



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Mamanguape

Exercício: 2014

Relator: Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo

Responsáveis: Eduardo Carneiro de Brito, Elisandro Bezerra Barbosa

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Regularidade com ressalva das contas do prefeito. Irregularidade das contas do gestor do Fundo Municipal de Saúde. Comunicação à receita Federal do Brasil. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC – 00590/17

Vistos, relatados e discutidos os autos da **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE MAMANGUAPE, SR. EDUARDO CARNEIRO DE BRITO, e DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, SR. ELISANDRO BEZERRA BARBOSA**, relativas ao exercício financeiro de **2014**, acordam os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade da proposta do relator e com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, em:

- a) Julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Eduardo Carneiro de Brito, na qualidade de ordenador de despesas;
- b) Julgar irregulares as contas do Sr. Elisandro Bezerra Barbosa, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde de Mamanguape, no tocante ao exercício de 2014;
- c) Comunicar à Receita Federal do Brasil sobre as inconsistências constatadas quanto ao recolhimento de contribuições previdenciárias;
- d) Recomendar à Administração Municipal e do Fundo Municipal de Saúde no sentido de evitar a repetição das demais falhas verificadas, sob pena de aplicação de multa, em caso de omissão, quando da análise das contas dos próximos exercícios.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 13 de setembro de 2017

CONS. ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
PRESIDENTE

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO
RELATOR

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ
PROCURADORA GERAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

RELATÓRIO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O Processo TC Nº 04314/15 trata da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Mamanguape, relativas ao exercício financeiro de 2014, Sr. Eduardo Carneiro de Brito. Refere-se também à prestação de contas anual do Senhor Elisandro Bezerra Barbosa, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde de Mamanguape, referente ao mesmo exercício.

A Auditoria, com base nos documentos inseridos nos autos, emitiu relatório inicial, constatando, sumariamente, que:

1. o município possui 44.030 habitantes, sendo 35.339 habitantes urbanos e 8.339 habitantes rurais, correspondendo a 80,26% e 18,94% respectivamente;
2. o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 0851/2013, de 19 de novembro de 2013, estimando a receita em R\$ 70.000.000,00, fixando a despesa em igual valor, e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 42.000.000,00, equivalentes a 60% da despesa fixada;
3. a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu R\$ 58.913.651,24, sendo 15,84% inferior à sua previsão;
4. a despesa orçamentária realizada atingiu R\$ 60.784.214,16, composta por 95,80% de Despesas Correntes e 4,20% de Despesas de Capital, sendo 13,16% inferior à despesa fixada;
5. as receitas próprias (tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços) totalizaram R\$ 2.851.072,38, equivalente a 5,66% da Receita Orçamentária Total do Município;
6. o saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$ 3.807.778,45, está constituído exclusivamente de Bancos;
7. os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 1.331.531,65, correspondendo a 2,19% da Despesa Orçamentária Total;
8. a remuneração recebida pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito obedeceu aos ditames legais;
9. o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB em magistério correspondeu a 78,18%;
10. o saldo percentual dos recursos do FUNDEB, em 31/12/2013, foi da ordem de 0,02%;
11. a aplicação das receitas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde equivaleram a 30,03% e 26,52%, respectivamente;
12. a dívida municipal, no final do exercício analisado, importou em R\$ 29.855.714,72, correspondendo a 51,28% da Receita Corrente Líquida, dividindo-se nas proporções de 21,10% e 78,90% entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente;
13. o Município não possui Regime Próprio de Previdência;
14. as despesas realizadas pelos fundos existentes no município estão consolidadas na execução orçamentária da prefeitura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

Além destes aspectos, o Órgão de Instrução apontou irregularidades, de responsabilidade do ex-Prefeito Municipal e do ex-Secretário de Saúde, Gestor do Fundo Municipal de Saúde, em razão das quais os ex-Gestores foram citados e apresentaram defesa. Após análise da defesa, a Auditoria manteve as seguintes falhas.

I - De responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Eduardo Carneiro de Brito

1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 1.870.562,92, sem a adoção das providências efetivas

A defesa informa que o déficit orçamentário real é de apenas 2,67% da receita orçamentária, e que o fato decorre de algumas receitas do Fundo Municipal de Saúde cuja entrada ocorre em janeiro, enquanto as despesas são registradas ainda no exercício. Alega que caso fosse retirado o valor da receita creditada em janeiro, correspondente a R\$ 1.045.127,37, o déficit seria de apenas R\$ 825.435,55, equivalente a 1,18%, demonstrando equilíbrio das contas.

O Órgão de Instrução não acolhe os argumentos, pois, considerando a rotina própria dos repasses, as ferramentas de gestão e planejamento devem ser aperfeiçoadas, adequando a execução orçamentária.

2. Ocorrência de déficit financeiro no final do exercício, no valor de R\$ 1.625.712,56

De acordo com a defesa, o déficit financeiro advém principalmente do Fundo Municipal de Saúde, em razão das folhas relativas aos programas federais que têm seus créditos ocorridos em janeiro do exercício seguinte. Reporta-se também à existência de restos a pagar de exercícios anteriores superiores a R\$ 250.000,00, sem reclamação dos beneficiários, aguardando apenas o período prescricional.

Quanto ao período dos repasses, a Auditoria entende que se configura uma rotina que não gera grandes perdas ao Ente, tendo em vista que em janeiro de 2014 também ocorreu o recebimento de recursos relativos a dezembro de 2013. No tocante aos restos a pagar, o Órgão de Instrução alega que devem ser considerados para fins de passivo e, conseqüentemente, resultado financeiro. E, caso se refiram a restos a pagar processados, o fato de não terem sido cobrados pelos credores não implica em deixarem de ser considerados.

3. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido no art. 20 da LRF

4. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF

A Defesa alega ser o excesso de pequena monta e a situação consequência de queda da receita do município. Acrescenta que Mamanguape é referência em saúde na região, através da Pactuação Programada Integrada, além de outras unidades de saúde para atendimento à região, o que obriga a manutenção de pessoal para atendimento a esses equipamentos. Outro fator mencionado diz respeito ao aumento de salários, decorrente de programas e do magistério.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

O Órgão Técnico alega que o limite dos gastos com pessoal, estabelecido pela LRF, deve ser obedecido, ressaltando que a referida lei prevê medidas a serem adotadas pelos entes para eliminarem o excesso das despesas com pessoal e penalidades aos que não obedecerem os prazos previstos, conforme Arts. 22 e 23.

5. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas

O defendente apresenta extratos do site e de links, demonstrando o atendimento às exigências apontadas no Relatório de Transparência, Processo TC 11404/14.

A Unidade Técnica entende que, apesar de o defendente relatar que as informações faltantes já estão disponíveis, as irregularidades não podem ser sanadas, pois as pesquisas realizadas tiveram como objetivo verificar o atendimento à Lei de Acesso à Informação quando da data da realização da pesquisa (agosto/2014 e dezembro/2014).

6. Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público

A defesa argumenta que sempre manteve atualizada, em tempo real, toda movimentação financeira do município.

A Auditoria registra que, conforme já mencionado, na época da pesquisa as informações não eram disponibilizadas em tempo real. No entendimento do Órgão Técnico, a ulterior disponibilização das informações é válida para o atendimento à legislação vigente, mas não dispensa a falha apontada, pois o objeto em análise no processo TC nº 11404/14 era a verificação do atendimento à Lei 12.527/2011 no momento da pesquisa.

7. Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias

No Relatório Inicial, a Auditoria verificou que, no exercício de 2014, os cofres municipais foram onerados em R\$ 197.515,15, referentes a juros e multas sobre contribuições previdenciárias, através de descontos realizados no FPM (RFB-PREV-OB-DEV).

A defesa alega que os valores cobrados, a título de atualização, são decorrentes do pagamento de parcelamento ajustado com a Receita Federal do Brasil, incluindo todo o histórico de débito previdenciário do município.

A Unidade Técnica entende que cabem maiores comprovações por parte do defendente de que os valores retidos no FPM foram devidos a atualização monetária do parcelamento do Ente. A Auditoria argumenta que, conforme Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 15, de 15 de dezembro de 2009, os débitos são referentes à mora, seja do pagamento de obrigações correntes ou de parcelamentos. Explica que no art. 25 do citado instrumento são disciplinadas apenas três modalidades de dedução realizada no FPE/FPM, quais sejam: prestação mensal do parcelamento (RFB-PREV-OB- PARC), obrigações previdenciárias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

correntes (RFB-PREV-OB- COR) ou mora pelo atraso no cumprimento das obrigações previdenciárias correntes ou das prestações dos parcelamentos (RFB-PREV-OB-DEV).

8. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$ 1.575.492,82

De acordo com os argumentos do gestor, nos cálculos estimados não se levou em consideração os valores recolhidos a título de salário família (R\$ 51.950,91). Com essa consideração, os valores recolhidos são superiores a 70% do montante estimado. Caso sejam considerados os valores a título de parcelamento (R\$ 683.796,53) os recolhimentos alcançam R\$ 4.196.760,86, equivalentes a 83,63% das estimativas calculadas. Anexando ainda o parcelamento relativo a diferenças não quitadas (R\$ 106.530,45), totalizaria R\$ 4.303.291,31, ou 85,76% dos valores estimados.

Inicialmente, o Órgão de Instrução retifica a denominação da irregularidade, informando tratar-se de não recolhimento, em vez de não empenhamento. Também retifica o cálculo, tendo em vista que o valor de R\$ 33.162,36, relativo a multas e juros, deveria ser excluído do valor das obrigações recolhidas. Desta forma, o valor realmente pago, considerando os dados do Relatório Inicial, deveria ser de R\$ 3.394.688,67 (R\$ 3.427.851,03 - R\$ 33.162,36), e o valor não recolhido de R\$ 1.623.412,81.

Com relação aos dados apresentados pela defesa, a Auditoria acata o argumento referente ao salário família, mas não o seu valor, pois o que é considerado para fins de pagamento de obrigações patronais é o valor compensado pela Prefeitura, ou seja, a receita extra-orçamentária, que perfaz o montante de R\$ 47.919,99. Quanto ao montante pago em parcelamento, justifica que se trata de obrigações de exercícios anteriores que não foram pagas regularmente e que ocasionaram o pagamento de juros e multas. Portanto, o não recolhimento de obrigações patronais perfaz o montante de R\$ 1.575.492,82.

9. Ausência de encaminhamento das cópias dos extratos bancários e respectivas conciliações

A defesa esclarece que a conta bancária mencionada no relatório da Auditoria é referente à conta FOPAG cuja forma de tratamento era de não registro, porque o ato de registro terminava no envio do recurso da conta da Instituição para essa conta e daí os valores eram creditados nas contas dos servidores. Informa que a situação foi corrigida a partir de 2016, após treinamentos realizados pelo corpo técnico do TCE.

O Órgão de Instrução mantém a falha tendo em vista que o próprio defendente a reconhece.

10. Emissão de cheques sem a devida provisão de fundos

O gestor justifica que o Banco do Brasil, de forma inadequada, fez débitos de tarifa bancária na conta FOPAG, quando deveria cobrar da conta da instituição. O fato provocou a volta dos cheques em favor dos servidores a quem os recursos exclusivamente cabiam. Informa que o município fez a reposição dos recursos e a substituição dos cheques.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

A Auditoria não acolhe os argumentos, pois entende que houve falta de acompanhamento da movimentação bancária da conta nº 2864-9, já que os descontos das tarifas bancárias ocorreram até julho, sem nenhuma medida até então. Além disso, a devolução de cheques ocasiona pagamento de tarifas extras e, assim, prejuízo ao erário.

11. Ausência de controle do almoxarifado

No Relatório Inicial, o Órgão Técnico de Instrução registrou aquisição de diversos materiais de construção, em valor aproximado de R\$ 325 mil, para atender as Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Educação. Durante inspeção *in loco*, constatou a inexistência de controle de entrada e saída de tais produtos. A Auditoria sugeriu recomendações no sentido de que seja adotado com urgência o controle sobre as aquisições de materiais de consumo.

Não houve apresentação de defesa para esta falha, permanecendo o entendimento do Relatório Inicial.

II - De responsabilidade do Gestor do Fundo Municipal de Saúde, Sr. Elisandro Bezerra Barbosa

12. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 1.898.078,34

O gestor alega dificuldades relativas à manutenção de um Fundo Municipal de Saúde de uma cidade como Mamanguape, pois as demandas são inúmeras tendo em vista que o município é referenciado para uma série de atendimentos advindos de outras cidades da região. Registra que em 2016 fez recolhimento de parte da dívida de 2014, no valor de R\$ 150.467,20, juntando também os valores recolhidos a título de salário e informa que os valores não recolhidos encontram-se parcelados.

Conforme já se posicionou, a Auditoria entende que a existência de parcelamento não elide a falha, pois além de aumentar o endividamento do Ente, ocasiona prejuízos com pagamentos de multas e juros.

O processo seguiu ao Ministério Público que através de seu representante emitiu Parecer onde opina pelo(a):

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do **Sr. Eduardo Carneiro de Brito**, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2014;
- b) **Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão** do mencionado responsável;
- c) **ATENDIMENTO PARCIAL** às determinações da LRF;
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Eduardo Carneiro de Brito no montante de R\$ 197.515,15, em razão do pagamento de juros e multas decorrentes do atraso no pagamento de obrigações previdenciárias patronais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

- e) **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II e III, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- f) **IRREGULARIDADE** das contas do **Fundo Municipal de Saúde**, de responsabilidade da Sr. Elisandro Bezerra Barbosa, durante o exercício de 2014;
- g) **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- h) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.
- i) **INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL** para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Após explanação das constatações verificadas pelo Órgão Técnico de Instrução e considerações quando da análise de defesa, passo a comentar as irregularidades remanescentes.

No que tange ao déficit de execução orçamentária, cabe razão ao Órgão de Instrução em não acolher os argumentos da defesa. Se, por um lado, existem receitas do Fundo Municipal de Saúde que foram creditadas em janeiro de 2015, ocorreu o mesmo com as receitas relativas a dezembro de 2013, que foram creditadas em janeiro de 2014. Deve a gestão municipal se adequar aos fatos e observar o cumprimento das metas entre receitas e despesas, conforme preceitua o art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao déficit financeiro, no valor de R\$ 1.625.712,56, que representa 2,76% da receita orçamentária arrecadada, o Relator entende que o déficit, neste patamar, não compromete a situação financeira do Ente. Por outro lado, registra que, acompanhando o entendimento do Órgão Técnico, discorda das alegações de que o déficit seria advindo, principalmente, do Fundo Municipal de Saúde, em razão das folhas relativas aos programas federais que têm seus créditos ocorridos em janeiro do exercício seguinte. Conforme expõe a Auditoria, em janeiro de 2014 também ocorreu o recebimento de recursos relativos a dezembro de 2013, devendo a programação financeira do município se adequar aos fatos.

Em relação à gestão de pessoal, o Órgão Técnico apontou despesas com pessoal acima dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, fato que já vem ocorrendo, sem adoção de medidas, desde o exercício de 2012, não cabendo os argumentos quanto a queda da receita. No exercício de 2012, o município já apresentava gastos acima do limite, tendo havido recomendações, quando da apreciação da prestação de contas daquele exercício, no Acórdão APL TC 470/2014, que data de 1º de outubro de 2014. No processo referente às contas de 2014, através do Acórdão APL TC 00431/16, de 17 de agosto de 2016, esta Corte de Contas decidiu, entre outras, emitir alerta à Prefeitura Municipal de Mamanguape para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

que adotasse as devidas providências visando à adequação das despesas com pessoal ao que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesta oportunidade, o Relator reitera as recomendações e alerta já proferidos por este Tribunal.

No que diz respeito ao exercício da transparência nas contas públicas, pelo exposto nos autos, observou-se que, no exercício de 2014, a administração não cumpriu integralmente as exigências da Lei de Acesso à Informação. Cabe, portanto, recomendação à atual administração municipal para que adéque a disponibilização das informações do município aos ditames da Lei 12.527/2011.

No tocante ao pagamento de juros e/ou multas relativas a contribuições previdenciárias, embora o valor seja expressivo, não constam nos autos dados que indiquem sobre que parcelas incidem os juros pagos e se essas parcelas teriam sido de responsabilidade do gestor.

Quanto à questão previdenciária, observa-se que o montante não recolhido gira em torno de 31,40% do total estimado pela Auditoria. O parcelamento do débito junto ao INSS não afasta a falha, que gerou ônus aos cofres municipais referentes a multa/mora. No entanto, compete à Receita Federal do Brasil o acompanhamento do recolhimento das contribuições previdenciárias e a tomada de providências em caso de omissão dos contribuintes, cabendo comunicação do fato ao referido órgão.

No que diz respeito à ausência de encaminhamento de cópias dos extratos bancários, a falha já foi devidamente corrigida.

Com relação à emissão de cheques sem provisão de fundos, trata-se de uma situação pontual, devidamente solucionada, podendo a falha ser relevada.

Concernente à ausência de controle do almoxarifado, acompanho o entendimento da Auditoria, recomendando que a administração municipal adote com urgência o controle sobre as aquisições de materiais de consumo realizadas pela Prefeitura.

No tocante às falhas atribuídas ao gestor do Fundo Municipal de Saúde, que se referem a contribuições previdenciárias, observou-se que o valor não recolhido correspondeu a 81,57% do montante das obrigações patronais estimadas. Além de comprometer as contas do Gestor, o fato deve ser comunicado à Receita Federal do Brasil para tomada das providências cabíveis.

Diante do exposto, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- a)** Emita **Parecer favorável** à aprovação das contas de governo do Prefeito de **Mamanguape**, Sr. Eduardo Carneiro de Brito, relativas ao exercício de 2014, encaminhando-o à consideração da Egrégia Câmara de Vereadores;
- b)** Julgue regulares com ressalva as contas do Sr. Eduardo Carneiro de Brito, na qualidade de ordenador de despesas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04314/15

- c)** Julgue irregulares as contas do Sr. Elisandro Bezerra Barbosa, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde de Mamanguape, no tocante ao exercício de 2014;
- d)** Comunique à Receita Federal do Brasil sobre as inconsistências constatadas quanto ao recolhimento de contribuições previdenciárias;
- e)** Recomende à Administração Municipal e do Fundo Municipal de Saúde no sentido de evitar a repetição das demais falhas verificadas, sob pena de aplicação de multa, em caso de omissão, quando da análise das contas dos próximos exercícios.

É a proposta.

João Pessoa, 13 de setembro de 2017

Cons. Substituto Oscar Mamede Santiago Melo
Relator

Assinado 14 de Setembro de 2017 às 14:41



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 14 de Setembro de 2017 às 14:14



Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo

RELATOR

Assinado 14 de Setembro de 2017 às 15:21



Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL