TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

Origem: Prefeitura Municipal de Assunção
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016
Responsável: Rafael Anderson de Farias Oliveira (ex-Prefeito)
Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)
Contadora: Djair Jacinto de Morais (CRC/PB 1308/O)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Assunção. Exercício de 2016. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PPL – TC 00307/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor RAFAEL ANDERSON DE FARIAS OLIVEIRA, na qualidade de Prefeito do Município de **Assunção**, relativa ao exercício de **2016**.

2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 452/467, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Antônio Duarte dos Santos, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:

2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;

2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **Assunção** possui 3.876 **habitantes**, sendo 3.132 habitantes da zona urbana e 744 habitantes da zona rural;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 335/2015) **estimou** a **receita** em R$19.133.945,00 e fixou a **despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$13.393.761,50, correspondendo a 70% da despesa fixada na LOA;

2.4. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$13.673.194,93, sendo R$12.906.691,63 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R$1.831.185,60 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$766.503,30 em receitas de **capital**;

2.5. A **despesa executada** totalizou R$13.514.570,11, sendo R$607.858,00 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R$12.510.802,41 em despesas **correntes** (R$607.708,00 do Poder Legislativo), e R$1.003.767,70 (R$150,00 Poder Legislativo) em despesas de **capital**;

2.6. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 1,16% (R$158.624,82) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$793.763,35, sendo R$789,49 em caixa e R$792.973,86 em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$496.701,46;

2.7. Foram realizados 38 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$5.523.074,56. Não houve indicação da realização de despesas sem licitação;

2.8. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$552.536,04, correspondendo a 4,09% da despesa orçamentária;

2.9. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R$108.000,00. Já no caso do Vice-Prefeito, os valores percebidos totalizou R$54.000,00, estando dentro do valor permitido pela Lei Municipal;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

2.10. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.10.01. FUNDEB: aplicação do montante de R$2.227.775,13, correspondendo a **70,08%** dos recursos do FUNDEB (R$3.178.700,03) na remuneração do magistério da educação básica;

2.10.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R$2.607.411,74, correspondendo a **27,76%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$9.393.085,20;

2.10.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R$1.543.648,66, correspondendo a **17,48%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R$8.831.954,62);

2.10.04. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R$6.204.060,23 correspondendo a **48,07%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$12.906.691,63;

2.10.05. Pessoal (Ente): gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$403.465,98, totalizou R$6.607.526,21, correspondendo a **51,19%** da RCL;

2.10.06. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **60,74%** e o do Executivo para **56,91%**;

2.11. Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 280 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	84	29,68	83	29,54	80	28,67	80	28,57	-4,76
Contratação por excepcional interesse público	10	3,53	11	3,91	13	4,66	13	4,64	30,00
Efetivo	180	63,60	180	64,06	179	64,16	180	64,29	0,00
Eletivo	9	3,18	7	2,49	7	2,51	7	2,50	-22,22
T O T A L	283	100,00	281	100,00	279	100,00	280	100,00	-1,06

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

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

2.13. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em novembro de 2016, tendo a Auditoria, com base nos critérios legais, elaborado o quadro a seguir:

NOTA	Pontuação Máxima	PONTOS	NOTA
1 - CONTEÚDO	500	385	7,70
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	300	180	6,00
3 - USABILIDADE	200	170	8,50
PONTUAÇÃO TOTAL	**1.000**	735	7,35

Fonte: http://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/relatorio-diagnostico-transparencia-publica/assunção

2.14. Ao final do exercício, o Município apresentou suficiência financeira, para pagamentos de despesas de curto prazo, no montante de R$68.206,73:

Especificação	Valor (R$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	793.383,35
2. Restos a Pagar	725.176,62
3. Depósitos	0,00
4. Consignações	0,00
5. Ajustes	0,00
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	**68.206,73**
Suficiência Financeira	

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

2.15. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R$608.303,94, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 76,04% do valor fixado no orçamento (R$800.000,00);

2.16. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

2.17. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;

2.18. Não foi realizada **diligência** *in loco*;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

2.19. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência das irregularidades ali listadas.

3. Devidamente intimada, a autoridade responsável apresentou defesa (fls. 477/623), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 630/641, da lavra da Auditora de Contas Públicas Liliane Correia Asfury, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, considerando remanescentes as seguintes irregularidades:

3.1. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;

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

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

3.4. Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto.

4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 644/647), solicitou a complementação de informações relacionadas à dívida pública municipal e aos recolhimentos previdenciários.

5. Relatório complementar da Auditoria (fls. 652/659), produzido pelo ACP Almir Figueiredo Andrade Filho, sob a chancela do ACP Sebastião Taveira Neto, indicando as seguintes informações:

5.1. **Quanto ao Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS, os recolhimentos patronais totalizaram R$675.775,85, estando R$659.600,08 abaixo da estimativa de R$1.335.375,93. Adicionalmente, foram pagos a título de parcelamentos o montante de R$363.919,67;

5.2. A **dívida municipal**, ao final do exercício, correspondia a R$2.730.245,36, representando 17,63% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 47,53% e 52,47%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Ao final, a Auditoria entendeu como dentro do limite legal.

6. O Gestor foi notificado para se pronunciar a respeito das conclusões da Auditoria. Após solicitada e indeferida a prorrogação para apresentação dos esclarecimentos, o gestor deixou escoar o prazo sem apresentar defesa.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

7. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em Parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 674/684), opinou pela:

a) Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas do Gestor do Município de Assunção, *Sr.* ***Rafael Anderson de Farias Oliveira,*** relativas ao exercício de 2016;

b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do Prefeito acima referido;

c) DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;

d) APLICAÇÃO DE MULTA ao citado gestor, 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) COMUNICAÇÃO à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas.

8. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04176/14. Parecer PPL – TC 00042/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00174/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R$3.000,00 e **recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 04104/15. Parecer PPL – TC 00131/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00488/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, aplicação de multa R$2.000,00, **recomendação** e **representação**);

Exercício 2015: Processo TC 04467/16. Parecer PPL – TC 00237/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00769/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R$2.000,00 e **recomendação**).

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

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.

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 disseca 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 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).

Depreende-se, pois, que o Prefeito 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, no valor de R$496.701,46.

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 positivações 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. (...).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

§ 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 idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado." [1]

Apesar de ter sido verificado superávit na execução orçamentária, no montante de R158.624,82, equivalente a 1,16% da receita orçamentária arrecadada, observou-se, a partir do balanço patrimonial consolidado, a ocorrência de déficit financeiro no montante de R$496.701,46. A despeito do registro consignado, evidencia-se que tal déficit correspondeu a **3,63%** da receita arrecadada (R$13.673.194,93).

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, o gestor procurou melhorar o equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

Registros contábeis incorretos implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis. Inconsistências dos valores apresentados no Demonstrativo da Dívida Fundada. Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto.

[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 05364/17

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 - NBC[2]. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

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.

Em relação aos **registros contábeis incorretos ocasionando divergências nas demonstrações contábeis**, a Auditoria indicou que "*o Balanço Patrimonial Consolidado apresentado, fls. 102/108, mostra dados conflitantes com o Balanço Patrimonial resultante dos dados do Sistema SAGRES, pois, aquele indica uma situação deficitária de R$301.651,91 e este mostra um déficit de R$496.701,46, sendo constatada uma diferença de R$ 195.049,55*".

Ao analisar o Balanço Patrimonial (fls. 102/106), bem como as informações encaminhadas pelo gestor ao Sistema SAGRES, observa-se que a divergência é decorrente da falha na informação dos valores registrados no Ativo Circulante (créditos de curto prazo) e Passivo Circulante (demais obrigações de curto prazo), senão vejamos:

Dados encaminhados, pelo gestor, ao Sistema SAGRES:

[2] Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

Balanço Patrimonial

Resultado Financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado			
Ativo		**Passivo**	
Ativo Financeiro		Passivo Financeiro	
Disponibilidades	793.763,35	Restos a Pagar	R$ 937.455,08
		2016	R$ 725.176,62
Caixa	789,49	2015	R$ 115.217,84
		2014	R$ 58.918,78
Bancos / Correspondentes	792.973,86	2013	R$ 38.141,84
		2012	R$ 0,00
		Anos Anteriores	R$0,00
Exatores	0,00	Serviços Dívida a Pagar	358.808,89
		Depósitos	-5.799,16
Realizável	0,00	Débitos de Tesouraria	0,00
Ajustes	0,00	Ajustes	0,00
Déficit	496.701,46		
Total	1.290.464,81	**Total**	1.290.464,81

Dados encaminhados pelo Gestor na Prestação de Contas:

1.1.2	Créditos a curto prazo	0,00	0,00
1.1.2.1	Créditos tributários a receber	0,00	0,00
1.1.2.3	Créditos de transferências a receber	0,00	0,00
1.1.3	Demais créditos e valores a curto prazo	126.692,85	106.209,17
1.1.3.8	Outros créditos a receber e valores a curto prazo	126.692,85	106.209,17
1.1.3.8.1.08.00	Créditos a receber por reembolso de salário família pago	37.383,38	22.953,70
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	37.383,38	22.953,70
1.1.3.8.1.09.00	Créditos a receber por reembolso de salário maternidade pago	89.309,47	83.255,47
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	89.309,47	83.255,47
1.1.5	Estoques	0,00	0,00
1.1.5.6	Almoxarifado	0,00	0,00

2.1.8	Demais obrigações a curto prazo	358.827,50	334.749,25
2.1.8.8	Valores restituíveis	358.827,50	334.749,25
2.1.8.8.1.01.02	Inss	357.984,60	328.408,84
	CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO	11.919,24	11.919,24
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	346.065,36	316.489,60
2.1.8.8.1.01.04	Imposto sobre a renda retido na fonte - irrf	7.528,07	7.520,72
	CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO	2.894,87	2.894,87
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	4.633,20	4.625,85
2.1.8.8.1.01.08	iss	-44,84	-44,84
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	-44,84	-44,84
2.1.8.8.1.01.10	Pensao alimenticia	285,33	594,30
	CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO	-308,97	0,00
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	594,30	594,30
2.1.8.8.1.01.13	Retencoes - entidades representativas de classes	297,92	297,92
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	297,92	297,92
2.1.8.8.1.01.15	Retencoes - empréstimos e financiamentos	-69.542,90	-64.069,22
	CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO	-29.715,27	-23.963,22
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	-39.827,63	-40.106,00
2.1.8.8.1.01.99	Outros consignatarios	74.681,18	74.403,39
	CAMARA MUNICIPAL DE ASSUNCAO	2,09	2,09
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	74.679,09	74.401,30
2.1.8.8.1.99.00	Outros valores restituiveis	-12.361,86	-12.361,86
	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSUNÇÃO	-12.361,86	-12.361,86

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

Como se vê, na prestação de contas sob apreciação foram detectadas algumas divergências entre demonstrativos enviados e entre aqueles e as informações contidas no SAGRES, notadamente entre as informações consolidadas registradas no Balanço Patrimonial, o que dificultou a análise e poderia, inclusive, prejudicar o exame como um todo, porém com o esforço do Órgão Técnico foi realizada a análise de maneira satisfatória que proporciona o julgamento da PCA.

Ainda no campo dos **registros contábeis incorretos**, apontou o Órgão de Instrução que o montante de R$393.308,73, concernente a despesas com pessoal, foram contabilizadas no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física) em desacordo com os artigos 86 a 106 da Lei 4.320/64.

Na defesa, o interessado alegou que os valores contabilizados no elemento de despesa citado pela Auditoria tiveram como fundamento legal o Manual de Contabilidade Pública e as determinações contidas na Portaria Interministerial 163, de 4 de maio de 2001, que traz no seu conteúdo que o elemento de despesa "36" refere-se a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, que são despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física de forma eventual e pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Em relação a **inconsistências dos valores apresentados no Demonstrativo da Dívida Fundada**, a Auditoria indicou que a inconsistência decorre *"por não levar em consideração os valores que, ano após ano, o município deixa de recolher junto à Receita Federal do Brasil, provenientes de obrigações patronais não pagas no correto exercício"*. No caso, a possível divergência ocasiona falhas na transparência da gestão pública, cabendo expedir recomendações no sentido de providenciar o levantamento e registro correto dos valores decorrentes das dívidas a serem demonstradas em seus balanços.

Por fim, quanto **à emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto,** referente aos registros de despesas com pessoal no elemento 36 (serviços de terceiros pessoa física) quando deveriam ser registrados no elemento 04 (contratações por tempo determinado).

A defesa alegou que se tratavam de serviços contratados para atender demandas eventuais e que não seriam dispêndios com despesas com pessoal, nos termos do que dispõe o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

No caso, as falhas acima encontradas implicam em falta de transparência ou inconsistência nas informações prestadas, pois podem demonstrar uma situação financeira/patrimonial que não corresponde à realidade. A contabilidade, é notório, deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** no sentido de não repetir.

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

Os gastos com pessoal do ente ao final do exercício atingiram o percentual de **51,19%,** porém a Auditoria indicou ter havido ultrapassagem do limite 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, ou seja, a contribuição patronal integrara a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos em conjunto, para os fins do art. 19 da LRF.

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. 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;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

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.

Dessa forma, **não houve** superação do limite.

Não pagamento das obrigações patronais no montante estimado de R$659.600,08.

Segundo o levantamento técnico (fl. 654), o montante de contribuições previdenciárias efetivamente pago ao Regime Próprio de Previdência Social teria sido de R$675.775,85, enquanto que o valor estimado foi de R$1.335.375,93, indicando um valor não recolhido de R$659.600,08.

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público), 11 (vencimentos e vantagens pessoal civil) e (36) Outros serviços de terceiros pessoa física, chegando à base de cálculo no valor de R$6.358.933,00.

Ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal. Ocorre que, durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS no elemento de despesa 71, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, no montante de R$363.919,67. Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R$1.039.695,52, correspondendo a **77,86%** das obrigações patronais estimadas para o exercício.

Convém esclarecer, por oportuno, que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

As matérias relativas às contribuições previdenciárias, nos contornos delineados, comportam **recomendações**.

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:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05364/17

"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".

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, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor RAFAEL ANDERSON DE FARIAS OLIVEIRA, na qualidade de Prefeito do Município de **Assunção**, relativa ao exercício de **2016**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit financeiro;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão dos fatos passíveis de recomendação;

III) 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

IV) 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

PROCESSO TC 05364/17

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05364/17,** 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 **Assunção** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor RAFAEL ANDERSON DE FARIAS OLIVEIRA, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2016**, **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 Tribunal.

Registre-se, publique-se e comunique-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB), 18 de dezembro de 2019.

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:13



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:09



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 13:08



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 20 de Dezembro de 2019 às 10:25



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 20 de Dezembro de 2019 às 12:01



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL