.749,25
2.1.8.8.1.01.02	Inss CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	357.984,60	328.408,84
2.1.8.8.1.01.04	Imposto sobre a renda retido na fonte - irrf CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	346.065,36	316.489,60
2.1.8.8.1.01.08	iss PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	7.528,07	7.520,72
2.1.8.8.1.01.10	Pensao alimenticia CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	2.894,87	2.894,87
2.1.8.8.1.01.13	Retencoes - entidades representativas de classes PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	4.633,20	4.625,85
2.1.8.8.1.01.15	Retencoes - empréstimos e financiamentos CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	-44,84	-44,84
2.1.8.8.1.01.99	Outros consignatarios CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	-44,84	-44,84
2.1.8.8.1.99.00	Outros valores restituíveis PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	285,33	594,30
		-308,97	0,00
		594,30	594,30
		297,92	297,92
		297,92	297,92
		-69.542,90	-64.069,22
		-29.715,27	-23.963,22
		-39.827,63	-40.106,00
		74.681,18	74.403,39
		2,09	2,09
		74.679,09	74.401,30
		-12.361,86	-12.361,86
		-12.361,86	-12.361,86



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

Como se vê, na prestação de contas sob apreciação foram detectadas algumas divergências entre demonstrativos enviados e entre aqueles e as informações contidas no SAGRES, notadamente entre as informações consolidadas registradas no Balanço Patrimonial, o que dificultou a análise e poderia, inclusive, prejudicar o exame como um todo, porém com o esforço do Órgão Técnico foi realizada a análise de maneira satisfatória que proporciona o julgamento da PCA.

Ainda no campo dos **registros contábeis incorretos**, apontou o Órgão de Instrução que o montante de R\$393.308,73, concernente a despesas com pessoal, foram contabilizadas no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física) em desacordo com os artigos 86 a 106 da Lei 4.320/64.

Na defesa, o interessado alegou que os valores contabilizados no elemento de despesa citado pela Auditoria tiveram como fundamento legal o Manual de Contabilidade Pública e as determinações contidas na Portaria Interministerial 163, de 4 de maio de 2001, que traz no seu conteúdo que o elemento de despesa “36” refere-se a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, que são despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física de forma eventual e pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Em relação a **inconsistências dos valores apresentados no Demonstrativo da Dívida Fundada**, a Auditoria indicou que a inconsistência decorre “*por não levar em consideração os valores que, ano após ano, o município deixa de recolher junto à Receita Federal do Brasil, provenientes de obrigações patronais não pagas no correto exercício*”. No caso, a possível divergência ocasiona falhas na transparência da gestão pública, cabendo expedir recomendações no sentido de providenciar o levantamento e registro correto dos valores decorrentes das dívidas a serem demonstradas em seus balanços.

Por fim, quanto **à emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto**, referente aos registros de despesas com pessoal no elemento 36 (serviços de terceiros pessoa física) quando deveriam ser registrados no elemento 04 (contratações por tempo determinado).

A defesa alegou que se tratavam de serviços contratados para atender demandas eventuais e que não seriam dispêndios com despesas com pessoal, nos termos do que dispõe o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

No caso, as falhas acima encontradas implicam em falta de transparência ou inconsistência nas informações prestadas, pois podem demonstrar uma situação financeira/patrimonial que não corresponde à realidade. A contabilidade, é notório, deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** no sentido de não repetir.

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

Os gastos com pessoal do ente ao final do exercício atingiram o percentual de **51,19%**, porém a Auditoria indicou ter havido ultrapassagem do limite ao se adicionar as despesas com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/200 (LRF), ou seja, para os Poderes em separado.

Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente, ou seja, a contribuição patronal integrara a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos em conjunto, para os fins do art. 19 da LRF.

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembleia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF. As conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) fazem menção explícita ao art. 19. Vejamos:

1. Por força do disposto na alínea c, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea a e b, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a folha de pagamento, composta, exclusivamente, pelas espécies remuneratórias descritas na rubrica orçamentária Vencimentos e Vantagens Fixas.

Dessa forma, **não houve** superação do limite.

Não pagamento das obrigações patronais no montante estimado de R\$659.600,08.

Segundo o levantamento técnico (fl. 654), o montante de contribuições previdenciárias efetivamente pago ao Regime Próprio de Previdência Social teria sido de R\$675.775,85, enquanto que o valor estimado foi de R\$1.335.375,93, indicando um valor não recolhido de R\$659.600,08.

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público), 11 (vencimentos e vantagens pessoal civil) e (36) Outros serviços de terceiros pessoa física, chegando à base de cálculo no valor de R\$6.358.933,00.

Ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal. Ocorre que, durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS no elemento de despesa 71, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, no montante de R\$363.919,67. Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R\$1.039.695,52, correspondendo a **77,86%** das obrigações patronais estimadas para o exercício.

Convém esclarecer, por oportuno, que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

As matérias relativas às contribuições previdenciárias, nos contornos delineados, comportam **recomendações**.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

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

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor RAFAEL ANDERSON DE FARIAS OLIVEIRA, na qualidade de Prefeito do Município de **Assunção**, relativa ao exercício de **2016**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit financeiro;

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

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05364/17**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor RAFAEL ANDERSON DE FARIAS OLIVEIRA, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Assunção**, relativa ao exercício de **2016**, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit financeiro;

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

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; 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.

Registre-se e publique-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 18 de dezembro de 2019.

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:13



Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:09



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 20 de Dezembro de 2019 às 12:01



Manoel Antonio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL