



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Origem: Prefeitura Municipal de Carrapateira

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019

Responsável: Marineidia da Silva Pereira (Prefeita)

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)

Contador: Domingos Sávio Alves de Figueiredo (CRC/PB 5862/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Carrapateira. Exercício de 2019. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PRÉVIO PPL – TC 00004/21

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual da Senhora MARINEIDIA DA SILVA PEREIRA, na qualidade de Prefeita do Município de **Carrapateira**, relativa ao exercício de **2019**.
2. Durante o exercício de 2019 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria e a feitura de **07 relatórios de acompanhamento** (legislação orçamentária, arrecadação de receitas próprias e indicadores), com emissão de **04 alertas** (legislação orçamentária, investimentos e indicadores).
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2019, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 1511/1523, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) José Alexandre da Silva, subscrito pelo Chefe de Departamento, ACP Evandro Claudino de Queiroga, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2019 (fl. 1526).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 1580/1845), da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com respectivos documentos (fls. 1846/1918) e de outros elementos (fls. 1923/2697), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 2698/2805), da lavra do ACP José Alexandre da Silva, sob a chancela da Chefe de Divisão, ACP Atamilde Alves do Nascimento Silva, e do Chefe de Departamento, ACP Gláucio Barreto Xavier.
6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 6.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 29/04/2020, dentro do prazo excepcionalmente facultado pela Portaria TCE/PB 52/2020, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2019) o Município possui 2.667 **habitantes**, sendo 1.921 habitantes da zona urbana e 746 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 303/2018) estimou a receita em R\$14.500.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$5.800.000,00, correspondendo a 40% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$4.637.389,12 Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$4.637.389,12 de anulação de dotações. Os créditos utilizados somaram R\$2.884.829,11, com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$13.412.864,90, sendo R\$13.382.564,90 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.028.146,88 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$30.300,00 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$13.915.183,59, sendo R\$721.393,65 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$13.421.985,41 (R\$713.847,00 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$493.198,18 (R\$7.546,65 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
 - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 3,75% (R\$502.318,69) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.103.077,14, constituído exclusivamente em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$769.282,59;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

- 6.8.** Foram realizados 26 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$4.109.267,57 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, havendo a indicação de gastos sem licitação no montante de R\$148.072,10;
- 6.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$185.043,50, correspondendo a 1,33% da despesa orçamentária total;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R\$96.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$48.000,00, ambos correspondendo a 53,33% do total permitido, não sendo indicado excesso;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.097.742,03, correspondendo a **93,31%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.248.259,17) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de 0,00% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$3.588.349,65, correspondendo a **32,04%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.201.104,39;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.361.308,41, correspondendo a **13,03%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.443.967,34);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$7.405.894,66 correspondendo a **55,34%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$13.382.564,90;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$453.789,27, totalizou R\$7.859.683,93, correspondendo a **58,73%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **63,91%** e o do Município para **68,05%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **259** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	23	9,06	23	9,06	24	9,27	24	9,27	4,35
Contratação por excepcional interesse público	11	4,33	11	4,33	14	5,41	12	4,63	9,09
Efetivo	212	83,46	212	83,46	213	82,24	215	83,01	1,42
Eletivo	8	3,15	8	3,15	8	3,09	8	3,09	0,00
TOTAL	254	100,00	254	100,00	259	100,00	259	100,00	1,97

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

6.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2019, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta. Segundo o aplicativo Turmalina, disponível na página www.tce.pb.gov.br e no celular NOSSO TCEPB, o Município, até o mês de abril de 2020, estava atingindo 435– dos 880 pontos possíveis:

Carrapateira

[Acesse o portal da prefeitura](#)





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$10.309.115,02**, representando **77,03%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 22,45% e 77,55%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um aumento de 13,19% em relação ao exercício anterior, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	80.788,93	80.788,93
Previdência (RGPS)	7.914.243,85	7.914.243,85
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	17.081,67	17.081,67
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	7.995.032,78	59,74	16.059.077,88	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$721.301,16, representando 7,01% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 91,32% do valor fixado no orçamento. Ao final da análise, a Unidade Técnica não considerou como falha substancial a ser levada para a conclusão;

6.17. Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

6.17.1. O Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$930.238,72, estando R\$624.999,16 abaixo do valor estimado de R\$1.555.237,88;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

- 6.18.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 6.19.** Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal para o exercício em exame até a análise das contas;
- 6.20.** Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise.
- 7.** Ao término da análise enviada, a Auditoria acusou a permanência de irregularidades relacionadas no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, e apontou novas irregularidades sobre déficit financeiro e não realização de procedimentos de licitação.
- 8.** Notificações de estilo (fl. 2808) e apresentação, pela Prefeita, de defesa e documentos de fls. 2809/3211, sendo a documentação examinada pela Auditoria que, em relatório de fls. 3219/3228, lavrado e chancelado pelos mesmos ACP, Chefe de Divisão e Chefe de Departamento, concluiu:
- 8.1.** *Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício;*
- 8.2.** *Não realização de processo licitatório, os casos previstos na Lei de Licitações;*
- 8.3.** *Não aplicação do percentual mínimo de 15% pelo Município, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em Ações e Serviços Públicos de Saúde Pública;*
- 8.4.** *Baixa arrecadação de ISS/IPTU/ITBI/IRRF;*
- 8.5.** *Baixo desempenho da Administração Tributária Municipal;*
- 8.6.** *Despesas com pessoal e encargos do Executivo Municipal acima do limite legal (54%), inclusive Contribuição Previdenciária Patronal (PN TC 12/2007);*
- 8.7.** *Despesas realizadas a conta do FUNDEB acima do total de ingressos de recursos desse fundo;*
- 8.8.** *Déficit na execução orçamentária;*
- 8.9.** *Baixa realização de Investimentos;*
- 8.10.** *Existência de débito de contribuições patronais devidas ao RGPS.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 3231/3249), opinou por:

- 9.1. *Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Carrapateira, Sra. Marineidia da Silva Pereira, relativas ao exercício de 2019;*
- 9.2. *Declaração de Atendimento Parcial aos preceitos da LRF;*
- 9.3. *Aplicação de multa, com fulcro no artigo 56, da LOTCE, à Sra. Marineidia da Silva Pereira - Prefeita do Município de Carrapateira;*
- 9.4. *Remessa de Cópia dos presentes autos ao Ministério Público Estadual, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93);*
- 9.5. *Representação à Receita Federal do Brasil e ao Instituto Nacional do Seguro Social, para que adotem as providências de entenderem cabíveis;*
- 9.6. *Recomendação à atual gestão do Município, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.*

10. Retrospectivamente, a referida Gestora obteve o seguinte **resultado** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 05959/18. Parecer PPL – TC 00231/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00753/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de multa de R\$3.000,00 e **recomendações**);

Exercício 2018: Processo TC 06064/19. Parecer PPL – TC 00263/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00514/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de multa de R\$2.000,00 e **recomendações**).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

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 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

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).

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que a autoridade 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, de R\$1.198.139,03. Déficit na execução orçamentária, de R\$502.318,69.

A Auditoria (fl. 1516) apontou a ocorrência de déficit orçamentário no montante de R\$502.318,69, correspondendo a 3,75% da receita orçamentária arrecadada.

A defesa alegou (fl. 1857) que o valor não compromete o equilíbrio das finanças, pois “a diferença indicada se considerada o Poder Legislativo, será compensada no decorrer dos exercícios futuros” e que não houve dolo ou má fé.

A Auditoria (fl. 2703) não acatou os argumentos apresentados, porquanto “durante o acompanhamento da gestão foram realizados Alertas inclusive a respeito do déficit orçamentário do ente municipal e o gestor não se pronunciou quanto ao fato como também não tomou as medidas necessárias para regularizar a situação no decorrer do exercício”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

O Ministério Público de Contas entendeu que é “constatação que enseja a emissão de recomendações de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro, além da cominação de multa pessoal, com espeque no artigo 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte.”

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 positivamente 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 (...).

§ 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 consolidadas 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 ideia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$13.412.864,90, correspondendo a 92,5% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R\$13.915.183,59 (sendo R\$721.393,65 do Poder Legislativo) representando 95,97% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$502.318,69, correspondendo a 3,75% da receita arrecadada. Nesse contexto, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise.

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 08479/20

Apesar da indicação de despesas acima referenciadas remanescerem como sendo realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas.

Não aplicação do percentual mínimo de 15% pelo Município, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em Ações e Serviços Públicos de Saúde Pública.

A Unidade Técnica (fl. 2714) apontou a aplicação de 13,03% das receitas de impostos e transferências nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, desatendendo ao percentual mínimo de aplicações exigido pela Constituição Federal de 15%.

A Gestora alegou (fls. 2825/2829) que não foram consideradas despesas registradas em restos a pagar do exercício de 2019 quitadas no exercício de 2020, no montante de R\$222.104,36. Acrescentou, ainda, que não foram considerados os saldos bancários nas contas do FPM e ICMS, no total de R\$248.160,88, os quais cobririam os valores dos restos a pagar vinculados à Saúde.

A Unidade Técnica não acatou os argumentos do interessado (fl. 3226/3227):

“As alegações da defesa quanto ao valor R\$ 222.104,36, não considerado pela Auditoria nas despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde e conforme sua própria afirmação se trata de Restos a Pagar, que naquele momento não existia saldo suficiente das contas de Impostos + transferências conforme quadro demonstrativo (fls. 2714) item 10, para que quando da análise da Prestação de Contas este valor fosse considerado no montante efetivamente aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

No momento, o defendente em sua defesa apresenta uma relação contendo os empenhos que foram pagos em 2020 com os recursos de impostos + transferências e conforme quadro apresentado anteriormente onde diz que o Município aplicou o percentual de 15,16% em Saúde.

Portanto, esta Auditoria não pode considerar o respectivo valor, uma vez que, os recursos que foram pagos os empenhos pertencem ao exercício de 2020, entretanto, quanto aos recursos recebidos de impostos e transferências no exercício de 2019 não foram aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde o percentual de no mínimo 15% estabelecido no art. 198, § 3º. I, da Constituição Federal, c/c art. 7º da LC nº. 141/2012.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Ao final reprisou como aplicação em Saúde os seguintes valores:

Aplicações em Saúde	Valor (R\$)
1. Receita de Impostos e Transferências	11.201.104,39
2.a. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea d	385.693,31
2.b. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea e	371.443,74
3. Base de Cálculo para as ASPS (1-2-2.1)	10.443.967,34
4. Despesas Empenhadas com a Função Saúde	2.940.880,11
5. Despesas Custeadas com Outros Recursos	1.224.914,66
Recursos do SUS	1.224.914,66
Recursos de Operações de Crédito	0,00
Outros Recursos	0,00
6.a. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos (15%)	354.657,04
6.b. Dedução das despesas não aplicadas em ASPS em exercícios anteriores (Art. 25 da LC nº 141/12)	0,00
7. Adições da Auditoria	0,00
8. Exclusões da Auditoria	0,00
9. Outros ajustes à Despesa	0,00
10. Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde (4-5-6-6.1+7-8+9)	1.361.308,41
11. Percentual de Aplicação em Saúde (10/3*100)	13,03%

Fonte: SAGRES, Anexos (XVII, XVIII, XIX e XXII) e Constatações da Auditoria

O Ministério Público de Contas concordou com a Unidade Técnica (fls. 3242/3244).

Compulsando os autos do processo de prestação de contas anual referente ao exercício de 2018 (Processo TC 06064/19, fl. 946), os valor de restos a pagar inscrito no exercício, mas que foi desconsiderado para composição da aplicação em ações e serviços públicos de saúde, por ausência de disponibilidade financeira, totalizou R\$102.282,47. Segundo o Sistema SAGRES, esse valor foi pago durante o exercício de 2019, com recursos vinculados à saúde. Nesse sentido, estes gastos devem ser acrescidos ao exercício de 2019, tendo em vista que se reverteram em favor das ação e serviços de saúde pública e não integraram o cômputo das aplicações em 2018, não podendo ficar no limbo, sem incluir em algum exercício. Vide quadro da PCA de 2018, item 6.a:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Aplicações em Saúde	Valor (R\$)
1. Receita de Impostos e Transferências	10.294.097,71
2.a. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea d	347.278,67
2.b. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea e	355.945,00
3. Base de Cálculo para as ASPS (1-2-2.1)	9.590.874,04
4. Despesas Empenhadas com a Função Saúde	2.898.835,37
5. Despesas Custeadas com Outros Recursos	1.304.287,32
Recursos do SUS	1.134.287,32
Recursos de Operações de Crédito	0,00
Outros Recursos	170.000,00
6.a. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos (15%)	102.282,47
6.b. Dedução das despesas não aplicadas em ASPS em exercícios anteriores (Art. 25 da LC nº 141/12)	0,00
7. Adições da Auditoria	0,00
8. Exclusões da Auditoria	0,00
9. Outros ajustes à Despesa	0,00
10. Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde (4-5-6-6.1+7-8+9)	1.492.265,58
11. Percentual de Aplicação em Saúde (10/3*100)	15,56%

Fonte: SAGRES, Anexos (XVII, XVIII, XIX e XXII) e Constatações da Auditoria, Nº Doc:

Ademais, segundo dados constantes no sistema SAGRES 5.0, os saldos conciliados das contas de impostos e transferência apresentavam, ao final do exercício, o montante de R\$305.933,72, vejamos:

Nº da Conta	Descrição da Conta	Nome do Banco	Extrato	Conciliado
0000002831414	ICMS-DESONR - APLICAÇÃO FINANCEIRA	Banco do Brasil S.A.	44,48	44,48
0000002001100	IPVA/IPI/FE	Banco ABN AMRO Real S.A.	677,63	677,63
0000000236950	IPM - IPI - MUNICIPAL	Banco do Brasil S.A.	2.607,87	2.607,87
0000000162728	P.M. 15%(SAUDE)	Banco do Brasil S.A.	7,48	7,48
0000000097519	PMC - ICMS - APLICACAO FINANCEIRA	Banco do Brasil S.A.	51.341,97	51.341,97
0000000097500	IPVA - APLICAÇÃO FINANCEIRA	Banco do Brasil S.A.	366,31	366,31
0000000069256	I.T.R.	Banco do Brasil S.A.	197,60	197,60
0000000040339	ARRECADÇÃO ISS	Banco do Brasil S.A.	171,66	171,66
000000003973X	PMC - FPM - APLICACAO FINANCEIRA	Banco do Brasil S.A.	248.160,88	248.160,88
0000000000555	CONTA CORRENTE-TRIBUTOS)	Caixa Econômica Federal.	2.357,84	2.357,84
Total				305.933,72



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Ainda, segundo os dados do sistema SAGRES 5.0, no primeiro trimestre do exercício de 2020, foram pagos com recursos das fontes do Fundo de Participação Municipal (R\$181.264,15) e do ICMS (R\$19.662,35) despesas no montante de R\$200.926,50, por meio dos seguintes empenhos:

Funcão		Descrição da Conta		Dados principais		Dados do Pagamento	
rupamentos	Nº do Empenho	Fornecedor	Data	Data do Pagamento	Soma(Restos a Pagar)	Soma(Valor Pago)	Nº
			n	03 / 31 / 2020			
04 - Administração (56)					R\$ 688.686,12	R\$ 458.522,64	
12 - Educação (36)					R\$ 461.307,45	R\$ 404.140,36	
10 - Saúde (62)					R\$ 345.285,12	R\$ 256.215,97	
> F.P.M. (33)					R\$ 269.802,87	R\$ 181.264,15	
> FMS CARRAPATEIRA FNSBLAFB (8)					R\$ 50.390,67	R\$ 49.994,47	
> ARRECADAÇÃO ISS (1)					R\$ 100,07	R\$ 100,07	
> I.C.M.S (17)					R\$ 19.797,18	R\$ 19.662,35	
> SIMPLES NACIONAL (3)					R\$ 5.194,33	R\$ 5.194,33	
13 - Cultura (6)					R\$ 16.253,34	R\$ 7.794,00	
08 - Assistencial Social (11)					R\$ 23.198,32	R\$ 17.210,32	
4 - Administração (1)					R\$ 202,50	R\$ 202,50	

Funcão		Descrição da Conta		Dados principais		Dados do Pagamento	
amentos	Nº do Empenho	Fornecedor	Data	Data do Pagamento	Soma(Restos a Pag...)	Soma(Valor Pago)	
F.P.M. (33)			mm	03 / 31 / 2020			
					R\$ 269.802,87	R\$ 181.264,15	
	0003565	INSS-EMPRESA	31/12/2019	10/01/2020	R\$ 33.614,98	R\$ 23.623,15	
	0003524	PASEP	31/12/2019	02/01/2020	R\$ 1.600,00	R\$ 1.600,00	
	0003522	PASEP	31/12/2019	02/01/2020	R\$ 41.768,18	R\$ 41.768,18	
	0003505	PEDRO AUTO PEÇAS-PEDRO MANGUEIRA AQUINO	30/12/2019	10/02/2020	R\$ 430,00	R\$ 430,00	
	0003504	PEDRO AUTO PEÇAS-PEDRO MANGUEIRA AQUINO	30/12/2019	10/02/2020	R\$ 715,00	R\$ 715,00	
	0003502	PEDRO AUTO PEÇAS-PEDRO MANGUEIRA AQUINO	30/12/2019	10/02/2020	R\$ 280,00	R\$ 280,00	
	0003501	PEDRO AUTO PEÇAS-PEDRO MANGUEIRA AQUINO	30/12/2019	10/02/2020	R\$ 175,00	R\$ 175,00	
	0003497	MARIA DE FATIMA C ANDRADE E CIA LTDA	30/12/2019	03/01/2020	R\$ 10.001,38	R\$ 10.001,38	
	0003496	MARIA DE FATIMA C ANDRADE E CIA LTDA	30/12/2019	03/01/2020	R\$ 10.024,36	R\$ 10.024,36	
	0003445	JOECY ANIZIO DOS RAMOS	24/12/2019	10/02/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	
	0003443	ANA PAULA PEREIRA COELHO	24/12/2019	14/01/2020	R\$ 1.160,46	R\$ 0,00	
	0003430	FRANCISCO JUNIOR PEREIRA VIEIRA	24/12/2019	11/02/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	
	0003428	BRENDA OLIVEIRA TAVARES	24/12/2019	19/02/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	
	0003427	NADIA JANNINE VIEIRA DA SILVA	24/12/2019	10/02/2020	R\$ 1.627,91	R\$ 1.627,91	
	0003426	GILDENES PERGENTINO DA SILVA	24/12/2019	11/02/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	
	0003425	ALEX JORGE DA SILVA	24/12/2019	10/01/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	
	0003414	CHRISTIAN LINS DE OLIVEIRA - ME	23/12/2019	10/03/2020	R\$ 1.820,00	R\$ 1.820,00	
	0003339	MARIA DE FATIMA C ANDRADE E CIA LTDA	17/12/2019	10/01/2020	R\$ 9.041,18	R\$ 9.041,18	
	0003327	LACIL LAB ANALISES CLINICAS DR ISAAC LORDAO L...	17/12/2019	10/02/2020	R\$ 11.050,00	R\$ 7.000,00	
	0003221	EDINALDO DA SILVA -	09/12/2019	10/02/2020	R\$ 30.010,13	R\$ 12.000,00	
	0003221	EDINALDO DA SILVA -	09/12/2019	21/01/2020	R\$ 30.010,13	R\$ 5.000,00	
	0003220	MCR PNEUS LTDA	09/12/2019	10/02/2020	R\$ 1.280,00	R\$ 1.280,00	
	0003212	DIMEDONT-DIST.DE MEDICAMENTOS E EQUIP LT	06/12/2019	10/02/2020	R\$ 20.839,60	R\$ 20.839,60	
	0003185	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	03/12/2019	31/01/2020	R\$ 125,01	R\$ 125,00	
	0003185	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	03/12/2019	31/01/2020	R\$ 125,01	R\$ 0,00	
	0003112	CENTRO DE FORMACAO DE CONDUTORES BARRO...	29/11/2019	10/01/2020	R\$ 480,00	R\$ 480,00	
	0002930	DIMEDONT-DIST.DE MEDICAMENTOS E EQUIP LT	08/11/2019	10/02/2020	R\$ 11.362,00	R\$ 11.362,00	
	0001163	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	07/05/2019	31/01/2020	R\$ 58,59	R\$ 58,59	
	0000758	JOSE IRILEY ANDRADE DE LIRA - ME	21/03/2019	10/02/2020	R\$ 2.175,50	R\$ 2.175,50	
	0000484	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	25/02/2019	31/01/2020	R\$ 46,40	R\$ 27,85	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

I.C.M.S (17)					R\$ 19.797,18	R\$ 19.662,35
0003477	CHRISTIAN LINS DE OLIVEIRA - ME	27/12/2019	03/01/2020	R\$ 1.443,80	R\$ 1.443,80	R\$ 1.443,80
0003476	CHRISTIAN LINS DE OLIVEIRA - ME	27/12/2019	17/01/2020	R\$ 2.585,00	R\$ 2.585,00	R\$ 2.585,00
0003449	HENRIQUE MENDES CAVALCANTE	24/12/2019	11/02/2020	R\$ 310,00	R\$ 310,00	R\$ 310,00
0003446	PEDRO AFONSO MENDES VIEIRA	24/12/2019	11/02/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79
0003432	ROSILENE FIGUEIREDO ALVES ROLIM	24/12/2019	11/02/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79
0003431	EDIVANIA VIEIRA LINS	24/12/2019	04/02/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79
0003429	JOHN HENRIQUE TAVARES DA SILVA	24/12/2019	18/02/2020	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79	R\$ 1.162,79
0003411	VICENTE AUTO PEÇAS COM. E TRANSPORTE	23/12/2019	21/01/2020	R\$ 10.050,00	R\$ 10.050,00	R\$ 10.050,00
0003090	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	26/11/2019	09/01/2020	R\$ 100,00	R\$ 100,00	R\$ 100,00
0002800	ELETRO PEÇAS SA LTDA	06/11/2018	03/03/2020	R\$ 434,00	R\$ 434,00	R\$ 384,00
0002443	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	30/08/2019	31/01/2020	R\$ 16,38	R\$ 16,38	R\$ 13,10
0000989	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	12/04/2019	31/01/2020	R\$ 52,83	R\$ 52,83	R\$ 0,00
0000966	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	11/04/2019	09/01/2020	R\$ 41,78	R\$ 41,78	R\$ 40,91
0000700	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	15/03/2019	31/01/2020	R\$ 13,62	R\$ 13,62	R\$ 13,62
0000484	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	25/02/2019	31/01/2020	R\$ 46,40	R\$ 46,40	R\$ 18,55
0000354	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	07/02/2019	31/01/2020	R\$ 19,18	R\$ 19,18	R\$ 19,18
0000187	CAVALCANTE COMERCIO DE COMBUSTIVEIS LTDA	23/01/2019	31/01/2020	R\$ 33,03	R\$ 33,03	R\$ 33,03

Adicionando os valores de R\$102.282,47 (restos a pagar de 2018 quitados em 2019 e não computados para 2018) e R\$200.926,50 (restos a pagar de 2019 quitados no primeiro trimestre de 2020, com saldo financeiro), obtém-se um total aplicado de R\$1.664.517,38, correspondendo a **15,94%** das receitas de impostos mais transferências em ações e serviços públicos de saúde. Vide quadro resumo:

Aplicações em Saúde	Valor R\$
1. Receita de Impostos e Transferências	11.201.104,39
2.a. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea d	385.693,31
2.b. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea e	371.443,74
3. Base de Cálculo para as ASPS (1-2)	10.443.967,34
4. Despesas Empenhadas com a Função Saúde	2.940.880,11
5. Despesas Custeadas com Outros Recursos	1.224.914,66
Recursos do SUS	1.224.914,66
Recursos de Operações de Crédito	-
Outros Recursos	-
6.a. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos (15%)	354.657,04
6.b. Dedução das despesas não aplicadas em ASPS em exercícios anteriores (Art. 25 da LC nº 141/12)	-
7. Adições da Auditoria	-
8. Exclusões da Auditoria	-
9. Outros ajustes à Despesa	-
10. Restos a Pagar de 2018 não computados naquele exercício (Processo TC 06064/19, fl. 946)	102.282,47
11. Restos a Pagar 2019, pagos no primeiro trimestre de 2020, com recursos disponíveis de impostos e transferências. (R\$305.933,72)	200.926,50
12. Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde (4-5-6+10+11)	1.664.517,38
13. Percentual de Aplicação em Saúde (12/3*100)	15,94%

O índice mínimo constitucional de 15%, pois, foi atendido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Baixa arrecadação de ISS/IPTU/ITBI/IRRF. Baixo desempenho da Administração Tributária Municipal.

A Auditoria (fl. 1520) apontou a falta efetiva da arrecadação de tributos municipais, contrariando os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

A defesa (fls. 1847/1850) alegou que: a arrecadação foi compatível com o patamar de cada ano; vem adotando medidas fiscais para a cobrança dos tributos; e buscou fomentar a arrecadação com a realização de sorteios de brindes para incentivar o pagamento de tributos, tanto que houve incremento da arrecadação no ano de 2019 em comparação com os exercícios anteriores.

A Auditoria (fls. 2706/2707) não acatou os argumentos apresentados, pois, apesar dos valores registrados refletirem um pequeno acréscimo em relação ao ano anterior não justifica a existência de esforços pela gestão para um crescimento eficaz na arrecadação dos tributos. Acrescentou, ainda, que *“pesar de explicitar como exemplo o sorteio de brindes para incentivar o pagamento dos tributos, mesmo assim, ainda atingiu um índice baixo de crescimento”*.

O Ministério Público de Contas entendeu que, *“além de constituir motivo para reprovação das contas, enseja aplicação de multa a autoridade responsável e a emissão de recomendação à gestora para adotar providências necessárias, no sentido de corrigir a ocorrência citada e de adequar-se às exigências da LRF de uma gestão fiscal responsável”*.

Conforme consta, a arrecadação de tributos próprios municipais apresentou os seguintes resultados:

Receita de Impostos e Transferências	Previsão Inicial (R\$)	Executado (R\$)	% (A/H)
1. ISS	75.000,00	37.677,37	50,23
2. IPTU	15.000,00	21.769,48	145,12
3. ITBI	5.000,00	1.059,00	21,18
4. IRRF	150.000,00	205.209,41	136,80

Quadro 2 - Evolução histórica da receita de impostos arrecadada no período – valores em R\$				
	ISS	IPTU	ITBI	IRRF
2017	28.391,48	9.085,52	1.085,12	161.821,10
2018	35.082,10	19.415,71	488,90	197.226,77
2019	37.677,37	21.769,48	1.059,00	205.209,41



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) prescreve, em seu art. 11, a obrigação para o ente municipal de instituir, prever, cobrar e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência, como condicionante para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

A falha no acompanhamento da arrecadação de um ou outro tributo e a ausência de medidas para reaver débitos fiscais comprometem a própria autonomia financeira municipal, podendo ocasionar o desequilíbrio das contas públicas.

Como se observa, alguns impostos, a exemplo do IPTU e IRRF, tiveram sua arrecadação bem acima do previsto. Em relação aos demais impostos como ISS e ITBI, em regra, dependem da evolução da atividade econômica municipal, que, a priori, também estão atrelados ao reflexo do crescimento da economia nacional.

Contudo, no geral, a arrecadação de tributos superou a previsão e o resultado fiscal da gestão mostrou-se moderado. Em todo caso, cabe expedir **recomendação** à gestão municipal, no sentido de adotar providências para aperfeiçoar a arrecadação tributária municipal, inclusive, com a inscrição em dívida ativa dos débitos dos contribuintes que porventura estejam inadimplentes.

Despesas com pessoal e encargos do Executivo Municipal acima do limite legal (54%), inclusive Contribuição Previdenciária Patronal (PN TC 12/2007).

Segundo levantamento da Auditoria (fls. 1515 e 2715), os gastos com pessoal do Poder Executivo, no montante de R\$7.405.894,66, corresponderam a **55,34%** da Receita Corrente Líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$13.382.564,90, ultrapassando o limite de 54% permitido por lei. Os do Município atingiram R\$7.859.683,93 (**58,73%** da RCL), dentro do limite de 60%.

Em sua defesa (fls. 1850/1855 e 2812/2815), a Gestora alegou que deve ser levado em consideração o entendimento do Parecer Normativo PN - TC 12/2007, em relação aos encargos previdenciários, bem como as decisões do Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

A Auditoria (fls. 2717 e 3227) não acatou os argumentos apresentados, pois “a defesa em seus argumentos afirma que o percentual das despesas com pessoal do Poder Executivo considerando o PN TC 12/2007, atingiu 55,29% em desacordo com o art. 20 da LRF. Portanto, permanece o entendimento inicial”.

O Ministério Público de Contas (fl. 3245) entendeu que “a ultrapassagem aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal enseja aplicação de multa a autoridade responsável e a devida recomendação de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00”.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estando os gastos com pessoal acima do limite, os Poderes terão dois quadrimestres para reconduzir a despesa de pessoal ao índice adequado. Entretanto, o prazo é contado em dobro quando a economia cresce pouco (abaixo de 1%) ou registra PIB negativo. Nesse caso, o prazo de recondução salta para quatro quadrimestres (art. 66, da Lei Complementar 101/2000):

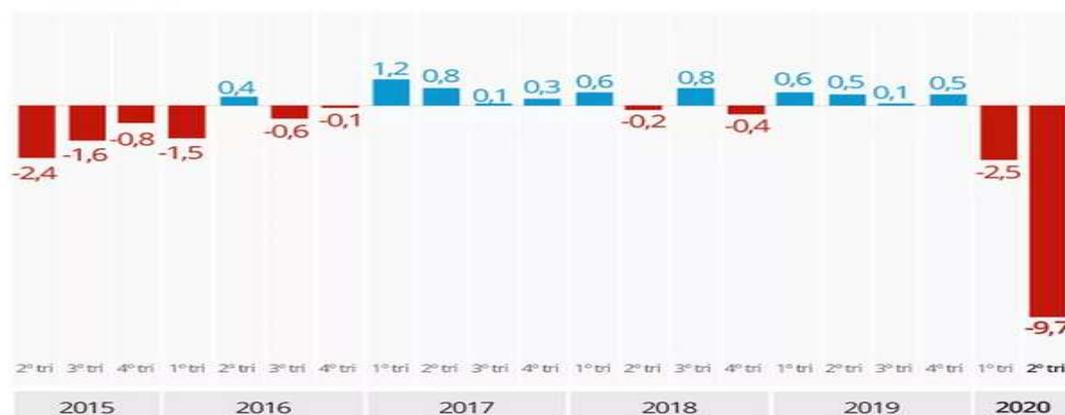
Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

A evolução do Produto Interno Bruto, segundo dados do IBGE, está assim registrada:

VARIAÇÃO TRIMESTRAL DO PIB BRASILEIRO

Em %, contra o trimestre anterior



Fonte: IBGE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Vale ressaltar que, durante o acompanhamento da gestão 2020, Processo TC 00282/20, foi emitido o Alerta TC nº 00470/20, no sentido de observar a evolução dos gastos com pessoal ao longo do exercício.

De toda forma, o percentual de gastos de pessoal do Poder Executivo em relação à RCL, correspondeu a 55,29%. Nesse sentido, a alternativa de prazo duplicado pode ser exercida entre 2017 a 2020, períodos em que a economia pouco evoluiu, apresentando, inclusive, taxas negativas de incremento. Então, os prazos para recondução dos gastos com pessoal a percentuais permitidos por lei devem ser computados em dobro. A matéria, dessa forma, atrai **recomendação** para o restabelecimento da legalidade, sem prejuízo da **multa** por descumprimento da lei.

Despesas realizadas a conta do FUNDEB acima do total de ingressos de recursos desse fundo.

A Unidade Técnica (fl. 1516 e 2711) indicou despesas com recursos do FUNDEB em valores superiores aos recursos recebidos ao longo do exercício.

A defesa (fls. 1856 e 2816) alegou que os valores são referentes ao IRRF, ISS e de resgates de aplicações e transferências financeiras e receitas extras, totalizando que totalizaram R\$4.248.225,53. Indicou também que, tangente às despesas, a Auditoria considerou as despesas empenhadas, sem diminuir os restos a pagar. Também, não somou as despesas extras, aplicações financeiras e transferências financeiras e não deduziu os restos a pagar. Então, a despesa totalizaria R\$4.580.282,64, e a diferença entre o total da receita menos o total da despesa e exatamente o valor dos restos a pagar de 2019 de recursos do FUNDEB, no valor de R\$332.057,11.

A Auditoria (fls. 2713 e 3227) não acatou os argumentos, pois *“quanto ao valor apresentado da diferença de R\$ 562.976,14, informados como pagos com recursos do FUNDEB, não houve comprovação dos valores ingressos na conta do fundo, apesar do demonstrativo apresentado pelo setor responsável não altera o entendimento inicial registrado”*.

O Ministério Público, fl. 3247, acompanhou o entendimento da Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

A diferença se deu, tendo em vista que a Auditoria considerou, como gasto com os recursos FUNDEB, as despesas limitadas às receitas do Fundo mais aplicações e complemento da União, não incluindo o saldo do final do exercício de 2018.

Além disso, a Auditoria, ao considerar os gastos, limitados às receitas auferidas pelo Fundo, excluiu automaticamente despesas com educação que certamente advieram de recursos de impostos, pois não há notícia de que a conta do FUNDEB foi abastecida com recursos de outras fontes, como de convênios ou outros programas com finalidade exclusiva. A rigor, foram classificadas como despesas com recursos do FUNDEB aplicações que, na realidade, foram efetivamente custeadas com recursos de impostos mais transferências, especialmente através da conta denominada “folha de pagamento”, que recebia recursos das duas fontes. Tal fato é corroborado quando a Auditoria, para realizar do cálculo das aplicações em MDE, considera o total de despesas com recursos vinculados ao FUNDEB (fl. 2713). Vejamos:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	2.597.421,40
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	1.369.479,37
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	3.966.900,77
Deduções e/ou Adições	

Portanto, a falha pode ser desconsiderada.

Baixa realização de Investimentos.

A Auditoria indicou ter havido baixo investimento durante o exercício (fl. 1517):

6. ANÁLISE DO INVESTIMENTO MUNICIPAL

	Receita total	Despesa Total
Despesa Corrente		13.421.985,41
Despesa de Capital		493.198,18
Receita Corrente	13.382.564,90	
Receita de Capital	30.300,00	

No quadro acima, o confronto entre despesa de capital versus receita de capital se extrai obediência a regra de ouro, que proíbe a realização de despesa de capital inferior a receita de capital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Quadro 11 (b) - Despesas de Capital – janeiro a dezembro 2019 (R\$)					
	Investimentos	Amortização da Dívida	% Inv	% AD	Despesa de Capital
2017	148.516,30	558.138,58	21,02	78,98	706.654,88
2018	574.216,00	245.675,39	70,04	29,96	819.891,39
2019	238.119,17	255.079,01	48,28	51,72	493.198,18

Quadro 11 (d) - Despesa com Investimento por fonte de Recurso– janeiro a dezembro 2019 (R\$)			
	Recursos Ordinários	Receitas de Impostos e Transferências de Impostos - Saúde	Receitas de Impostos e Transferências de Impostos - Educação
Valor	12.546,65	0,00	30.000,54

Em sede de defesa prévia (fls. 1860/1861), a Gestora argumentou que o Município realizou investimentos na ordem de R\$493.198,18 e que, levando em consideração o montante arrecadado de receita de capital e o total de despesa aplicada, a gestão se encontra comprometida com a boa prática pública e envidará esforços para garantir maiores investimentos nos próximos exercícios.

A Unidade Técnica (fl. 2704) não acatou os argumentos apresentados, pois, durante o “acompanhamento Bimestral de Indicadores do período de 01/2019 a 06/2019, foi emitido Alerta à Gestora quanto ao índice de aplicação em investimentos estava com o índice muito baixo em relação ao valor previsto e autorizado na LOA, para que tomasse medidas necessárias para a correção quanto ao fato”.

O Ministério Público, fls. 3244/3245, concordou com a Auditoria.

O orçamento público nosso, no decorrer de sua evolução, ganhou status de verdadeiro plano de trabalho ou programa de governo a ser perseguido em seus objetivos e metas, desgarrando-se do arcaico conceito de peça meramente contábil e burocrática e amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum de forma sustentável, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Mas, embora concebidos com todos esses requisitos e formalizados em instrumentos constitucionalmente previstos, os orçamentos públicos não representam uma camisa-de-força à criatividade ou discricionariedade dos seus gestores, pois de nada valeriam tais rigores se o fim colimado – a realização do bem comum sustentável – sofresse ranhuras. Daí, a própria legislação financeira estabelece mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais, a suplementação e o remanejamento de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.

De toda forma cabem as devidas **recomendações** no sentido de haver um melhor planejamento das despesas públicas.

Existência de débito de contribuições patronais devidas ao RGPS.

A Unidade Técnica apontou (fls. 1518) que o Município apresentou diferença relacionada ao valor empenhado das obrigações patronais e o valor devido estimado, conforme quadro abaixo:

Quadro 12(b) – Contribuição Patronal ao RGPS

Discriminação	Executivo	Legislativo	Total
Valor Empenhado em favor do INSS (a)	1.147.063,59	100.092,84	1.247.156,43
Vencimentos e Vantagens Fixas (b)	7.108.601,81	453.789,27	7.562.391,08
Vantagens Variáveis (c)	0,00	0,00	0,00
Remuneração Pessoal Temporário (d)	296.294,85	0,00	296.294,85
Base de Cálculo (e) = (b+c+d)	7.404.896,66	453.789,27	7.858.685,93
Alíquota (f)	21,00	21,00	
Valor Devido Estimado (g) = (e) x (f)	1.555.028,30	95.295,75	1.650.324,05
Diferença não Empenhada (h) = (g-a)¹	407.964,71	0,00	407.964,71

Fonte: SAGRES

A defesa alegou (fl. 1862), que o Município recolheu obrigações patronais e parcelamentos, em valor total muito maior do que o indicado pela Auditoria. Informou, ainda, a realização de parcelamentos de seus débitos previdenciários. Por fim, acrescentou que a Auditoria, em sua base de cálculo, deixou de excluir os valores referentes às verbas indenizatórias (13º de férias) e a compensação de salário família e salário maternidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

A Auditoria (fl. 2722) não acatou os argumentos, porquanto “*após a análise dos argumentos da defesa quanto ao não recolhimento das obrigações patronais junto aos Órgãos competente o defendente não concorda com a base de cálculo e que deve ser recalculado com o valor correto, no entanto, este Corpo Técnico fez os cálculos por estimativa o qual resultou no valor de R\$407.964,71, e que deve ser informados ao INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, para refazer os cálculos e fazer a devida cobrança que é o Órgão competente para tal finalidade. Neste caso, a Auditoria permanece com o entendimento inicial*”. Apresentou o seguinte quadro (fl. 2720):

Discriminação	Valor RGPS (R\$)	Valor RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	7.109.599,81	0,00
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	296.294,85	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Adições da Auditoria	0,00	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00	0,00
7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)	7.405.894,66	0,00
8. Alíquota *	21,0000%	0,00%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	1.555.237,88	0,00
10. Obrigações Patronais Pagas	930.238,72	0,00
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	0,00	0,00
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 – 10 - 11)	624.999,16	0,00

O Ministério Público (fl. 3248), concordou com a Unidade Técnica, acrescentando que “*segundo Parecer Normativo deste Egrégio Tribunal, PN-TC52/2004, será motivo de parecer contrário à aprovação de contas*”.

O olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento de obrigações previdenciárias pelos gestores públicos já conta com vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com a seguinte dicção:

5. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, relativas à gestão 2001/2004, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

5.4. 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, inclusive a agentes políticos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

Desde os idos de 2001, pois, tem sido constante o debate sobre os critérios a observar quando do levantamento das obrigações previdenciárias adimplidas pelas sucessivas gestões, tanto em relação àquelas direcionadas ao regime geral de previdência quanto, e principalmente, às contribuições aos regimes próprios securitários.

Em muitos casos, sopesando o impacto da falta de pagamento em exercícios e/ou legislaturas anteriores, se tem levado em consideração a totalidade das obrigações patronais quitadas, independentemente da origem do título, para aquilatar sua compatibilidade com o volume estimado para a competência do período. É essa a premissa, conforme precedentes, a ser adotada neste voto.

Nessa linha e numa análise mais simplificada, em consulta ao SAGRES, se verifica que no exercício sob análise a Prefeitura Municipal pagou ao INSS despesas orçamentárias na quantia de R\$941.510,65, sendo R\$930.238,72 de obrigações patronais e R\$11.271,93 de parcelamento:

Agrupamentos	Soma(Valor Pago)	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Empenhado)
INSS-EMPRESA (40)	R\$ 941.510,65	R\$ 1.158.335,52	R\$ 1.158.335,52
> 13 - Obrigações Patronais (36)	R\$ 930.238,72	R\$ 1.147.063,59	R\$ 1.147.063,59
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (4)	R\$ 11.271,93	R\$ 11.271,93	R\$ 11.271,93

O valor total pago, corresponde a **60,54%** do valor estimado pela Auditoria (R\$1.555.237,88).

No contexto da gestão, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária não representam hipóteses de reprovação da prestação de contas, cabendo as devidas **recomendações** para que o Município adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de encargos, sem prejuízo da aplicação de **multa** por descumprimento da lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

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:

“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”.²

² “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 08479/20

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 08479/20**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Carrapateira** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** da Senhora **MARINEIDIA DA SILVA PEREIRA**, na qualidade de **Prefeita** do Município, relativa ao exercício de **2019**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade 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, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.
TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 03 de fevereiro de 2021.

Assinado 4 de Fevereiro de 2021 às 09:35



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 3 de Fevereiro de 2021 às 15:01



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 4 de Fevereiro de 2021 às 11:05



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Gomes Vieira Filho

CONSELHEIRO

Assinado 4 de Fevereiro de 2021 às 09:40



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

CONSELHEIRO

Assinado 9 de Fevereiro de 2021 às 11:31



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO

Assinado 3 de Fevereiro de 2021 às 18:57



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 3 de Fevereiro de 2021 às 19:04



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Marcílio Toscano Franca Filho

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO