



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

Origem: Prefeitura Municipal de Riacho dos Cavalos

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2015

Responsável: Joaquim Hugo Vieira Carneiro (ex-Prefeito)

Advogada: Camila Maria Marinho Lisboa Alves (OAB/PB 19279)

Contador: Francisco Vivaldo Jácome de Oliveira (CRC/RN 4465/T-0)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Riacho dos Cavalos. Exercício de 2015. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Obrigações previdenciárias descontadas dos servidores e não repassadas ao INSS. Emissão de parecer contrário à aprovação da prestação de contas.

**PARECER PPL – TC 00076/19**

**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOAQUIM HUGO VIEIRA CARNEIRO, na qualidade de Prefeito do Município de **Riacho dos Cavalos**, relativa ao exercício de **2015**.
2. Com a apresentação desta PCA (fls. 02/167) e a inserção dos documentos de fls. 171/464, foi elaborado o Relatório Inicial de fls. 465/657, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Alain Boudoux Silva (subscrito pelo ACP Sebastião Taveira Neto – Chefe de Divisão), 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 2015) o Município de **Riacho dos Cavalos** possui 8.538 **habitantes**, sendo 4.134 habitantes da zona urbana e 4.404 habitantes da zona rural;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 589/2014) estimou a receita em R\$20.550.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de **créditos adicionais** suplementares no montante de R\$10.275.000,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA.
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$13.349.142,71, destes, R\$127.900,00 sem a indicação de fontes de recursos. Do montante aberto, foram utilizados R\$5.352.106,42 e R\$3.074.142,71 não apresentam a autorização legislativa;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$15.301.218,63, sendo R\$14.971.763,00 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.675.949,38 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$329.455,63 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$17.769.590,06, sendo R\$609.338,98 a cargo do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$15.670.878,05 (R\$609.188,98 pelo Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$2.098.712,01 (R\$150,00 pelo Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 16,13% (R\$2.468.371,43) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.074.256,68, distribuído entre caixa (R\$11.230,78) e bancos (R\$1.074.256,68) nas proporções de 1,03% e 98,97%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$2.653.957,72;
- 2.8. Foram realizados 94 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$16.583.339,84 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, não havendo indicação, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação;
- 2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.460.343,07, correspondendo a 8,22% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$144.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$72.000,00, não sendo indicado excesso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

**2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$3.008.074,82, correspondendo a **61,75%** dos recursos do FUNDEB (R\$4.871.659,86) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% das receitas do Fundo) atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.320.152,37, correspondendo a **25,46%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$9.113.688,63;
- 2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.009.286,89, correspondendo a **11,07%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, (R\$9.113.688,63);
- 2.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$7.151.586,55 correspondendo a **47,77%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$14.971.763,00;
- 2.11.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do Município, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R\$349.468,68, totalizou R\$7.501.055,23, correspondendo a **50,1%** da RCL;
- 2.11.6.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para 61,08% e o do Executivo para 58,28%;
- 2.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 297 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	44	17,74	51	11,64	54	12,33	49	16,50	11,36
Contratação por excepcional interesse público	6	2,42	186	42,47	184	42,01	39	13,13	550,00
Efetivo	191	77,02	194	44,29	193	44,06	202	68,01	5,76
Eletivo	7	2,82	7	1,60	7	1,60	7	2,36	0,00
<b>T O T A L</b>	<b>248</b>	<b>100,00</b>	<b>438</b>	<b>100,00</b>	<b>438</b>	<b>100,00</b>	<b>297</b>	<b>100,00</b>	<b>19,76</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

- 2.13.** Os **relatórios resumidos** da execução orçamentária (REO) e de **gestão fiscal** (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;
- 2.14.** 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 duas oportunidades, abril e novembro de 2015, conforme Processo TC 06346/15, sendo proferida decisão por meio do Acórdão AC1 - TC 02275/16, no qual determinou o restabelecimento da legalidade quando à disponibilização, em tempo real, das informações;
- 2.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$6.687.0647,70**, representando **44,66%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 62,07% e 37,93%, entre dívida fluante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	33.178,89	33.178,89
Previdência (RGPS)	2.494.633,97	2.494.633,97
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	2.287,39	2.287,39
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	6.463,57	6.463,57
	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	2.536.563,82	16,94	17.966.115,60	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

- 2.16. Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$611.264,00, representando 6,99% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 86,77% do valor fixado no orçamento (R\$704.500,00);
- 2.17.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:
- 2.17.1.** O Município não possui **regime próprio de previdência**;
- 2.17.2.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$621.425,33 estando R\$983.576,63 **abaixo** da estimativa de R\$1.605.001,96, e houve retenção e **não repasse** ao INSS de contribuições descontadas dos servidores, no valor de R\$503.253,81;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## PROCESSO TC 04874/16

- 2.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde e demais fundos** do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
  - 2.19. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativa ao exercício em análise;
  - 2.20. Não foi realizada **diligência in loco** no Município;
  - 2.21. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** de irregularidades no relatório inicial, ali listadas.
3. Devidamente **intimada**, a autoridade responsável, após pedir e obter prorrogação de defesa, apresentou defesa às fls. 666/720.
  4. Analisada a defesa e os documentos inseridos, a Auditoria, em relatório de fls. 727/738, da lavra da ACP Juliana de Lourdes Melo Ferreira (subscrito pelo mesmo Chefe de Divisão), concluiu pela permanência das seguintes máculas:
    - 4.1. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, de R\$127.900,00;
    - 4.2. Ocorrência de déficit na execução orçamentária, de R\$2.468.371,43;
    - 4.3. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, de R\$2.653.957,72;
    - 4.4. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico;
    - 4.5. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos;
    - 4.6. Não-aplicação do percentual mínimo de 15%, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais, em ações e serviços de saúde pública;
    - 4.7. Não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público;
    - 4.8. Não-liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
    - 4.9. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, de R\$983.576,63;
    - 4.10. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, de R\$983.576,63;
    - 4.11. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados, de R\$360.505,84.
  5. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 741/752 da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, opinou pelo (a):
    - 5.1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais de governo do Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro, Prefeito Constitucional do Município de Riacho dos Cavalos, relativas ao exercício de 2015;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

- 5.2. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO do mencionado gestor, referente ao citado exercício;
- 5.3. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), relativamente ao exercício de 2015;
- 5.4. APLICAÇÃO DA MULTA prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao citado Prefeito, em virtude do cometimento de infração a normas legais e constitucionais conforme apontado no presente Parecer;
- 5.5. COMUNICAÇÃO à Receita Federal acerca do não recolhimento de contribuição previdência, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.
- 5.6. RECOMENDAÇÃO à Administração Municipal de Riacho dos Cavalos no sentido de:
  - 5.6.01. Dar fiel cumprimento às normas constitucionais relativas à aplicação mínima de recursos em ações e serviços da saúde pública;
  - 5.6.02. Conferir estrita observância às normas constitucionais (art. 167 da CF) e legais referentes à abertura de créditos adicionais;
  - 5.6.03. Guardar maior atenção às normas de contabilidade pública, notadamente no que diz respeito à veracidade e confiabilidade dos seus registros;
  - 5.6.04. Cumprir com as obrigações previdenciárias (art. 195 da CF), de modo que o seu recolhimento seja realizado de forma integral e tempestiva;
  - 5.6.05. Atender aos princípios e limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, buscando adotar uma gestão fiscal equilibrada e eficiente;
  - 5.6.06. Alertar-se para proceder à admissão e contratação de pessoal nos estritos moldes constitucional e legalmente estabelecidos.

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

**Exercício 2013:** Processo TC 04431/14. Parecer PPL – TC 00006/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00022/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa, comunicação e recomendações**). Acórdão APL – TC 00359/16 (**conhecimento e não provimento** de Recurso de Reconsideração);

**Exercício 2014:** Processo TC 04335/15. Parecer PPL – TC 00344/18 (**contrário** à aprovação). Acórdão APL – TC 00976/18 (**irregularidade** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa, representação e recomendações**). Recurso de Reconsideração impetrado;

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

### **VOTO DO RELATOR**

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

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

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

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

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,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

*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).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se 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.

**Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, de R\$127.900,00.**

Durante o exercício, o gestor autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares sem apresentar a fonte de recurso, no valor de R\$127.900,00.

Em sua defesa, alegou que o valor de créditos abertos sem a devida fonte representava apenas 0,95% em relação ao total de créditos abertos no exercício. Em que pese às justificativas apresentadas pelo gestor, a abertura de créditos adicionais sem a indicação das fontes para cobertura, contraria o art. 43, § 1º, da Lei Federal 4.320/64, bem como o art. 167, inciso V, da Constituição Federal. Entretanto, observa-se que os valores abertos não foram utilizados, portanto, cabe recomendação para que tal fato não venha a se repetir.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

**Ocorrência de déficit na execução orçamentária, de R\$2.468.371,43. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, de R\$2.653.957,72.**

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

*Art. 1º (...).*

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

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

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

No caso em tela, o interessado, para justificar o desequilíbrio, argumenta que tal resultado ocorreu devido a situação de emergência em razão da estiagem que assolou a região. Informa, ainda, que foram emitidos dois decretos de situação de emergência, sendo o primeiro em 28 de janeiro de 2015 por 180 dias, e o segundo prorrogando a situação por igual período. Os decretos foram reconhecidos pelo Governo do Estado da Paraíba.

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$15.301.218,63, correspondendo a 74,46% da receita prevista (considerando a dedução para formação do FUNDEB). Por sua vez, a execução da despesa somou R\$17.160.251,08, representando 83,5% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

orçamentária no montante de R\$2.468.371,43, correspondendo a 16,13% da receita arrecadada. Do mesmo modo, o **déficit financeiro** (R\$2.653.957,72), correspondeu a 17,34% da receita arrecadada.

Consultando a análise do Processo de Prestação de Contas do exercício de 2017 (Processo TC 05705/17 fls. 441), a Auditoria constatou que o déficit orçamentário para o exercício corresponde a 0,5% da receita arrecadada. Do mesmo modo, o déficit financeiro, apurado naquele exercício, correspondeu a 14,1% da mesma receita.

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.

**Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos.**

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<sup>2</sup>. 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 - (...)*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 04874/16*

*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.*

A Auditoria apontou divergências em registros contábeis constantes no balanço patrimonial (fls. 134), especificamente no ativo e passivo financeiro com as informações encaminhadas ao sistema SAGRES e com os registrados no anexo da dívida flutuante (fl. 138).

Como se vê, na prestação de contas sob apreciação foram várias as falhas/omissões ocorridas e detectadas pela Auditoria, o que dificultou a análise e poderia, inclusive, prejudicar o exame como um todo.

No caso, as falhas encontradas implicam em falta de transparência dos registros contábeis, 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.

**Não-aplicação do percentual mínimo de 15%, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais, em ações e serviços de saúde pública.**

O limite mínimo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde foi introduzido pela EC 29/2000, por meio da qual o legislador constitucional derivado estabeleceu para os Municípios, a partir de 2004, a aplicação mínima de 15% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade. As novas diretrizes mencionam desde as regras de guarda de recursos (transferências de recursos arrecadados à conta de Fundo de Saúde) até sua utilização, exaltando, claramente, tanto a melhoria das ações e serviços públicos de saúde (finalidade), quanto a formas especiais de execução orçamentária e controle (meios).

Levantamento realizado pela Auditoria à fl. 475, o Município teria aplicado em ações e serviços públicos de saúde o percentual de 11,07% das receitas de impostos e transferências, não atendendo ao mínimo estabelecido no inciso III do art. 77 do ADCT e no art. 198, §3º, I, da CF, c/c art. 7º da LC 141/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

Em sua defesa, o gestor assim se pronunciou:

(...)

*Para melhores esclarecimentos, faz-se oportuno salientar:*

*1 - A conta corrente 10.543-0 mantida junto ao Banco do Brasil movimentou em 2015, como movimentação atualmente, recursos advindos de transferências advindas das cotas do FPM e do ICMS creditadas. Ou seja: para cada crédito daquelas cotas nas contas correntes correspondentes, o Banco do Brasil efetua um débito correspondente a 15%, transferindo o valor correspondente para aquela conta. Isso se constitui numa forma de garantir e segregar recursos antecipadamente para aplicações em ações e serviços de saúde.*

*2 - A conta 6.113-1, Diversos - também mantida junto ao Banco do Brasil, recebeu em 2015 transferências advindas da Conta FPM e de outras contas, porém todas movimentam recursos que constituem a base de cálculo para apuração de gastos obrigatórios em educação e saúde.*

*3 - A conta 00028-4 - FOPAG - mantida junto à Caixa Econômica Federal, movimentou recursos advindos de várias fontes, porém todas essas fontes tinham correspondências com os recursos destinados à realização de gastos obrigatórios em educação e saúde."*

A Auditoria, em sede de análise de defesa, assim se manifestou:

**Análise pela Auditoria:**

As despesas excluídas pela Auditoria não podem ser consideradas como ações e serviços públicos e saúde, visto que ocorreram através de contas que, legalmente, não podem ser consideradas para esse fim.

Ademais, o gestor não comprovou que as contas possuem receitas advindas da arrecadação de impostos e transferências.

No levantamento levado a efeito pela Auditoria, a Unidade de Instrução desconsiderou as despesas pagas advindas das contas bancárias 10543-0 – FUS, 61131 - Conta Diversos, ambas no Banco do Brasil S/A, e a conta 28-4 FOPAG na Caixa Econômica Federal. Para não as considerar, a Auditoria fundamentou seu entendimento no fato de que nas contas originárias desses numerários transitaram recursos de diversas fontes, de forma que não se saberia se eles decorreriam da receita de impostos mais transferências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

Em que pese o posicionamento do Órgão Técnico, não se pode deixar de considerar tais cifras em razão unicamente de não se saber quais são suas origens. Conforme levantamento produzido pela Auditoria (quadro de fl. 475), foram realizadas, no exercício em comento, despesas em ações e serviços públicos de saúde no montante de R\$3.588.256,14, do qual deduziu-se a quantia de R\$1.755.774,77 **por se tratar de recursos vinculados a programas e convênios**. Ora, consoante se verifica, a Auditoria já excluiu do montante aplicado em saúde os valores atrelados a programas e convênios, de forma que as quantias questionadas não se inserem nele. Não há motivo, pois, para desconsiderá-los na apuração do índice.

Não obstante, consultando uma amostra dos extratos encaminhados ao Sistema SAGRES, verifica-se que as contas questionadas receberam recursos de fontes advindas de impostos e transferências, portanto, não poderiam ser desconsideradas. Vejamos:

A **Conta 10543-0 – FUS** (Fundo único de Saúde), conforme extrato, recebeu recursos advindos das fontes de recursos do ICMS e FPM, vide parte dos extratos:

Dt. movimento		Dt. balancete	Histórico	Documento	Valor R\$	Saldo																																																																																																																																																										
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <span><b>Extrato conta corrente</b></span> <span>20/02/2015 15:07:08</span> </div>																																																																																																																																																																
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="7">Cliente - Conta atual</td> </tr> <tr> <td>Agência</td> <td colspan="6">585-1</td> </tr> <tr> <td>Conta corrente</td> <td colspan="6">10543-0 P M R CAVALOS FUS</td> </tr> <tr> <td>Período do extrato</td> <td colspan="6">01/2015</td> </tr> </table>							Cliente - Conta atual							Agência	585-1						Conta corrente	10543-0 P M R CAVALOS FUS						Período do extrato	01/2015																																																																																																																																			
Cliente - Conta atual																																																																																																																																																																
Agência	585-1																																																																																																																																																															
Conta corrente	10543-0 P M R CAVALOS FUS																																																																																																																																																															
Período do extrato	01/2015																																																																																																																																																															
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="7">Lançamentos</td> </tr> <tr> <th colspan="2">Dt. movimento</th> <th>Dt. balancete</th> <th>Histórico</th> <th>Documento</th> <th>Valor R\$</th> <th>Saldo</th> </tr> <tr> <td>31/12/2014</td> <td></td> <td></td> <td>Saldo Anterior</td> <td></td> <td></td> <td>0,00 C</td> </tr> <tr> <td>02/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>Cheque Compensado</td> <td>852.084</td> <td>343,90 D</td> <td></td> </tr> <tr> <td>02/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>BB CP Admin Supremo</td> <td>70</td> <td>343,90 C</td> <td>0,00 C</td> </tr> <tr> <td>05/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>+ Transferência on line</td> <td>660.151.000.034.362</td> <td>200,00 D</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>05/01 0151 34362-5 DINALDO M WAND</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>05/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>+ Transferência on line</td> <td>660.585.000.024.617</td> <td>100,00 D</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>05/01 0585 24617-4 JVD LABORATORI</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>05/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>BB CP Admin Supremo</td> <td>70</td> <td>300,00 C</td> <td>0,00 C</td> </tr> <tr> <td>06/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>RECEBIMENTO DE ICMS</td> <td>350</td> <td>852,43 C</td> <td></td> </tr> <tr> <td>06/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>RECEBIMENTO DE ICMS</td> <td>350</td> <td>160,58 C</td> <td></td> </tr> <tr> <td>06/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>RECEBIMENTO DE ICMS</td> <td>350</td> <td>146,15 C</td> <td></td> </tr> <tr> <td>06/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>BB CP Admin Supremo</td> <td>70</td> <td>1.159,16 D</td> <td>0,00 C</td> </tr> <tr> <td>07/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>+ Transferência on line</td> <td>664.996.000.005.313</td> <td>917,95 D</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>07/01 4996 5313-9 FEITOSA COMERC</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>07/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>BB CP Admin Supremo</td> <td>70</td> <td>917,95 C</td> <td>0,00 C</td> </tr> <tr> <td>08/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>FPE/FPM</td> <td>350</td> <td>14.491,76 C</td> <td></td> </tr> <tr> <td>08/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>BB CP Admin Supremo</td> <td>70</td> <td>14.491,76 D</td> <td>0,00 C</td> </tr> <tr> <td>09/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>COTA DAF - CREDITO</td> <td>350</td> <td>12,99 C</td> <td></td> </tr> <tr> <td>09/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>FPE/FPM</td> <td>350</td> <td>35.669,98 C</td> <td></td> </tr> <tr> <td>09/01/2015</td> <td></td> <td></td> <td>+ TED-Crédito em Conta</td> <td>9.097.182</td> <td>15.000,00 C</td> <td></td> </tr> </table>							Lançamentos							Dt. movimento		Dt. balancete	Histórico	Documento	Valor R\$	Saldo	31/12/2014			Saldo Anterior			0,00 C	02/01/2015			Cheque Compensado	852.084	343,90 D		02/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	343,90 C	0,00 C	05/01/2015			+ Transferência on line	660.151.000.034.362	200,00 D					05/01 0151 34362-5 DINALDO M WAND				05/01/2015			+ Transferência on line	660.585.000.024.617	100,00 D					05/01 0585 24617-4 JVD LABORATORI				05/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	300,00 C	0,00 C	06/01/2015			RECEBIMENTO DE ICMS	350	852,43 C		06/01/2015			RECEBIMENTO DE ICMS	350	160,58 C		06/01/2015			RECEBIMENTO DE ICMS	350	146,15 C		06/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	1.159,16 D	0,00 C	07/01/2015			+ Transferência on line	664.996.000.005.313	917,95 D					07/01 4996 5313-9 FEITOSA COMERC				07/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	917,95 C	0,00 C	08/01/2015			FPE/FPM	350	14.491,76 C		08/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	14.491,76 D	0,00 C	09/01/2015			COTA DAF - CREDITO	350	12,99 C		09/01/2015			FPE/FPM	350	35.669,98 C		09/01/2015			+ TED-Crédito em Conta	9.097.182	15.000,00 C	
Lançamentos																																																																																																																																																																
Dt. movimento		Dt. balancete	Histórico	Documento	Valor R\$	Saldo																																																																																																																																																										
31/12/2014			Saldo Anterior			0,00 C																																																																																																																																																										
02/01/2015			Cheque Compensado	852.084	343,90 D																																																																																																																																																											
02/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	343,90 C	0,00 C																																																																																																																																																										
05/01/2015			+ Transferência on line	660.151.000.034.362	200,00 D																																																																																																																																																											
			05/01 0151 34362-5 DINALDO M WAND																																																																																																																																																													
05/01/2015			+ Transferência on line	660.585.000.024.617	100,00 D																																																																																																																																																											
			05/01 0585 24617-4 JVD LABORATORI																																																																																																																																																													
05/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	300,00 C	0,00 C																																																																																																																																																										
06/01/2015			RECEBIMENTO DE ICMS	350	852,43 C																																																																																																																																																											
06/01/2015			RECEBIMENTO DE ICMS	350	160,58 C																																																																																																																																																											
06/01/2015			RECEBIMENTO DE ICMS	350	146,15 C																																																																																																																																																											
06/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	1.159,16 D	0,00 C																																																																																																																																																										
07/01/2015			+ Transferência on line	664.996.000.005.313	917,95 D																																																																																																																																																											
			07/01 4996 5313-9 FEITOSA COMERC																																																																																																																																																													
07/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	917,95 C	0,00 C																																																																																																																																																										
08/01/2015			FPE/FPM	350	14.491,76 C																																																																																																																																																											
08/01/2015			BB CP Admin Supremo	70	14.491,76 D	0,00 C																																																																																																																																																										
09/01/2015			COTA DAF - CREDITO	350	12,99 C																																																																																																																																																											
09/01/2015			FPE/FPM	350	35.669,98 C																																																																																																																																																											
09/01/2015			+ TED-Crédito em Conta	9.097.182	15.000,00 C																																																																																																																																																											



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

Tarifa referente a 13/10/2015			
13/10/2015	BB CP Admin Supremo	70	28.621,64 C 0,00 C
14/10/2015	RECEBIMENTO DE ICMS	350	666,16 C
14/10/2015	BB CP Admin Supremo	70	666,16 D 0,00 C
19/10/2015	FPE/FPM	350	1.016,75 C
19/10/2015	BB CP Admin Supremo	70	1.016,75 D 0,00 C
20/10/2015	RECEBIMENTO DE ICMS	350	5.355,72 C
20/10/2015	COTA DAF - CREDITO	350	2,25 C
20/10/2015	FPE/FPM	350	10.555,60 C
20/10/2015	BB CP Admin Supremo	70	15.913,57 D 0,00 C
23/10/2015	+ Transferência on line	660.585.000.006.113	15,00 D
11/12/2015	+ Pagamento conta luz energisa paraiba	121.101	517,79 D
11/12/2015	BB CP Admin Supremo	70	517,79 C 0,00 C
14/12/2015	Cheque Compensado	852.181	40,85 D
14/12/2015	BB CP Admin Supremo	70	40,85 C 0,00 C
15/12/2015	RECEBIMENTO DE ICMS	350	2.550,91 C
15/12/2015	+ Transferência on line	660.585.000.006.113	39,40 D
	15/12 0585 6113-1 PREF MUN RIACH		
15/12/2015	+ Emissão de DOC	121.501	748,60 D
	104 3518 05032944467 ADENIZA SALDANHA		
15/12/2015	+ Tar DOC/TED Eletrônico	863.490.900.023.704	7,85 D
Tarifa referente a 15/12/2015			
15/12/2015	BB CP Admin Supremo	70	1.755,06 D 0,00 C
17/12/2015	+ Transferência on line	660.521.000.018.487	350,00 D
	17/12 0521 18487-7 CLINICA SANTA		
17/12/2015	BB CP Admin Supremo	70	350,00 C 0,00 C
18/12/2015	FPE/FPM	350	31.408,54 C
18/12/2015	+ Transferência on line	660.585.000.008.281	47,47 D
	18/12 0585 8281-3 IRRF IR RETIDO		

Na Conta 61131 - Conta Diversos, verifica-se o recebimento de recursos da fonte de recebeu recursos do FPM (Conta 6045-3), ICMS (conta 10.469) e Imposto de Renda:



Extrato conta corrente

03/12/2015 12:47:05

Cliente - Conta atual					
Agência	585-1				
Conta corrente	6113-1 PREF MUN RIACHO CAVALOS D				
Período do extrato	11/2015				
Lançamentos					
Dt. movimento	Dt. balancete	Histórico	Documento	Valor R\$	Saldo
30/10/2015		Saldo Anterior			0,00 C
03/11/2015		Depósito Online	57.578.047.370.533	150,00 C	
03/11/2015		+ Transferência on line	660.585.000.008.281	5.900,00 C	
		03/11 0585 8281-3 IRRF IR RETIDO			
03/11/2015		+ Transferência on line	660.585.000.008.281	2.760,00 C	
		03/11 0585 8281-3 IRRF IR RETIDO			
03/11/2015		+ Transferência on line	660.585.000.014.049	66.000,00 C	
		03/11 0585 14049-X PREF MUN RIACH			
03/11/2015		+ DOC Crédito em Conta	76.090	4.852,17 C	
		104 3518 8921876000182 RIACHO DOS CAV			
03/11/2015		Cheque Compensado	852.098	748,60 D	
03/11/2015		Cheque Compensado	852.109	304,00 D	
03/11/2015		Cheque Compensado	852.124	1.517,70 D	
03/11/2015		BB CP Admin Supremo	70	623,30 C	0,00 C
04/11/2015		+ Transferência on line	660.585.000.010.469	3.730,00 C	
		04/11 0585 10469-8 P MUN RIACHO C			
04/11/2015		+ Transferência on line	660.585.000.014.049	8.000,00 C	
		04/11 0585 14049-X PREF MUN RIACH			



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

09/11/2015	Cheque Compensado	852.060	95,00 D	
09/11/2015	Cheque Compensado	852.061	199,50 D	
09/11/2015	BB CP Admin Supremo	70	54,11 D	0,00 C
10/11/2015	+ Transferência on line 10/11 0585 6045-3 PREF MUN R CAV	660.585.000.006.045	105.960,00 C	
10/11/2015	+ Transferência on line 10/11 0585 6045-3 PREF MUN R CAV	660.585.000.006.045	38.800,00 C	
10/11/2015	+ Transferência on line 10/11 0585 10469-8 P MUN RIACHO C	660.585.000.010.469	2.950,00 C	

A conta 28-4 FOPAG na Caixa Econômica Federal recebeu recursos advindos de diversas contas, entre elas DIVERSOS, que por sua vez, como vimos, recebeu recursos do FPM (Conta 6045-3), ICMS (Conta 10.469) e Imposto de Renda.

Portanto, as despesas pagas com recursos advindos destas contas devem ser incluídas para efeito de cálculo dos investimentos em aplicações de serviços públicos de saúde. Nesse sentido, o montante de despesas para efeito de cálculo do percentual aplicado a ser considerado é:

<b>A</b>	<b>Receita de Impostos e Transferências</b>		<b>9.113.688,63</b>
B	Despesas Empenhadas na Função Saúde (10)		3.588.256,14
C	(-) Recursos recebidos do SUS		1.415.104,88
	Transferências SUS - Repasse Fundo a Fundo	542.884,60	
	Transferência Saúde Fundo a Fundo	4.916,46	
	Transferências SUS	867.303,82	
D	(-) Resos a Pagar inscritos sem a correspondente disponibilidade financeira de Recursos de Impostos (15%) Saldo Bancários Conta Fonte "2" R\$42.964,90 Restos a Pagar Função 10: R\$677.112,02.		634.147,12
<b>E</b>	<b>Despesas Aplicadas em Saúde (D-C-D)</b>		<b>1.539.004,14</b>
	<b>Percentual Aplicado (E/A)</b>		<b>16,89%</b>

Diante do exposto o município cumpriu determinação Constitucional ao investir o percentual mínimo de **16,89%** das receitas de impostos e transferências em Ações e Serviços de Saúde, conforme estabelecido no inciso III do art. 77 do ADCT e no art. 198, §3º, I, da CF, c/c art. 7º da LC nº 141/2012.

**Não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.**

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas, em relatório de fls. 477, apontou como eiva a elevada relação entre servidores comissionados e os servidores efetivos entendendo que o Município não estaria condizente com o previsto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	44	17,74	51	11,64	54	12,33	49	16,50	11,36
Contratação por excepcional interesse público	6	2,42	186	42,47	184	42,01	39	13,13	550,00
Efetivo	191	77,02	194	44,29	193	44,06	202	68,01	5,76
Eletivo	7	2,82	7	1,60	7	1,60	7	2,36	0,00
TOTAL	248	100,00	438	100,00	438	100,00	297	100,00	19,76

Ao final do exercício, de 88 (49+39) entre servidores comissionados e contratados por tempo determinado, respectivamente, correspondendo a 29,63% do total de agentes públicos da Prefeitura.

Em sua defesa, o gestor alegou:

Outrossim, demonstrando a preocupação do gestor quanto ao cumprimento dos preceitos legais e constitucionais, insta-nos informar acerca do Concurso Público para provimento de cargos efetivos, realizado no exercício em debate, naquele município, o qual fora homologado em outubro - conforme diário oficial em anexo.

Por fim, cumpre-nos ainda atentar que o número apontado pelo órgão técnico, qual seja 88 entre comissionados e contratados, não é um número alto quando considerado que nesse número estão inclusos todos os contratados por excepcional para fazer frente aos Programas Federais - pessoal pago com recursos advindos da União, e ainda quando considerados que os comissionados são necessários à consecução da administração do ente, visto que neles estão inclusos os Secretários Municipais, cujas pastas estão previstas na Estrutura do Município, e não trata-se de deliberalidade do gestor sua nomeação.

A Auditoria (fl. 733) não acatou tais alegações afirmando que “novamente o gestor não comprovou as suas alegações, visto que não descreve, nem comprova as contratações decorrentes de Programas Federais; não informa quem está contratado por excepcional interesse público, comprovando-se tratar de contratações para serviços excepcionais, e não contínuos.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos*”.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*

No primeiro caso deve-se ter cautela na criação e ocupação, não devendo as atividades inerentes a cargos efetivos ser exercidas por servidores comissionados, pois caracteriza burla aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Quanto aos contratados por tempo determinado, o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal assim dispõe:

*Art. 37. ...*

*IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;*

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria, ante à ausência de comprovações apresentadas pelo gestor, o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

*“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

*Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.*

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Mais adiante, será observado haver o incremento de tais contratações concorrido para o descumprimento de obrigações previdenciárias.

Cabe, pois, **recomendações** no sentido de aprimorar a gestão pessoal, sem prejuízo da multa por motivo de contratações por tempo determinado sem prova da legalidade.

**Não-liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.**

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), a partir de cursos, palestras, treinamentos e comunicações aos diversos segmentos da Gestão Pública paraibana, incluindo a municipal, vem, desde a vigência da legislação sobre os assuntos mencionados, difundindo a necessidade e obrigatoriedade de cumprimento de seus termos.

Realizou levantamentos para aquilatar a prática da transparência da gestão pública e da lei de acesso à informação pelos Municípios da Paraíba desde abril de 2014.

O TCE/PB também inclui em seus relatórios de análise das prestações de contas municipais, desde a competência de 2012, um espaço reservado para averiguações sobre a existência de Sítio Oficial na Rede Mundial de Computadores destinado à divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, conforme a Lei 12.527/2011, ao Portal da Transparência e a disponibilizar informações sobre a Execução Orçamentária e Financeira de acordo com a LC 131/2009, que alterou a LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal).

No julgamento do Processo de Inspeção Especial de Transparência da Gestão (TC 06346/15), a Primeira Câmara deste Tribunal emitiu, em 14 de julho de 2016, o Acórdão AC1 - TC 02275/16, no qual os membros decidiram: A) DETERMINAR o restabelecimento da legalidade até a próxima avaliação, notadamente no que tange à disponibilização da informação em tempo real, sob



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

pena de multa e outras cominações; B) DETERMINAR à 1ª Câmara promova a anexação de cópia da presente decisão ao processo de Prestação de Contas Anual - PCA da Prefeitura Municipal de Riacho dos Cavalos, exercício 2015 (Processo TC 04874/16); e C) ARQUIVAR os presentes autos.

Cabem recomendações para providenciar os devidos ajustes.

**Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, de R\$983.576,63. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, de R\$983.576,63.**

Conforme o levantamento técnico, o valor das contribuições patronais pagas no exercício totalizou R\$621.425,33, abaixo do valor estimado devido à previdência no montante de R\$1.605.001,96:

Discriminação	Valor RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	5.342.526,23
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	1.809.060,32
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Adições da Auditoria	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00
<b>7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)</b>	<b>7.151.586,55</b>
8. Alíquota *	22,4426%
<b>9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)</b>	<b>1.605.001,96</b>
10. Obrigações Patronais Pagas	621.425,33
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	0,00
<b>12. Estimativa do valor não Recolhido (9 - 10 - 11)</b>	<b>983.576,63</b>

Referente ao exercício foram pagas obrigações patronais no montante de R\$621.425,33, representando 38,72% do valor estimado de R\$1.605.001,96, além dos pagamentos relativos a parcelamentos no valor total de R\$485.044,20, totalizando um valor pago ao INSS de R\$1.141.988,89, correspondendo a 71,15% do estimado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

Critérios		Período		Opção	
CPF/CNPJ	29979036000140	Nome		2013	a 2016
				<input checked="" type="radio"/> UG Ativa	<input type="radio"/> Todos
Arraste as colunas para agrupá-las					
Ano	Entidade	CPF/CNPJ	Nome do credor	Empenhado	Pago
2013	Prefeitura Municipal de Riacho dos Cavalos	29979036000140	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$939.096,41	R\$937.264,53
2014	Prefeitura Municipal de Riacho dos Cavalos	29979036000140	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$1.202.932,43	R\$1.065.579,71
2015	Prefeitura Municipal de Riacho dos Cavalos	29979036000140	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$2.093.836,31	R\$1.141.988,89
2016	Prefeitura Municipal de Riacho dos Cavalos	29979036000140	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$1.978.960,95	R\$1.803.598,16

O não cumprimento e, no caso, o não empenhamento das obrigações previdenciárias do período, neste valor apurado, atraem **recomendações** e aplicação de **multa**, por descumprimento da lei.

**Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados, de R\$360.505,84.**

Inicialmente a Auditoria indicou a retenção e não recolhimento ao INSS de R\$503.253,81. O interessado aduziu que durante o exercício de 2015 a Prefeitura pagou aos servidores cotas de salário família e salário maternidade no valor de R\$142.747,97, sem realizar a devida compensação, reduzindo o valor não recolhido ao montante de R\$360.505,84. A equipe técnica acatou a explicação trazida à baila pelo gestor, reduzindo, dessa forma, o montante a ser recolhido.

De toda forma, constata-se que o Município deixou de repassar ao INSS os valores retidos das contribuições descontadas dos servidores de no montante de R\$360.505,84. Neste caso, a Prefeitura age apenas como recolhedor e repassador dos recursos retidos dos servidores que são os verdadeiros contribuintes na situação. O quadro abaixo demonstra os montantes retidos dos servidores e não repassados devidamente no exercício:

TABELA REFERENTE ÀS CONSIGNAÇÕES NÃO RECOLHIDAS DA PM AO RGPS – R\$			
Descrição	Retenção	Recolhimento	Não recolhido
Consignações de INSS	413.363,67	34.535,97	378.827,70
Consignações de INSS MAGISTÉRIO	186.120,62	166.077,56	20.043,06
Consignações de INSS FUNDEB/APOIO	56.045,72	38.068,54	17.977,18
Consignações de INSS MAGISTÉRIO 2	24.643,72	8.317,27	16.326,45
Consignações de INSS SAÚDE	72.770,03	2.690,61	70.079,42
<b>TOTAIS →</b>	<b>752.943,76</b>	<b>249.689,95</b>	<b>503.253,81</b>

Fonte: Sagres / Dem. Origem e Aplic. de Recursos (fl. 161)

Do montante acima R\$503.253,81, a Auditoria, em sede de análise de defesa (fls. 735), excluiu o valor de R\$142.747,97 decorrentes de compensação do salário-família devido aos servidores, perfazendo assim, o montante não repassado de R\$360.505,84.



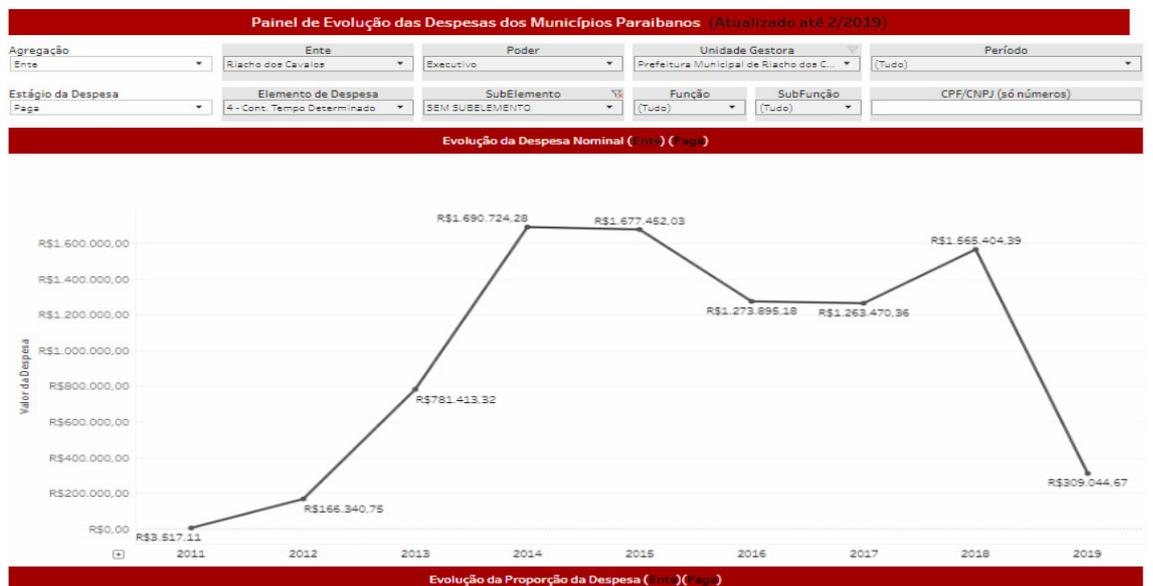
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04874/16

É possível observar que o gestor incrementou significativamente as contratações precárias durante a gestão, como se constata nos painéis de acompanhamento. Embora no final do ano tenha sido observada a quantidade de 39 contratados, mas durante, entre fevereiro e novembro, esse número situou-se em torno de 185 servidores:



Os valores de tais contratações saltaram de R\$166.340,75 em 2012 para R\$1.677.452,03 em 2015:





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

É uma evidência que o incremento de servidores contratados precariamente concorreu para o não cumprimento de obrigações previdenciárias em sua modalidade mais gravosa, qual seja o não repasse ao INSS das contribuições descontadas dos servidores públicos.

Acerca dessa temática, convém esclarecer 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 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.

Sobre o tema, realça o Ministério Público de Contas (fl. 750):

**É inegável que se trata de irregularidade temerária, de alto risco, pois em futuro próximo, as finanças da entidade poderão estar seriamente comprometidas devido ao acúmulo do passivo no decorrer do tempo.**

**A esse respeito, deve-se ressaltar que a compulsoriedade da contribuição previdenciária decorre da necessidade de o gestor público observar o princípio constitucional da seguridade social, pois o custeio do sistema previdenciário é efetivado, dentre outras, a partir da dupla contribuição de empregados e empregadores, nos precisos termos do art. 195, incs. I e II da Carta Federal:**

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*I – do empregador, da empresa e das entidades a ela equiparada na forma da lei (...);*

*II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral da previdência que trata o art. 201.*

Além disso, os recolhimentos previdenciários têm natureza jurídica de tributo, pois se enquadram perfeitamente nessa categoria jurídica, por se tratar de prestação pecuniária instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ou seja, não cabe ao administrador fazer juízo de valor no tocante ao mérito, à oportunidade ou à conveniência no perfazer da exação. Trata-se de ato sem margem para discricionariedade.

É possível, inclusive, identificar mais uma motivação para o déficit já comentado. O descumprimento por parte da gestão em reter e não repassar as contribuições previdenciárias dos servidores, além de refletir infração à norma legal e a atrair **multa**, fundamenta, conforme precedentes, a emissão de **parecer contrário** à aprovação da prestação de contas.

No mais, a informação captada pela Auditoria deve ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

### **À guisa de conclusão.**

**Por todo o exposto, VOTO** no sentido de que este Tribunal decida **EMITIR PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **JOAQUIM HUGO VIEIRA CARNEIRO**, na qualidade de Prefeito do Município de **Riacho dos Cavalos**, relativa ao exercício de **2015**, 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: I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits orçamentário e financeiro; **II) JULGAR IRREGULARES** 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, em razão da retenção e não recolhimento das obrigações previdenciárias; **III) APLICAR MULTA de R\$5.000,00** (cinco mil reais), correspondente **99,76 UFR-PB<sup>3</sup>** (noventa e nove inteiros e setenta e seis centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor **JOAQUIM HUGO VIEIRA CARNEIRO**, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão de descumprimento de obrigações previdenciárias, incluindo as descontadas dos servidores e não repassadas ao INSS, e falha na gestão de pessoal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **IV) RECOMENDAR** 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; **V) COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; **VI) COMUNICAR** à Procuradoria Geral de Justiça a presente decisão; e **VII) 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.

<sup>3</sup> Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 50,12 - referente a maio de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04874/16*

**PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04874/16**, 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 **Riacho dos Cavalos** este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **JOAQUIM HUGO VIEIRA CARNEIRO**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2015**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.  
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.  
Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 21 de Maio de 2019 às 11:56



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE

Assinado 16 de Maio de 2019 às 10:03



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 16 de Maio de 2019 às 10:23



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
CONSELHEIRO

Assinado 16 de Maio de 2019 às 13:56



**Cons. Marcos Antonio da Costa**  
CONSELHEIRO

Assinado 16 de Maio de 2019 às 11:00



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
CONSELHEIRO

Assinado 16 de Maio de 2019 às 11:32



**Luciano Andrade Farias**  
PROCURADOR(A) GERAL