



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 05619/17

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Aparecida. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2016. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93. **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas relativas ao exercício 2015. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Aparecida. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar regulares com ressalvas as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas. Atendimento integral às exigências da LRF. Recomendações. Comunicações.***

PARECER PPL-TC 00165/17

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de Aparecida, senhor Júlio Cesar Queiroga de Araújo, relativa ao exercício financeiro de 2016. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Aparecida; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal – DIA –, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 344/457), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 398/2015, publicada em 17/12/2015, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 27.530.406,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 2.753.040,60, equivalente a 10,00% da despesa fixada na LOA.*
- b) Foi apontada no item 4 da exordial a ocorrência de abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização no valor de R\$ 358.166,40. Não havendo utilização do montante, a falha não constou das conclusões da Unidade Técnica. Dos créditos abertos, foram utilizados R\$ 1.407.510,96.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 15.548.164,24, representando 56,48% da previsão inicial.*
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 15.413.777,43, representando 55,99% da estimativa inicial.*
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 10.048.018,91.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 15.459.039,24.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou resultado superavitário (R\$ 134.386,81) equivalente a 0,86% da receita orçamentária arrecadada.*
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 1.175.194,91¹.*
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 1.042.665,87.*

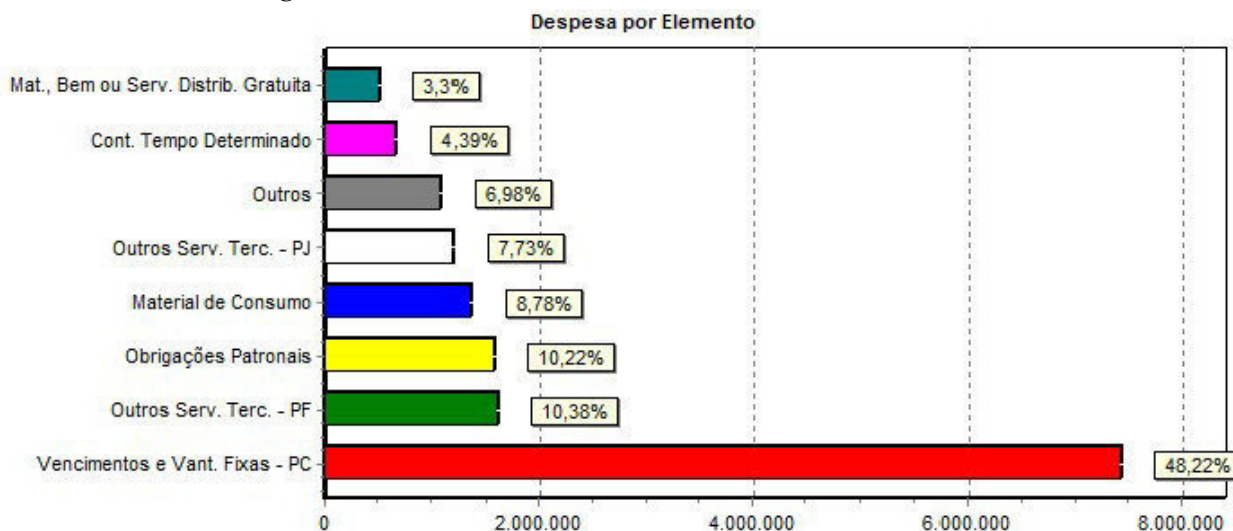
¹ A informação foi obtida a partir do demonstrativo apresentado na folha 135. Na nota 4 (fl. 140), é esclarecido que o montante é composto pelas posições em caixa, bancos e aplicações financeiras.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal de Aparecida (Processo TC nº 05222/17), com sentença proclamada no Acórdão APL – TC nº 00404/17, publicado na edição nº 1760 do Diário Oficial Eletrônico em 18/07/2017.

O item 8 da exordial não menciona qualquer falha relacionada à remuneração do Chefe do Poder Executivo e de sua substituta constitucional durante o exercício de 2016.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 2.817.187,29, equivalente a **69,56%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%). O saldo financeiro não comprometido, ao final do exercício, foi de R\$ 462.703,58, representando 11,43% dos recursos aportados (limite máximo=5%). A extrapolação do limite máximo permitido na norma legal não foi levada à conclusão da peça técnica.
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 3.347.509,83, equivalente a **33,32%** da RIT (limite mínimo=25%).
- c) O Município despendeu com saúde a importância de R\$ 2.097.990,70, equivalente a **20,88%** da RIT (limite mínimo=15%).
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 8.109.260,35, correspondendo a **52,46%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 7.721.420,35, correspondendo a **49,95%** da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da exordial (item 17, fl. 361), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de algumas falhas. Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação do responsável, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 458).

Em resposta, foram apresentadas contrarrazões (fls. 463/473), acompanhadas de documentação de suporte. As justificativas foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 644/647), assim finalizado:

Diante do exposto, a Auditoria acolhe em parte a defesa apresentada, restando-se a seguinte situação:

- Pagamento de juros e multas no montante de R\$ 74.902,34, devido a pagamentos em atraso das contribuições previdenciárias;
- Pagamento de 83,01 % das obrigações patronais estimadas, com sugestão que seja noticiado à Receita Federal do Brasil para que sejam adotadas medidas de sua competência em relação suposta existência de eventuais débitos da Prefeitura Municipal de Aparecida, referente às contribuições patronais.

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde recebeu o Parecer nº 923/17 (fls. 649/656), de autoria do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho. No pronunciamento gravado na peça jurídica, foram listadas as seguintes recomendações:

- a) **Emissão de parecer contrário** à aprovação das contas do Prefeito à época do Município de Aparecida, Sr. Julio Cesar Queiroga de Araújo, relativas ao exercício de 2016.
- b) **Imputação de débito** ao Sr. Julio Cesar Queiroga de Araújo, em razão da realização de despesas lesivas ao patrimônio público, conforme liquidação da Auditoria.
- c) **Aplicação de multa** ao Sr. Julio Cesar Queiroga de Araújo, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.
- d) **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca da eiva contida no item 2 para adoção das medidas de sua competência.
- e) **Recomendação** à atual gestão do Município de Aparecida, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais², que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas³. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Das conclusões advindas do processo de instrução, sobrevieram duas falhas, sobre as quais discorrerei nos tópicos seguintes.

- Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 245.917,45.

As informações previdenciárias foram compiladas no quadro que ilustra o item 13 da inicial (fl. 359) e posteriormente atualizadas no item 2.3 do relatório de análise de defesa (fl. 645). Após ser integrado aos cálculos o montante pago a título de adicional de férias (R\$ 152.088,09), foi estimado o valor da contribuição previdenciária patronal devida em R\$ 1.447.788,74, ao passo que efetivamente comprovado o pagamento de R\$ 1.201.871,32. Assim, está-se diante de um repasse que alcança 83,01% do valor devido, percentual que pode ainda ser elevado caso sejam considerados pagamentos de benefícios, tais como salário-maternidade e salário-família, informações que não constaram na documentação encartada pela defesa.

Num cenário de restrições orçamentárias que já marcava o período em análise, constatar que uma Urbe recolheu aproximadamente 83% de suas obrigações patronais é algo digno de destaque. Diante de tais números, e considerando que a definitividade do cálculo cabe ao Órgão Nacional de Previdência, filio-me ao pronunciamento feito pela Auditoria, ressaltando a necessidade de comunicação à Receita Federal do Brasil.

² Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

³ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

– Pagamento de juros e multas no montante de R\$ 74.902,34.

A Unidade Especialista ressaltou, no item 13.0.1 da inicial, o pagamento de multa e juros decorrentes do recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais ao INSS. O não adimplemento integral teria implicado prejuízo ao erário, em montante anunciado de R\$ 74.902,34⁴. A falha está intimamente ligada à conclusão explanada no item anterior.

Em relação ao pagamento de juros e multas moratórios, este Tribunal tem firme posição no sentido de não caber imputação de débito ao gestor, interpretação que encontra respaldo na revogação do artigo 41, da Lei 8.212/91, dispositivo que até 2008, previa a responsabilidade pessoal para o gestor público que tivesse dado causa a multa aplicada por infração à citada lei⁵.

Além disso, o próprio fluxo de receitas e obrigações pode, em dada situação, conduzir ao administrador a fazer escolhas pela quitação de despesas tidas como prioritárias em detrimentos de outras, a seu juízo, procrastináveis, adimplidas com o acréscimo de penalidades decorrente do atraso. Ademais, não há elementos nos autos que delimitem claramente a origem da cominação pecuniária. É possível, por exemplo, que se trate de atraso em parcelamento de obrigação relativa a gestões anteriores. Seria desarrazoado, portanto, atribuir-lhe responsabilidade de ressarcir os cofres públicos por omissões às quais pode nem ter dado causa.

Isto posto, resta claro que a falha não tem o condão de contribuir para a rejeição das contas em apreço, sendo, todavia, ressalva em sua apreciação. Consigno, igualmente, a necessidade de recomendação à atual Administração para que envide esforços buscando, na medida do possível, proceder à integralidade dos repasses previdenciários ao INSS.

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, voto pela **emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Aparecida**, exercício de 2016, sob a responsabilidade do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Julgamento regular com ressalvas** das contas do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, Prefeito de Aparecida, referente ao exercício de 2016.
- 2) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
- 3) **Recomendação** à Administração Municipal de Aparecida no sentido de obedecer aos ditames da Carta da República, bem como das demais normas que compõem o ordenamento jurídico, nomeadamente em relação àquelas que exigem o adimplemento integral das obrigações previdenciárias patronais.
- 4) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca das conclusões do Órgão Auditor sobre repasse a menor de contribuição previdenciária patronal ao Instituto Nacional de Seguridade Social.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-05619/17, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Aparecida, **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Municipal, exercício 2016, sob a responsabilidade do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo** e, neste Acórdão:

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 20 de dezembro de 2017.

⁴ O link citado na instrução (www42.bb.com.br/portalbb/daf/demonstrativo,802,4647,4652,0,1,1.bb?cid=30925) não está acessível a partir da rede mundial de computadores.

⁵ A Medida Provisória nº 449/2008, convertida na Lei nº 11.941/2009, revogou o artigo 41 da Lei de Custeio da Seguridade Social (Lei 8.212/91).

Assinado 26 de Janeiro de 2018 às 12:31



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 09:46



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 10:44



Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 26 de Janeiro de 2018 às 10:13



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 2 de Fevereiro de 2018 às 11:45



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Fevereiro de 2018 às 15:10



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 15:46



Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 12:02



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL