



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 03938/16

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Aparecida. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2015. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93. **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas relativas ao exercício 2015. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Aparecida. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar regulares as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas. Atendimento integral às exigências da LRF. Recomendações. Comunicações.***

PARECER PPL-TC 00164/17

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de **Aparecida**, senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, relativa ao exercício financeiro de **2015**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Aparecida; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal – DIA –, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 329/449), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 380/2014, publicada em 11/12/2014, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 25.649.991,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 12.824.995,50, equivalente a 50,00% da despesa fixada na LOA.*
- b) Foi apontada no item 4 da exordial a ocorrência de abertura de créditos adicionais especiais sem autorização no valor de R\$ 151.475,01. Não havendo utilização do montante, a falha não constou das conclusões da Unidade Técnica.*
- c) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 3.539.109,00, tendo por fonte de recursos, exclusivamente, a anulação de dotações. A abertura de créditos suplementares foi regularmente amparada por autorização legislativa. Dos créditos abertos, foram utilizados R\$ 1.513.633,74.*
- d) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 14.650.485,40, representando 57,12% da previsão inicial.*
- e) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 14.584.688,39, representando 56,86% da estimativa inicial.*
- f) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 9.222.039,07.*
- g) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 14.233.610,40.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

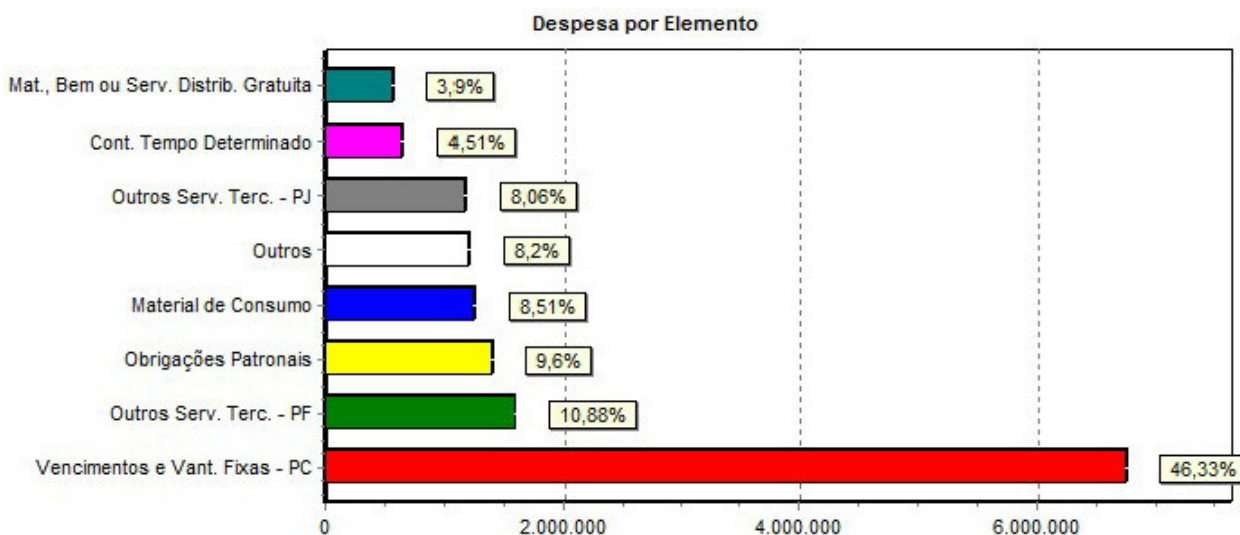
- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou resultado superavitário (R\$ 65.858,66) equivalente a 0,45% da receita orçamentária arrecadada.*
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 750.390,30, distribuído entre as contas Bancos (R\$ 735.803,18) e Caixa (R\$ 14.587,12).*
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta pequeno deficit (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 60.961,23.*

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

As remunerações dos Vereadores foram analisadas juntamente com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal de Aparecida (Processo TC nº 03852/16), com sentença proclamada no Acórdão APL – TC nº 00704/16, publicado na edição nº 1612 do Diário Oficial Eletrônico em 07/12/2016.

O item 8 da exordial não menciona qualquer falha relacionada à remuneração do Chefe do Poder Executivo e de sua substituta constitucional durante o exercício de 2015.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 2.960.514,90, equivalente a **71,22%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%). O saldo financeiro não comprometido, ao final do exercício, foi de R\$ 51.298,38, representando 1,23% dos recursos aportados (limite máximo=5%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.307.670,41, equivalente a **25,02%** da RIT (limite mínimo=25%).
- c) O Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.753.849,58, equivalente a **19,85%** da RIT (limite mínimo=15%).
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 7.415.850,82, correspondendo a **52,10%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 7.036.522,49, correspondendo a **49,44%** da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da peça inaugural (item 17, fl. 344), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de uma única falha, relacionada ao recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal. Inexistindo Regime Próprio de Previdência na Urbe, foi anotado o repasse ao INSS de R\$ 1.197.944,16 em vez dos estimados R\$ 1.477.669,72.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação do responsável, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 451).

Em resposta, foram apresentadas contrarrazões (fls. 454/461), acompanhadas de documentação de suporte. As justificativas foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 591/593). A intervenção do gestor levou o Órgão Especialista a reconhecer o adimplemento substancial da obrigação patronal, sanando a falha, sem prejuízo de ser consignada sugestão de notificação à Receita Federal do Brasil, como se lê no excerto a seguir reproduzido:

Diante do exposto, a Auditoria acolhe em parte a defesa apresentada, quanto a que foi pago/empenhado quase a totalidade (90,76%) das obrigações patronais estimadas. No entanto, esta Auditoria sugere que seja noticiado à Receita Federal do Brasil para que sejam adotadas medidas de sua competência em relação suposta existência de eventuais débitos da Prefeitura Municipal de Aparecida, referente às contribuições patronais.

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde recebeu o Parecer nº 963/17 (fls. 595/597), de autoria da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira. Em sintonia com as conclusões proferidas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet Especial:

- a) **Emissão de parecer favorável** à aprovação das contas anuais de governo do Sr. Júlio César Queiroga de Araújo, Prefeito Municipal de Aparecida, referentes ao exercício de 2015;
- b) **Regularidade** das contas de gestão do sobredito Prefeito Municipal;
- c) **Declaração de atendimento integral** dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) **Recomendação** à atual gestão municipal de Aparecida, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, às normas previdenciárias e às normas e princípios contábeis, notadamente ao disposto no art. 35 da Lei 4.320/64, de modo que o empenhamento das obrigações patronais seja realizado tempestivamente.
- e) **Comunicação à Receita Federal do Brasil** acerca do não empenhamento de parte das obrigações patronais do empregador por parte da Prefeitura Municipal de Aparecida no exercício de 2015, para as providências que entender cabíveis.

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais¹, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas². Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Pautado neste modelo de controle, a inspeção realizada no Município de Aparecida identificou apenas uma eiva cometida ao longo do exercício de 2015, fato bastante incomum para um ente governamental que gerencia orçamento anual em torno dos R\$ 15 milhões. Trata-se do recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal devida à Autarquia Nacional (INSS). Destaque-se não apenas o fato de ser a única falha a inquinar as contas do gestor, mas também a extensão do valor supostamente não repassado. Afinal, a própria Equipe Especialista indicou o adimplemento substancial da ônus previdenciário, visto que mais de 90% do valor devido foi recolhido.

As informações previdenciárias foram compiladas no quadro que ilustra o item 13 da inicial (fl. 342) e posteriormente atualizadas no item 2 do relatório de análise de defesa (fl. 592). Após serem integrados aos cálculos o montante pago a título de adicional de férias (R\$ 137.409,46) e a contribuição inscrita em Restos a Pagar (R\$ 117.029,90), foi estimado o valor da contribuição previdenciária patronal devida em R\$ 1.448.813,74, ao passo que efetivamente comprovado o pagamento de R\$ 1.314.974,06. Assim, está-se diante de um repasse que alcança 90,76% do valor devido, percentual que pode ainda ser elevado caso sejam considerados o pagamento de benefícios como salário-maternidade e salário-família, informações que não constaram na documentação encartada pela defesa.

¹ Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Num cenário de restrições orçamentárias que já marcava o período em análise, constatar que uma Urbe recolheu quase a totalidade de suas obrigações patronais é algo digno de destaque. Diante de tais números, e considerando que a definitividade do cálculo cabe ao Órgão Nacional de Previdência, filio-me aos pronunciamentos feitos pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas de modo a relevar a falha, ressaltando a necessidade de comunicação à Receita Federal do Brasil.

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, voto pela **emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Aparecida**, exercício de 2015, sob a responsabilidade do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Julgamento regular** das contas do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, Prefeito de Aparecida, referente ao exercício de 2015.
- 2) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
- 3) **Recomendação** à Administração Municipal de Aparecida no sentido de obedecer aos ditames da Carta da República, bem como das demais normas que compõem o ordenamento jurídico.
- 4) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca das conclusões do Órgão Auditor sobre repasse a menor de contribuição previdenciária patronal ao Instituto Nacional de Seguridade Social.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-03938/16, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Aparecida, **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Aparecida, exercício 2015, sob a responsabilidade do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 20 de dezembro de 2017.

Assinado 26 de Janeiro de 2018 às 12:31



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 09:46



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 26 de Janeiro de 2018 às 10:13



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 10:44



Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 2 de Fevereiro de 2018 às 11:39



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Fevereiro de 2018 às 15:10



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 15:46



Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 12:02



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL