



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05405/17

Origem: Prefeitura Municipal de Puxinanã

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsáveis: Lúcia de Fátima Aires Miranda (ex-Prefeita)

Maria Lucia Dias de Oliveira (ex-Gestora do FMS)

Luciene Silva Santos (ex-Gestora do FMS)

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

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

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

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

ACÓRDÃO APL – TC 00087/21

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, na qualidade de Prefeita do Município de **Puxinanã**, bem como da **prestação de contas** advinda do **Fundo Municipal de Saúde**, de responsabilidade da Senhora MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA e da Senhora LUCIENE SILVA SANTOS, relativas ao exercício de **2016**.
2. Com a apresentação da PCA (fls. 2/139) e a inserção dos documentos de fls. 143/4374, foi elaborado o Relatório Inicial de fls. 4377/4474, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Lisandro Moreira Pita, subscrito pelo ACP Gláucio Barreto Xavier (Chefe de Divisão) e pelo ACP Sebastião Taveira Neto (Chefe de Departamento), com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 31/03/2017, dentro do prazo e instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município possui 13.638 **habitantes**, sendo 4.450 habitantes da zona urbana e 9.188 habitantes da zona rural;

*PROCESSO TC 05405/17*

- 2.3.** A **lei orçamentária anual** (Lei 549/2015) estimou a receita em R\$30.929.200,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$21.650.440,00, correspondendo a 70% da despesa fixada na LOA;
- 2.4.** A **receita arrecadada** correspondeu a R\$22.692.097,55, sendo R\$22.221.235,75 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.465.401,38 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$470.861,80 em receitas de **capital**;
- 2.5.** A **despesa executada** totalizou R\$22.702.162,73, sendo R\$835.592,16 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$21.618.366,07 (R\$831.525,16 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.083.796,66 (R\$4.067,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 2.6.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 0,04% (R\$10.065,18) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.173.337,59, sendo R\$1.480,00 em caixa e R\$1.171.857,26 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$3.150.037,32;
- 2.7.** Foram realizados 40 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$3.996.386,04 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 08/2013, não havendo a indicação de gastos sem licitação;
- 2.8.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$14.950,65, correspondendo a 0,07% da despesa orçamentária total;
- 2.9. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.9.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$4.899.462,84, correspondendo a **81,65%** dos recursos do FUNDEB (R\$6.000.494,07) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício atendeu ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 2.9.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$4.168.232,72, correspondendo a **31,53%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$13.219.723,02;



PROCESSO TC 05405/17

- 2.9.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.279.880,71, correspondendo a **18,28%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$12.471.548,93);
- 2.9.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$10.935.076,28 correspondendo a **49,21%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$22.221.235,75;
- 2.9.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$547.463,31, totalizou R\$11.482.539,59, correspondendo a **51,67%** da RCL;
- 2.9.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **59,79%** e o do Município para **62,8%**;
- 2.10.** Ao final do exercício, o quadro de pessoal ativo do Poder Executivo era composto de 510 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
									AH%
Comissionado	37	7,41	54	11,20	88	15,58	70	13,73	89,19
Contratação por excepcional interesse público	47	9,42	15	3,11	66	11,68	22	4,31	-53,19
Efetivo	404	80,96	407	84,44	405	71,68	412	80,78	1,98
Eletivo	11	2,20	6	1,24	6	1,06	6	1,18	-45,45
TOTAL	499	100,00	482	100,00	565	100,00	510	100,00	2,20

- 2.11.** Foi identificada **insuficiência financeira** para os compromissos de curso prazo:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	354.911,97
2. Restos a Pagar	1.240.841,36
3. Depósitos	0,00
4. Consignações	2.327.395,93
5. Ajustes	214.798,89
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	-3.428.124,21

Insuficiência Financeira

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

- 2.12.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$835.609,92, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 111,54% do valor fixado no orçamento (R\$840.000,00);



PROCESSO TC 05405/17

2.13. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

2.14. Não houve registro de denúncia neste Tribunal, para o exercício em exame;

2.15. Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise;

2.16. Ao término da análise enviada, a Auditoria acusou a ocorrência de irregularidades.

- 3.** Notificações e apresentação de defesa por meio do Documento TC 18683/18 (fls. 4495/4726), sendo examinada pela Auditoria que, em relatório de fls. 4736/4749, lavrado pelo ACP Almir Figueiredo Andrade Filho e chancelado pelo ACP Sebastião Taveira Neto, Chefe de Divisão, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades, com seus respectivos responsáveis:

DJAIR JACINTO DE MORAIS (Contador)

- a) Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;

LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA (ex-Prefeita)

- b) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$3.150.037,32;
- c) Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
- d) Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$3.914.713,04;

MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA (ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde)

- f) Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no valor de R\$2.923,40;

LUCIENE SILVA SANTOS (ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde)

- g) Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no valor de R\$3.069,80.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05405/17

4. Ao final, a Auditoria ainda sugeriu recomendações no sentido de realizar o cancelamento de restos a pagar e de observar os requisitos para compras de materiais de distribuição gratuita.
5. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 4752/4755), pugnou pela necessidade de citações do Senhor DJAIR JACINTO DE MORAIS e da Gestora do FMS de Puxinanã, referente ao período de 01/01/2016 a 28/02/2016, para, querendo, no prazo regimental, prestarem esclarecimentos a respeito das eivas que lhes foram imputadas.
6. A Secretaria do Tribunal Pleno certificou haver o Senhor DJAIR JACINTO DE MORAIS falecido.
7. Citada, a Gestora do Fundo Municipal de Saúde deixou escoar o prazo regimental, não apresentado os devidos esclarecimentos.
8. Novamente chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em Cota da mesma Procuradora (fls. 4773/4775), pugnou pelo retorno dos autos à Unidade Técnica para complementação de informações relacionadas à dívida e ao endividamento municipal e informações sobre os recolhimentos previdenciários.
9. Relatório complementar (fls. 4782/4787), da lavra do mesmo ACP e chancelado pelo mesmo Chefe de Divisão, com as seguintes informações:

- 9.1. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$22.113.749,13**, representando **99,52%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 29,47% e 70,53%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, correspondendo a uma redução de 5% em relação ao exercício anterior. A composição e principais credores estão assim compostos:

Especificação	Valor Informado
Precatórios	R\$ -
RGPS	R\$ 13.694.728,45
Empresa de Fornecimento do Serviço de Água e Esgoto	R\$ -
Empresa de Fornecimento do Serviço de Energia Elétrica	R\$ -
Gestão Anterior	R\$ 514.712,63
FGTS	R\$ 1.386.383,89
Total	R\$ 15.595.824,97

Fonte: Demonstrativo da Dívida Fundada Interna (fl. 123)

Já em relação aos limites legais, têm-se:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores	%RCL	Valores	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	R\$ 15.595.824,97	70,18%	R\$ 26.665.482,90	120%
Concessões de Garantias	R\$ -	-	R\$ -	-
Operações de Créditos (exceto ARO)	R\$ -	-	R\$ -	-
Operações ARO	R\$ -	-	R\$ -	-

Fonte: Sagres



PROCESSO TC 05405/17

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

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

9.2.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.735.181,69, estando R\$41.146,97 acima do valor estimado de R\$1.694.034,72;

10. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, (fls. 4790/4811), opinou por: “**a) Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas da Prefeita Municipal de Puxinanã, Sra. Lúcia de Fátima Aires Miranda, relativas ao exercício de 2016; b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão da Prefeita acima referida; c) DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF; d) APLICAÇÃO DE MULTA à responsável, nos termos do artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais; e) RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, além de observar as demais sugestões aduzidas nesta peça; f) JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS das Gestoras do Fundo Municipal de Saúde, Sras. Maria Lucia Dias de Oliveira e Luciene Silva Santos, relativas ao exercício de 2016; g) RECOMENDAÇÃO à atual Gestão do Fundo Municipal de Saúde no sentido de guardar estrita observância às exigências estabelecidas pela Lei Municipal nº. 411/2002”.**

11. Retrospectivamente, a ex-Prefeita obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04527/14. Parecer PPL – TC 00212/19 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00415/19 (**atendimento parcial da LRF, regularidade com ressalvas das contas de gestão, determinação e recomendações**) – após recurso de reconsideração;

Exercício 2014: Processo TC 04293/15. Parecer PPL – TC 00214/16 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00803/16 (**atendimento parcial da LRF, regularidade com ressalvas das contas de gestão, aplicação de multa de R\$3.000,00, representação e recomendações**);

Exercício 2015: Processo TC 04729/16. Parecer PPL – TC 00168/17 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00777/17 (**atendimento parcial da LRF, regularidade com ressalvas das contas de gestão, aplicação de multa de R\$4.000,00 e recomendações**).

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



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05405/17

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão 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 da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

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 da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

*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.

LUCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA (ex-Prefeita)

Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$3.150.037,32.

A Auditoria (fl. 4380) apontou a ocorrência de déficit financeiro no montante de R\$3.150.037,32, correspondendo a 13,88% da receita orçamentária arrecadada.

A defesa alegou (fl. 4496/4498) que, conforme Balanço Patrimonial, o valor correto seria de R\$2.756.331,66, e que se deveria levar em consideração o saldo disponível no exercício anterior e os valores pagos referentes aos restos a pagar.



PROCESSO TC 05405/17

A Auditoria (fl. 4737) não acatou os argumentos apresentados, porquanto “os argumentos apresentados pela defendente não encontram respaldo legal. Além disso, não foi demonstrada qualquer medida adotada no sentido da busca do equilíbrio das contas públicas, em afronta ao preconizado na Lei Complementar 101/00”.

O Ministério Público de Contas (fl. 4798), acompanhou integralmente “os argumentos apresentados pela Auditoria. A falha compromete a manutenção do equilíbrio das contas públicas e o cumprimento de metas entre receitas e despesas, em desrespeito ao princípio do planejamento, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal”.

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

Art. 1º (...).

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

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

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

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.



PROCESSO TC 05405/17

Tangente ao **déficit financeiro**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$22.692.097,55, correspondendo a 73,37% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R\$22.702.162,73 (sendo R\$835.592,16 do Poder Legislativo) representando 73,4% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de 0,04% (R\$10.065,18) da receita orçamentária arrecadada. Levando-se em consideração a acentuada frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa. O ínfimo **déficit orçamentário** do exercício certamente não contribuiu para o histórico **déficit financeiro**. No mais, a Unidade Técnica (fl. 4783) indicou que houve uma redução de aproximadamente 5% da dívida em relação ao exercício anterior.

Assim, **cabe a expedição de recomendação** para o equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que se busque o cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.

A Unidade Técnica (fls. 4380/4381) apontou divergências nos valores informados nos restos a pagar e serviços da dívida que compõem o demonstrativo da dívida flutuante com os valores informados no sistema SAGRES.

Em sua defesa, a Gestora (fls. 4498/4499) alegou que a divergência era decorrente dos registros dos restos a pagar não processados, pois *“anteriormente, os restos a pagar não processados eram inscritos contabilmente no Passivo, como obrigação de pagamento. Com mudanças ocorridas, recentemente, na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, esses restos passaram a ser controlados apenas orçamentariamente, sendo que somente serão considerados como obrigação no momento em que houver a confirmação de liquidação do referido empenho, ou seja, apenas após a sua liquidação”*.

A Unidade Técnica, fl. 4738, permaneceu com seu entendimento sob os seguintes fundamentos:

“Da análise dos argumentos apresentados pela defendente, não foi possível observar a pertinência quanto ao apontado inicialmente pela auditoria. Registre-se que a irregularidade apontada é no tocante a inconsistências entre o Balanço Patrimonial, o Demonstrativo da Dívida Flutuante e o valor informado ao Sagres. Ora, se a defendente, ao final da defesa do item afirmou que o valor contido no Sagres (R\$ 1.995.978,98) está correto, só ratifica a existência da irregularidade, visto que as demonstrações não condizem com a realidade fática.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

Essa alta divergência nos valores dos restos a pagar, no demonstrativo da dívida flutuante, se dá, sobremaneira, ao alto valor de restos a pagar prescritos ou sem cobertura na legislação, porém remanescentes no demonstrativo. Conforme apresentado abaixo, nesse documento há restos a pagar não processados, portanto, não liquidados, inscritos desde 2005. Essa espécie de restos a pagar tem validade até 30 (trinta) de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição e, caso não sejam liquidados, devem ser cancelados.

Títulos	Exercício	MOVIMENTAÇÃO			Saldo do Exercício Seguinte
	Anterior	Inscrição	Baixa	Cancelamento	
RESTOS A PAGAR					
RESTOS A PAGAR DO EXERCÍCIO 2016 - NÃO PROCESSADO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RESTOS A PAGAR DO EXERCÍCIO 2016 - PROCESSADOS	0,00	1.240.841,36	0,00	0,00	1.240.841,36
RESTOS A PAGAR 2015 - NÃO PROCESSADOS	984.149,89	0,00	726.521,13	60.876,20	196.752,56
RESTOS A PAGAR 2015 - PROCESSADOS	175.318,40	0,00	171.538,40	3.670,00	110,00
RESTOS A PAGAR 2014 - NÃO PROCESSADOS	46.172,36	0,00	26.009,56	3.312,80	16.850,00
RESTOS A PAGAR 2014 - PROCESSADOS	210,00	0,00	0,00	0,00	210,00
RESTOS A PAGAR 2013 - NÃO PROCESSADOS	503.693,66	0,00	0,00	10.000,00	493.693,66
RESTOS A PAGAR 2013 - PROCESSADOS	472,80	0,00	0,00	0,00	472,80
RESTOS A PAGAR 2012 - NÃO PROCESSADOS	1.962.161,69	0,00	0,00	0,00	1.962.161,69
RESTOS A PAGAR 2011 - NÃO PROCESSADOS	180.082,71	0,00	0,00	0,00	180.082,71
RESTOS A PAGAR 2010 - NÃO PROCESSADOS	21.060,08	0,00	0,00	0,00	21.060,08
RESTOS A PAGAR 2009 - NÃO PROCESSADOS	4.385,75	0,00	0,00	0,00	4.385,75
RESTOS A PAGAR 2008 - NÃO PROCESSADOS	15.087,42	0,00	0,00	0,00	15.087,42
RESTOS A PAGAR 2005 - NÃO PROCESSADOS	62.282,83	0,00	0,00	0,00	62.282,83
Soma	3.955.077,59	1.240.841,36	924.069,09	77.859,00	4.193.990,86
CONSIGNAÇÕES					

CONSIGNAÇÃO

Fonte: Demonstrativo da Dívida Flutuante – Anexo 17 (fl. 4532)

Portanto, diante do exposto, entende-se pela Manutenção da Irregularidade, nos termos do relatório inicial da auditoria. Recomenda-se ainda que o gestor proceda com o cancelamento dos restos a pagar inscritos que esteja em desacordo com a legislação vigente, bem como aqueles já prescritos.”

O Ministério Público de Contas, acompanhou o entendimento da Unidade Técnica e concluiu que “... divergências em documentos importantes para a análise das contas não podem ser relevadas, cabendo aplicação de multa pessoal à Prefeita, nos termos do art. 56 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, assim como recomendar à atual gestão para que proceda com o cancelamento dos restos a pagar inscritos que esteja em desacordo com a legislação vigente, bem como aqueles já prescritos”.

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



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

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

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

2.1.2 - (...)

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

Ao verificar os demonstrativos indicados pela Unidade Técnica (fl. 4381), observa-se ser a falha é originada, a princípio, dos registros de restos a pagar não processados, ou seja, são as despesas que não passaram pelo estágio da liquidação. Vejamos:

Resultado Financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado			
Ativo		Passivo	
Ativo Financeiro		Passivo Financeiro	
Disponibilidades	1.173.337,59	Restos a Pagar	R\$ 1.995.978,98
Caixa	1.480,33	2016	R\$ 1.240.841,36
Bancos / Correspondentes	1.171.857,26	2015	R\$ 196.864,74
Exatores	0,00	2014	R\$ 25.312,96
Realizável	0,00	2013	R\$ 532.959,92
Ajustes	0,00	2012	R\$ 0,00
Deficit	3.150.037,32	Anos Anteriores	R\$ 0,00
Total	4.323.374,91	Serviços Dívida a Pagar	2.327.395,93
		Depósitos	0,00
		Débitos de Tesouraria	0,00
		Ajustes	0,00
		Total	4.323.374,91

O superávit ou déficit financeiro para a abertura dos créditos adicionais está demonstrado neste resultado financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado



ESTADO DA PARAÍBA
10-PREFEITURA MUNICIPAL DE PUXINANÁ
PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE - ANEXO 17
EXERCÍCIO: 2016

Página : 1 / 2

TÍTULOS	Exercício Anterior	MOVIMENTAÇÃO			Saldo do Exercício Seguinte
		Inscrição	Usou	Cancelamento	
RESTOS A PAGAR					
RESTOS A PAGAR DO EXERCÍCIO 2016 - NÃO PROCESSADOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RESTOS A PAGAR DO EXERCÍCIO 2016 - PROCESSADOS	0,00	1.240.041,36	0,00	0,00	1.240.041,36
RESTOS A PAGAR 2015 - NÃO PROCESSADOS	994.148,09	0,00	726.521,13	60.876,20	196.750,76
RESTOS A PAGAR 2015 - PROCESSADOS	175.310,40	0,00	171.538,40	3.670,00	110,00
RESTOS A PAGAR 2014 - NÃO PROCESSADOS	46.172,36	0,00	26.009,66	3.312,00	16.850,70
RESTOS A PAGAR 2014 - PROCESSADOS	210,00	0,00	0,00	0,00	210,00
RESTOS A PAGAR 2013 - NÃO PROCESSADOS	503.603,66	0,00	0,00	10.000,00	493.603,66
RESTOS A PAGAR 2013 - PROCESSADOS	472,80	0,00	0,00	0,00	472,80
RESTOS A PAGAR 2012 - NÃO PROCESSADOS	1.062.161,69	0,00	0,00	0,00	1.062.161,69
RESTOS A PAGAR 2011 - NÃO PROCESSADOS	100.082,71	0,00	0,00	0,00	100.082,71
RESTOS A PAGAR 2010 - NÃO PROCESSADOS	21.060,08	0,00	0,00	0,00	21.060,08
RESTOS A PAGAR 2009 - NÃO PROCESSADOS	4.385,75	0,00	0,00	0,00	4.385,75
RESTOS A PAGAR 2008 - NÃO PROCESSADOS	16.087,42	0,00	0,00	0,00	16.087,42
RESTOS A PAGAR 2005 - NÃO PROCESSADOS	62.282,83	0,00	0,00	0,00	62.282,83
Soma	3.955.077,59	1.240.841,36	924.069,09	77.859,00	4.193.990,86



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

ANEXO 17 - Lei 4.320 / 64 - Dívida Flutuante

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Puxinanã

Prestação de Contas do Exercício 2016

Descrição	Saldos do Exercício Anterior	Movimento do Exercício			Saldo para o Exercício Seguinte
		Inscrição	Baixa		
	Pagamento		Cancelament		
Restos a Pagar	3.955.077,59	1.240.841,36	924.069,09	77.859,00	4.193.990,80
Serviços da Dívida a Pagar	2.335.411,33	1.763.744,36	1.775.222,39	0,00	2.323.933,30
Depósitos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Débitos de Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	6.290.488,92	3.004.585,72	2.699.291,48	77.859,00	6.517.924,16

Emitido em: 31/03/2017 14:06

Portanto, a falha indicada está relacionada a uma interpretação da legislação no que diz respeito à manutenção dos registros das despesas inscritas em restos a pagar não processados, não trazendo maiores repercussões nas análises, haja vista que, mesmo ausente a informação no Sistema SAGRES, os dados foram disponibilizadas e constavam na prestação de contas encaminhada.

De toda forma, consultado o Processo TC 08561/20, fls. 2432/2434 (Demonstrativo da Dívida Flutuante) e fl. 2416 (Balanço Patrimonial), a rigor, a situação foi regularizada, não se observando inscrições dos restos a pagar não processados. Assim, a falha merece **recomendações** no sentido de aprimorar as informações a serem disponibilizadas para a sociedade.

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

A Auditoria (fl. 4387) indicou a ultrapassagem do limite de gastos com pessoal, ao se adicionar as despesas com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/200 (LRF), ou seja, para os poderes em separado. Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

Para a defesa (fl. 4501), *“através do próprio quadro da Auditoria, a gestão não ultrapassou os limites de gastos com pessoal do Município, tendo atingido 51,67% (cinquenta e dois vírgula quarenta e quatro por cento) da RCL, atendendo o limite máximo de 60% estabelecido no artigo 19, inc. III da LRF”*.

A Auditoria (fl. 4740) não acatou os argumentos, sublinhando o já externado anteriormente.

O Ministério Público de Contas (fls. 4798/4806) concordou com a Auditoria e sugeriu a aplicação de multa.

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

1. Por força do disposto na alínea c, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;*
2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea a e b, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Conforme quadro constante às fl. 4387, os gastos com pessoal do Município corresponderam a **51,67%** da receita corrente líquida, respeitando o limite legal.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05405/17

Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$3.914.713,04.

A Unidade Técnica (fls. 4389/4390) indicou a insuficiência financeira para pagamentos de despesas de curto prazo, conforme quadro a seguir:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	354.911,97
2. Restos a Pagar	1.240.841,36
3. Depósitos	0,00
4. Consignações	2.327.395,93
5. Ajustes	214.798,89
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	-3.428.124,21

Insuficiência Financeira

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

Em sua defesa (fls. 4501/4503), a Gestora alegou, em síntese, que deveria ser considerado o saldo de disponibilidade no montante de R\$1.173.337,59 e ajustes no valor das consignações para R\$1.644.698,83, e ao final apresentou o seguinte quadro:

Disponibilidade em 31/12/2016-----	R\$	1.173.337,59
Restos a Pagar-----	R\$	1.240.841,36
Consignações-----	R\$	1.644.698,83
TOTAL(1-2-3)-----	R\$	(-)1.712.202,60

A Unidade Técnica (fls. 4741/4742) não acatou os argumentos apresentados, pois entendeu que o “*valor das disponibilidades apresentado na defesa, consubstanciados no balanço patrimonial, não merece prosperar.*” Acrescentou que os valores dos restos a pagar estariam incompletos e não houve a apresentação de justificativas para alterações dos valores das consignações.

O Ministério Público (fls. 4806) acompanhou o entendimento da Unidade Técnica.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

Constatou-se **insuficiência financeira**. No caso de exercício de final de mandato, como foi 2016, a legislação impõe regras particulares na tentativa de promover o equilíbrio das contas e evitar a transmissão de encargos para a gestão futura, nos termos do comando previsto no art. 42, da LC 101/2000:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este feito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A lei inclui, além das prestações de trato sucessivo, os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Tomando por base apenas as obrigações assumidas ou compromissadas dos dois últimos quadrimestres, percebe-se uma cifra de pagamentos não realizados até o final da gestão, no montante de R\$1.163.504,70 (R\$15.777.556,48 – R\$14.614.051,71):

SAGRES		Início	Municipal	Sobre	Exercício 2016	Puxinanã
Empenhos						
Unidade Gestora		Unidade Orçamentária				
		Valores		Classificação institucional		
Agrupamentos		Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)	Unidade Gestora (Código)	Elemento
Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã (932)		R\$ 4.225.751,50	R\$ 4.225.751,50	R\$ 3.988.571,37		
> 02080 - SECRETARIA DE SAUDE - FMS (932)		R\$ 4.225.751,50	R\$ 4.225.751,50	R\$ 3.988.571,37		
Prefeitura Municipal de Puxinanã (2255)		R\$ 11.551.804,98	R\$ 11.583.541,20	R\$ 10.625.480,34		
> 02020 - SECRETARIA DE FINANÇAS (232)		R\$ 414.961,70	R\$ 414.961,70	R\$ 414.748,70		
> 02030 - SECRETARIA DE ADMINISTRACAO E PLANEJAMENTO (393)		R\$ 1.234.725,86	R\$ 1.235.075,86	R\$ 1.128.732,50		
> 02040 - SECRETARIA DE EDUCACAO (736)		R\$ 6.591.919,00	R\$ 6.617.800,32	R\$ 5.894.007,05		
> 02050 - SECRETARIA DE ACAA SOCIAL-FMAS (428)		R\$ 639.948,15	R\$ 639.948,15	R\$ 614.012,15		
> 02080 - SECRETARIA DE OBRAS E SERVICOS URBANOS (173)		R\$ 1.448.579,83	R\$ 1.448.579,83	R\$ 1.397.073,30		
> 02070 - SECRETARIA DE AGRICULT, IRRIGACAO E ABASTECIMENTO (114)		R\$ 740.542,88	R\$ 740.542,88	R\$ 711.802,88		
> 02010 - GABINETE DO PREFEITO (133)		R\$ 296.756,28	R\$ 302.163,18	R\$ 292.988,48		
> 02090 - SECRETARIA DE CULTURA (20)		R\$ 121.006,36	R\$ 121.104,36	R\$ 108.750,36		
> 02100 - SECRETARIA DE ESPORTE E LAZER (26)		R\$ 63.364,92	R\$ 63.364,92	R\$ 63.364,92		
Soma (Valor Empenhado):		R\$ 15.777.556,48	R\$ 15.809.292,70	R\$ 14.614.051,71		
Soma (Valor Empenhado):		R\$ 24.489.399,73	Soma (Valor Liquidado):	R\$ 24.624.379,78	Soma (Valor Pago):	R\$ 22.847.649,25



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

De acordo com o Sistema SAGRES, os saldos das disponibilidades financeiras registradas totalizavam R\$1.249.693,15. Vejamos:

SAGRES ONLINE						
Início Municipal + Sobre						
Disponibilidades (de 12/2016)						
Nome do Banco N° da Agência						
Agrupamentos	Soma(Extrato)	Soma(Débito)	Soma(Crédito)	Soma(Conciliado)	Extrato	
> Banco do Estado de São Paulo S.A. (1)	R\$ 3.254,97	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.254,97		
> Caixa Econômica Federal. (12)	R\$ 720,05	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 720,05		
> Banco do Brasil S.A. (230)	R\$ 1.244.237,80	R\$ 0,00	R\$ 76.355,56	R\$ 1.167.882,24		
> Conta Caixa (2)	R\$ 1.480,33	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.480,33		

Se confrontado com a disponibilidade de caixa do final do exercício (R\$1.249.693,15), a rigor não haveria insuficiência financeira. De toda forma cabe **recomendações** no sentido da busca do equilíbrio das contas públicas.

Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no valor total de R\$5.993,20, sendo R\$2.923,40 de responsabilidade da Senhora MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA e R\$3.069,80 de responsabilidade da Senhora LUCIENE SILVA SANTOS, ex-Gestoras do Fundo Municipal de Saúde.

A Unidade Técnica (fls. 4392/4393) apontou como irregularidade o pagamento de despesas com materiais de distribuição gratuita em razão da ausência de normativo municipal que autorizasse a realização da despesa, o que contraria o artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, responsabilizando a Senhora MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA e a Senhora LUCIENE SILVA SANTOS, ex-Gestoras do Fundo Municipal de Saúde, em R\$21.441,30 e R\$76.736,20, respectivamente.

Em defesa apresentada pela ex-Prefeita (fls. 4504/4506) alegou-se, em suma, que todas as distribuições de materiais gratuitos estavam documentadas e devidamente comprovadas.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

A Auditoria (fls. 4746/4747) acatou em parte a defesa e recalculou os valores para R\$2.923,40 e R\$3.069,80, na mesma ordem de responsabilidade.

O Ministério Público de Contas (fls. 4807/4810) assim se pronunciou:

“A Auditoria em seu Relatório Inaugural constatou a realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, haja vista a distribuição gratuita de materiais, bens ou serviços sem previsão na LDO e citação no empenho à lei municipal que autorize as doações.

No supramencionado relatório foram apontadas despesas irregulares realizadas pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de Puxinanã no montante de R\$ 98.177,50, sendo de responsabilidade da Sra. Maria Lucia Dias de Oliveira o valor de R\$ 21.441,30 e de responsabilidade da Sra. Luciene Silva Santos o valor de R\$ 76.736,20.

As Gestoras do FMS apesar de devidamente citadas, não apresentaram defesa sobre a irregularidade. No entanto, a Prefeita apresentou documentos sobre as referidas despesas, conforme fls. 4567/4725.

A Auditoria, após analisar os argumentos e documentos encartados, reduziu substancialmente o valor das despesas irregulares, mas manteve a irregularidade sob os seguintes fundamentos:

2.8.2. ENTENDIMENTO DA AUDITORIA

Nesse caso os argumentos apresentados se mostram estranhos a irregularidade apontada inicialmente, visto que as despesas da ABC Cultural Editora LTDA ocorreram no âmbito da Prefeitura Municipal e não do Fundo Municipal de Saúde. Entretanto, procedeu-se com a análise dos empenhos no Sagres, e verificou-se que, do montante total (R\$ 98.177,50), R\$ 92.184,30 correspondem a medicamentos destinados a farmácia básica do município, portanto deveria ter sido lançado em elemento de despesa diverso do elemento 32.

Empenho nº	Dt Empenho	Empenhado	Histórico	Ordenador da Despesa
2000870	30/08/2016	R\$15.905,19	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000868	30/08/2016	R\$10.281,56	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000684	05/07/2016	R\$9.532,50	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000520	03/05/2016	R\$8.763,60	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000174	11/02/2016	R\$8.626,50	Medicamentos - Farmácia Básica	MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA
2000638	13/06/2016	R\$6.754,29	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000389	15/03/2016	R\$6.163,50	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000102	18/01/2016	R\$5.229,90	Medicamentos - Farmácia Básica	MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA
2000707	11/07/2016	R\$4.852,80	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000173	11/02/2016	R\$4.661,50	Medicamentos - Farmácia Básica	MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA
2000405	28/03/2016	R\$4.193,00	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000869	30/08/2016	R\$3.408,00	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000466	14/04/2016	R\$2.699,30	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2000644	16/06/2016	R\$788,70	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
2001337	16/12/2016	R\$323,96	Medicamentos - Farmácia Básica	LUCIENE SILVA SANTOS
		Total	R\$92.184,30	

Fonte: Sagres



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

Quanto ao valor de R\$ 92.184,30, essa auditoria entende que houve na verdade um lançamento equivocado no momento da elaboração do empenho, razão esta que opina supressão deste valor da irregularidade.

Quanto aos demais valores, verifica-se que a irregularidade de empenhos no elemento 32, sem lei municipal específica que permita tal despesa, permanece nos seguintes valores para as gestoras:

Sra. Maria Lucia Dias de Oliveira

Empenho nº	Dt Empenho	Empenhado	Histórico	Ordenador da Despesa
2000120	25/01/2016	R\$2.923,40	Compra de medicamento destinado a pessoas físicas	MARIA LÚCIA DIAS DE OLIVEIRA
	Total	R\$2.923,40		

Sra. Luciene Silva Santos

Empenho nº	Dt Empenho	Empenhado	Histórico	Ordenador da Despesa
2001100	21/10/2016	R\$139,80	Doação de Leite Nan Soy 800g destinado a pessoa física	LUCIENE SILVA SANTOS
2000455	08/04/2016	R\$950,00	Compra de medicamento destinado a pessoa física	LUCIENE SILVA SANTOS
2000505	27/04/2016	R\$1.980,00	Compra de aparelho tutor destinado a pessoa física	LUCIENE SILVA SANTOS
	Total	R\$3.069,80		

Diante do exposto, essa auditoria entende pela **Manutenção da Irregularidade**, nos valores atualizados nesse relatório.

Observa-se que a Auditoria considerou irregulares as despesas decorrentes dos supramencionados empenhos unicamente pela ausência de lei municipal específica.

Os empenhos questionados pelo Órgão Auditor tratam de doação de medicamentos (R\$2.923,40 e R\$950,00), doação de leite (R\$139,80) e aparelho tutor (R\$1.980,00).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05405/17

Este Parquet, ao analisar a documentação acostada pela Prefeita, observou que o Ofício nº 203/2016 da Secretaria de Assistência Social (fl. 4651) fundamentava pedido de doação de leite no art.1º, I, da Lei Municipal nº. 411/2002. Apesar da mencionada legislação não ter sido acostada e não se encontrar disponível nos sítios eletrônicos da Câmara Municipal e da Prefeitura de Puxinanã, esta Representante do Ministério Público de Contas, após realizar pesquisas no Sistema Tramita, encontrou a referida legislação (Processo TC nº 08545/10, fls.161/162).

A Lei Municipal nº. 411/2002 autoriza a municipalidade a realizar doações de alimentos, remédios e aparelhos de locomoção a pessoas carentes do Município de Puxinanã, nos termos do art.1º, I e II:

Art. 1º - Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a realizar despesas com doações a pessoas comprovadamente carentes na forma da Lei e que não tenham meios de suprir suas necessidades, residentes neste Município, nos seguintes casos:

I - Gêneros alimentícios e auxílios para pagamentos de débitos decorrentes de aquisição de alimentos;

II - Medicamentos, consultas médicas especializadas, exames médicos e laboratoriais, tratamento odontológico, intervenções cirúrgicas, próteses dentárias, aparelhos de locomoção, aparelhos corretivos, cadeiras de rodas e aquisição de óculos;

Observa-se, portanto, a existência de lei municipal específica que trata sobre doações e que os objetos descritos nos empenhos questionados (medicamentos, leite e aparelho tutor) se enquadram nas hipóteses autorizativas de doação. Apesar da não apresentação de defesa pelas Gestoras do Fundo Municipal de Saúde, a documentação acostada pela Prefeita (fls. 4567/4725), mesmo que de forma incipiente, é suficiente para comprovação das despesas.

Dessa forma, este Parquet entende que a falha deve ensejar recomendações à atual Gestão do Fundo Municipal de Saúde no sentido de observância das exigências estabelecidas pela Lei Municipal nº. 411/2002.”



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

Como bem fundamentou o Ministério Público de Contas, a falha merece **recomendações** para aprimoramento dos controles administrativos.

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 da Paraíba

TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 05405/17*

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

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, na qualidade de **Prefeita** do Município de **Puxinanã**, bem como tangente à PRESTAÇÃO DE CONTAS advinda do **Fundo Municipal de Saúde**, de responsabilidade da Senhora MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA e da Senhora LUCIENE SILVA SANTOS, relativas ao exercício de **2016**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF por parte da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, parcial em razão do déficit financeiro;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão do déficit;

III) JULGAR REGULARES as contas da gestão do **Fundo Municipal de Saúde** de responsabilidade da Senhora MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA e da Senhora LUCIENE SILVA SANTOS, referentes ao exercício de **2016**;

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

V) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05405/17

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05405/17**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, na qualidade de Prefeita do Município de **Puxinanã**, bem como tangente à Prestação de Contas advinda do **Fundo Municipal de Saúde**, de responsabilidade da Senhora MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA e da Senhora LUCIENE SILVA SANTOS, relativas ao exercício de **2016**, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF por parte da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, parcial em razão do déficit financeiro;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão do déficit;

III) JULGAR REGULARES as contas da gestão do **Fundo Municipal de Saúde** de responsabilidade da Senhora MARIA LUCIA DIAS DE OLIVEIRA e da Senhora LUCIENE SILVA SANTOS, referentes ao exercício de **2016**;

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

V) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 07 de abril de 2021.

Assinado 8 de Abril de 2021 às 08:34



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 7 de Abril de 2021 às 21:25



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 14 de Abril de 2021 às 09:32



Assinado Eletronicamente

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

Manoel Antônio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL