



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04676/16

*Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Algodão de Jandaíra. 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 – Não envio de Leis Orçamentárias (LOA, LDO e PPA). Não envio de informações referentes a procedimentos licitatórios. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas relativas ao exercício 2015. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Algodão de Jandaíra. 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 as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): julgamento regular das contas de gestão, atendimento integral às exigências da LRF. **Recomendação.***

PARECER PPL-TC 0119/17

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Algodão de Jandaíra, relativa ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor Humberto dos Santos (CPF nº 027.112.264-17). 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 Algodão de Jandaíra; e das contas de gestão, que resultará em avaliação técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial (fls. 1320/1341), em 30/03/2017, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 345/2014, de 30 de dezembro de 2014, estimando receita e fixando despesa em R\$ 18.078.871,00, bem como autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 10.847.322,20, correspondentes a 60% da despesa fixada na LOA.*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 2.741.445,95, tendo como fonte exclusiva de recursos a anulação de dotações. Ademais, foram utilizados R\$ 1.751.033,65 dos créditos adicionais abertos.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 11.300.303,94, atingindo 62,51% da fixação constante da LOA.*
- d) A despesa orçamentária realizada somou R\$ 10.815.003,21, representando 59,82% da previsão original.*
- e) O somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT – atingiu R\$ 8.628.916,26.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 10.895.361,40.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

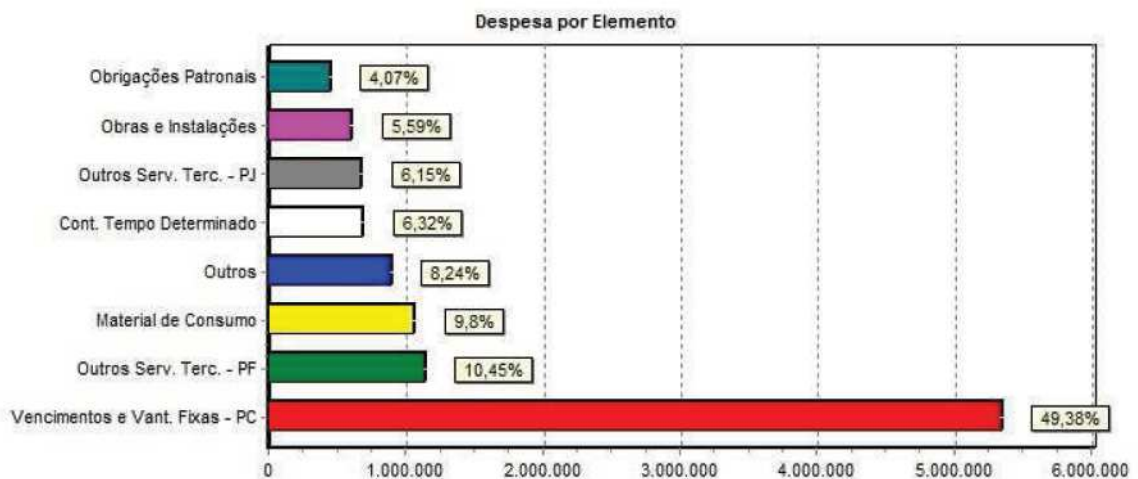
- a) O Balanço Orçamentário Consolidado evidenciou a ocorrência de superavit equivalente a 4,29% (R\$ 925.803,37) da receita orçamentária arrecadada.
- b) O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 3.957.319,08, apropriado exclusivamente na conta Bancos. Deste montante, R\$ 3.260.777,65 correspondem a disponibilidades financeiras do Instituto Próprio de Previdência.
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresentado pela Urbe também registrou superavit financeiro, no valor de R\$ 786.322,46. Ao segregar os valores por Ente Municipal, a Auditoria fez uma estimativa que o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial da Prefeitura de Algodão de Jandaíra seria deficitário em R\$ 2.473.882,56.

3. Referente à estrutura da despesa:

O tema da remuneração dos Vereadores será analisado na Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 04028/16). A última movimentação processual foi a inserção do Parecer Ministerial nº 00860/17, onde consta a sinalização de regularidade das contas de gestão.

O item 8 da exordial aponta a inexistência de excesso na remuneração do Chefe do Poder Executivo e de seu substituto constitucional.

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\$ 2.114.593,32, equivalente a **94,43%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 3.351.701,23, equivalente a **38,84%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) O Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R\$ 1.561.888,62, equivalente a **18,95%** da RIT.
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.023.696,05, equivalente a **55,29%** da RCL (limite máximo=60%).
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 5.655.326,24, equivalente a **51,91%** da RCL (limite máximo=54%).

Ao término do exórdio, a Unidade Técnica de Instrução apontou diversas irregularidades, ensejando a notificação da autoridade responsável. O interessado, após solicitação de prorrogação de prazo para apresentação da defesa, trouxe aos autos o Documento TC nº 28784/17, devidamente analisado pelo Órgão Técnico (fls. 1742/1751). Ao fim da fase de instrução, remanesceram as seguintes pechas:

1. Não encaminhamento da LOA ao Tribunal.
2. Não encaminhamento do LDO ao Tribunal.
3. Não encaminhamento da PPA ao Tribunal.
4. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 2.473.882,56.
5. Ausência de informações sobre procedimentos licitatórios no Sistema Sagres.
6. Não encaminhamento ao Tribunal de procedimentos licitatórios conforme Resolução Normativa.
7. Omissão de valores da dívida fundada.

Chamado ao feito, o Ministério Público de Contas Autos expediu o Parecer nº 00876/17 (fls. 1753/1758), da lavra da procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de governo de responsabilidade do Sr. Humberto dos Santos, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, relativas ao exercício de 2015;
- b) **IRREGULARIDADE das contas de gestão** do gestor supramencionado, relativas ao exercício de 2015;
- c) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao mencionado gestor;
- e) **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.

O Relator fez incluir o processo na pauta da presente sessão, com as intimações 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, tenha 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 outros princípios. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

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

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas de governo e de gestão do senhor Humberto dos Santos, Prefeito do Município de Algodão de Jandaíra, relativas ao exercício financeiro de 2015.

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução. Algumas, por estreita relação temática, serão tratadas em conjunto.

- Não encaminhamento da LOA ao Tribunal.
- Não encaminhamento do LDO ao Tribunal.
- Não encaminhamento da PPA ao Tribunal.

As máculas em destaque dizem respeito ao não encaminhamento ao Tribunal da tríade de leis do orçamento (LOA, LDO e PPA), para fins de prestação de contas. De fato, os citados instrumentos orçamentários não constam do caderno processual, embora tenham sido acostados em sede de defesa. Resta claro o descumprimento das determinações constantes na Resolução Normativa RN – TC – 07/2004. Vale destacar que a citada norma disciplina o envio, pelo Governo do Estado e pelos Municípios, das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (artigo 5º, §1º) e Leis Orçamentárias Anuais (artigo 7º, §1º), bem como do Plano Plurianual (artigo 3º, §1º), inclusive arbitrando o valor da cominação por eventual atraso (artigo 32). Como se lê nos dispositivos, a resolução, elaborada há mais de uma década, previa a constituição de processos específicos para apreciação das peças orçamentárias.

A despeito do ato normativo ainda estar em voga, alguns dos regramentos contidos na RN – TC – 07/2004 perderam a finalidade a partir da adoção da nova processualística de contas. Assim, não existem mais os processos específicos de LDO, LOA ou PPA. O conjunto orçamentário passou a integrar o processo eletrônico, sendo que cada uma das leis pode ser consultada na opção “arquivos anexos/apensados”, dentro do sistema de tramitação.

A descontinuação dos processos de leis orçamentárias, todavia, não implicou a desobrigação de envio a esta Corte de Contas. Vale frisar que os prazos limites estabelecidos nos artigos 3º, §1º; 5º, §1º e 7º, §1º tendem a ser flexibilizados, ante à inexistência dos processos específicos para análise das leis orçamentárias. Assim, caberia ao Alcaide o envio das peças em conjunto com o próprio processo eletrônico de prestação de contas, algo só remediado em sede de defesa.

Não havendo desdobramentos mais sérios em função da eiva, haja vista os instrumentos orçamentários terem sido anexados aos autos por ocasião da defesa, **recomende-se à atual gestão** que adote as providências necessárias ao envio e publicação das normas orçamentárias quando da formalização das próximas prestações de contas.

- Ocorrência de deficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 2.473.882,56.

Cumpra salientar o limite conceitual da falha: trata-se de um suposto deficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial - BP. Há que ser ressaltado que a estimativa da Auditoria se deu a partir da individualização da posição financeira da Prefeitura de Algodão de Jandaíra, tendo sido apartados os números relativos ao Regime Próprio de Previdência.

Sobre o demonstrativo, a mais recente edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público afirma que o BP é a peça contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação. Ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos itens que o compõem, a Lei 4320/64 confere um viés orçamentário ao BP.

Como se vê, no Ativo e Passivo financeiros serão contabilizados os eventos cuja realização dispensa a autorização legislativa consignada em orçamento. No caso em testilha, há que se ponderar que a Urbe finalizou o ano com disponibilidades financeiras não comprometidas da ordem de R\$ 696.541,43. Este é o saldo da conta Bancos, excepcionando-se os valores pertencentes ao RPPS. Em contrapartida, o passivo financeiro do Poder Executivo alcançou R\$ 3.170.423,99.

Diferentemente do que sustentou a defesa, a conclusão acima em nada se relaciona ao montante apropriado em Restos a Pagar. Não é no demonstrativo da dívida fluante (fl. 167) que se consolida a posição deficitária, mas sim no balanço patrimonial (fls. 155/160), precisamente na diferença entre ativo e passivo circulantes. E é aí que se vê, claramente, a essência da eiva listada pela Auditoria: inadimplemento com benefícios e contribuições previdenciárias ao RPPS e ao INSS, referentes a exercícios anteriores.

Decerto que a formalização de parcelamento alteraria a natureza da dívida, posto que tais negociações implicam prazos dilatados para adimplemento. Assim, fácil concluir que a mudança no critério de exigibilidade (dívidas previdenciárias são apropriadas no passivo não circulante) extinguiria a própria irregularidade. Não há, portanto, desequilíbrio financeiro a comprometer a condução da gestão municipal, muito menos capaz de resultar em problema fiscal para a gestão subsequente, não obstante tenha por incumbência o ônus das parcelas vincendas. Assim, a falha não indica mácula à presente prestação de contas, **devendo ser afastada**.

- Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao Sistema Sagres.
- Não encaminhamento ao Tribunal de procedimentos licitatórios conforme Resolução Normativa.

Registre-se que a Auditoria constatou, já na exordial, que todos os pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço feitos pela Prefeitura Municipal de Algodão de Jandaíra durante o exercício atenderam às exigências da Lei de Licitações e Contratos. Uma Administração que promova tal feito faz jus a uma menção honrosa.

As falhas em destaque versam exclusivamente sobre inconformidades no envio de informações. **Recomende-se à atual Gestão** que atente para as determinações constantes da Resolução Normativa RN – TC nº 09/2016, que dispõe sobre a remessa de informações e documentos relativos à temática de licitações e contratos.

- Omissão de valores da dívida fundada.

Para a última eiva remanescente após a etapa de análise de defesa também cabe recomendação. Segundo a Unidade de Inspeção, a dívida da Prefeitura de Algodão de Jandaíra com o seu Instituto Próprio de Previdência, no montante de R\$ 2.378.960,67, não foi registrada no balanço patrimonial e nem nos demonstrativos de dívidas do município. Deve a atual Gestão, portanto, proceder à correta escrituração contábil, para que os demonstrativos sejam fiéis à realidade da Contabilidade Pública.

Esclarecidos os pontos elencados na instrução e diante da pouca gravidade das máculas apuradas no curso da instrução, somada ao fato de que a Gestão Municipal superou, em larga medida, os índices legais e constitucionais relativos às aplicações em saúde, educação e pessoal, peço vênha para divergir de alguns dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, afastando, excepcionalmente, a cominação de multa e votando pelo (a): **emissão de Parecer Favorável** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Algodão de Jandaíra, exercício de 2015, sob a responsabilidade do senhor **Humberto dos Santos** e, em Acórdão separado, pelo (a)

- 1) **Julgamento regular** das contas de gestão do senhor Humberto dos Santos, Prefeito de Algodão de Jandaíra, referente ao exercício de 2015.
- 2) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
- 3) **Recomendação** à Administração Municipal de Algodão de Jandaíra no sentido de atentar à regular escrituração contábil das posições devedoras e à necessidade de envio das leis que tratam do tema orçamentário e das informações relativas aos procedimentos licitatórios realizados pela Urbe.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO – TC nº 04155/15, 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 Algodão de Jandaíra, **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Algodão de Jandaíra, senhor **Humberto dos Santos**, relativa ao exercício de 2015.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 01 de novembro de 2017

Assinado 6 de Novembro de 2017 às 14:49



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 6 de Novembro de 2017 às 13:53



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 10 de Novembro de 2017 às 11:51



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Novembro de 2017 às 14:34



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 7 de Novembro de 2017 às 13:28



Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Novembro de 2017 às 15:17



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Novembro de 2017 às 16:11



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL