



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

Origem: Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2012

Interessado: Evilásio Formiga Lucena Neto

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (CRC/PB 2680 e OAB/PB 9450)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO.** Município de São José da Lagoa Tapada. Exercício de 2012. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Não cumprimento de obrigações previdenciárias junto ao RPPS. Parecer contrário à aprovação das contas. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados vierem a interferir nas conclusões alcançadas.

**PARECER PPL – TC 00227/13**

**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor EVILÁSIO FORMIGA LUCENA NETO, na qualidade de **Prefeito do Município de São José da Lagoa Tapada**, relativa ao exercício de **2012**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório** de fls. 134/210, da lavra do Auditor de Contas Públicas Antônio Duarte dos Santos, com as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 2.01. A **lei orçamentária anual** (Lei 507/2011) **estimou** a **receita** e **fixou** a **despesa** em R\$16.986.450,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais **suplementares** no montante de R\$8.493.225,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
  - 2.02. **Legislação posterior** autorizou a abertura de créditos adicionais **especiais** de R\$1.994.020,00;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## PROCESSO TC 05169/13

- 2.03.** A **receita arrecadada** somou a R\$15.056.174,13, sendo R\$12.103.047,92 de **receitas correntes**, R\$4.237.883,26 de **receitas de capital** e R\$46.623,46 relativos a **ajustes**. Foram transferidos R\$1.331.380,51 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEB;
- 2.04.** A **despesa executada** totalizou R\$13.454.740,58, sendo R\$10.885.401,78 em **despesas correntes**, R\$2.542.345,04 em **despesas de capital** e R\$26.993,76 em **ajustes**;
- 2.05.** O **balanço orçamentário** apresentou superávit de R\$1.601.435,55, equivalente a 10,67% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** evidenciou resultado superavitário no valor de R\$535.163,677, bem como indicou um saldo para o exercício seguinte no montante de R\$1.368.155,41, sendo R\$1.349.719,82 em bancos (98,65%) e R\$18.435,59 em caixa (1,35%); e o **balanço patrimonial** evidenciou um déficit financeiro de R\$138.115,76;
- 2.06.** **Licitações** foram realizadas em despesas sem licitação no montante de R\$122.505,00, em vista de a Auditoria ter constatado na diligência *in loco* a inexistência dos procedimentos licitatórios da modalidade pregão presencial 11/12, 28/12 e 38/12, nos valores de R\$83.624,00, R\$20.881,00 e R\$18.000,00, respectivamente, muito embora informados no Sistema SAGRES;
- 2.07.** Os gastos com **obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$2.380.833,83, correspondendo a 17,7% da Despesa Orçamentária Total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação. As obras estão sendo avaliadas no Processo TC 09637/13;
- 2.08.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$96.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$48.000,00, não sendo identificado excesso;
- 2.09. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.09.1. FUNDEB:** aplicação no montante de **R\$1.648.989,16**, correspondendo a **74,5%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.213.535,65) na remuneração dos profissionais do magistério.
- 2.09.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de **R\$1.992.285,25**, correspondendo a **27,87%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R\$7.149.481,62;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

- 2.09.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de **R\$1.302.168,57**, correspondendo a **18,21%** das receitas de impostos mais transferências;
- 2.09.4. PESSOAL:** gastos com pessoal do Poder Executivo, no montante de **R\$5.271.456,48**, correspondendo a **51,14%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$10.306.918,54;
- 2.09.5. PESSOAL:** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$325.318,00, totalizou R\$5.596.674,48, correspondendo a **54,3%** da RCL;
- 2.10.** Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e os relatórios de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados a este Tribunal, nos termos normativos;
- 2.11.** Quanto aos instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, verificou-se que o Município **não possui** Sítio Oficial na internet, implicando na **inexistência** de portal de transparência;
- 2.12.** A **dívida municipal**, no final do exercício analisado, importou em R\$7.185.432,84, correspondendo a 69,71% da receita corrente líquida;
- 2.13.** Foi observada **insuficiência financeira** para pagamentos de curto prazo ao final do exercício, no montante de R\$75.076,47;
- 2.14. Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$482.948,62, representando 6,97% da receita tributária mais as transferências do exercício anterior;
- 2.15.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:
- 2.15.1.** Foi consignada a **existência** de **regime próprio** de previdência social e a Auditoria identificou que o Município deixou de recolher de obrigações patronais o montante estimado de R\$711.803,55;
- 2.15.2.** Quanto às contribuições destinadas ao regime geral de previdência social (RGPS/INSS), a Auditoria observou que, para uma contribuição patronal estimada de R\$210.327,19, foram recolhidos R\$356.468,80;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

- 2.16. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** do Município em análise estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 2.17. Ausência de registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;
- 2.18. Foi realizada **diligência in loco**, no período de 12 a 16/08/2013;
- 2.19. Para o exercício subsequente **não houve mudança de gestor** em virtude da reeleição do Prefeito, sendo desnecessária transição de governo;
- 2.20. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou as seguintes **ocorrências** a título de irregularidades:
  - 2.20.1. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;
  - 2.20.2. Não realização de processos licitatórios, em casos previstos na lei de licitações, no montante de R\$122.505,00;
  - 2.20.3. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional;
  - 2.20.4. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$75.076,47;
  - 2.20.5. Não empenhamento e não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$711.803,55;
  - 2.20.6. Sugeriu, ainda, a Auditoria, em seu relatório inicial, que fosse recomendado ao atual gestor adotar providências para regulamentação e disponibilização do site oficial do Município na internet (Portal da Transparência) e observar a base de cálculo para recolhimento da previdência social – regimes próprio e geral.
3. Intimada, a autoridade responsável, através de representante devidamente habilitado, após solicitar de ter deferida prorrogação de prazo (fl. 214), apresentou defesa às fls. 215/733, sendo analisada pelo Órgão Técnico em seu relatório às fls. 737/745, que considerou **esclarecida** a falha referente à **divergência de informações** e parcialmente sanada a falha relativa à **contratação de pessoal**, considerando legais as contratações de professores.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

4. Chamado se pronunciar, o Ministério Público junto ao Tribunal, por meio da Procuradora Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 748/754), opinou pela: “1. *EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas anuais do Sr. Evilásio Formiga Lucena Neto, Prefeito Municipal de São José de Lagoa Tapada, relativas ao exercício de 2012; 2. *DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL* aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), por parte do sobredito gestor; 3. *APLICAÇÃO DE MULTA* prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao gestor acima referido, face à transgressão de normas legais, conforme apontado; 4. *FIXAÇÃO DE PRAZO* à Administração Municipal de São José da Lagoa Tapada para que proceda à regularização do seu quadro de pessoal, através da admissão de pessoal mediante concurso público, desligando do serviço público municipal aqueles irregularmente contratados, à luz do constatado pela Auditoria; 5. *RECOMENDAÇÃO* à Administração Municipal de São José de Lagoa Tapada no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, as consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei Complementar Nº 101/2000 (LRF), bem assim no sentido de conferir fiel obediência a decisão prolatada pelo Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, em sede da ADIN nº 999.2010.0005969/001, sobremodo a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.”
5. Este processo foi agendado para a presente sessão, juntamente com as prestações de contas de 2010 e 2011, por identidade de matérias, sendo efetivadas as intimações de estilo.

### **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:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

*“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<sup>1</sup>, 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 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,***

---

<sup>1</sup> A Lei Complementar nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

*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***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

*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 o exercício da “*dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas*”, cabendo em face do Prefeito o exercício da dualidade de competências a cargo do Tribunal de Contas, de **apreciar e julgar** as contas.

Feita estas considerações, passemos a analisar os fatos ventilados no processo.

### **Não realização de processos licitatórios, em casos previstos na lei de licitações.**

Durante a diligência *in loco* a Auditoria não encontrou 03 (três) processos licitatórios na modalidade pregão presencial no montante de R\$122.015,00.

A **licitação** nos termos constitucionais e legais tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando a pública administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### *PROCESSO TC 05169/13*

Cumpre recordar, ainda, ser a licitação procedimento vinculado e formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização, inexigibilidade ou dispensa. Assim, não basta apenas licitar, mas contratar, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos moldes da Lei 8.666/93.

As despesas em questão, todavia, foram devidamente licitadas, tendo os respectivos processos sido encaminhados juntamente com a defesa. O fato de não haver sido encontrados os processos inicialmente não comprova a ausência da realização dos mesmos. A própria Auditoria observou que havia informações no SAGRES sobre os processos com indicação dos objetos constantes nos processos enviados posteriormente. Também há de se ponderar a não indicação de sobrepreço ou falta da realização dos serviços contratados, configurando a falha formal pela ausência dos processos quando da solicitação por parte do Órgão Técnico.

### **Contratação de pessoal por tempo determinado através de lei declarada inconstitucional**

Quanto ao fato levantado pela Auditoria decorrente de contratações por excepcional interesse público, observa-se que o gestor, entre os exercícios de 2009 e 2012, aumentou as citadas contratações, fato constatado ao consultar o sistema SAGRES, no qual se observou que, durante o período mencionado, houve um incremento de 25 para 31 no número de servidores contratados por excepcional interesse público.

Através da ADIN 999.2010.00596-9/001 foram declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário, em 19 de outubro de 2011, os incisos IV e VI do art. 2º e parte final do inciso II do art. 3º da Lei Municipal 263/2000, que autorizava o Poder Executivo Municipal a efetuar contratação por excepcional interesse público, modulando os efeitos da decisão para 180 dias após a comunicação ao Município.

Vejamos o que dizem os dispositivos considerados inconstitucionais:

*Art. 2º. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse do município.*

...

*IV – Admissão de técnico na área de informática;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

...

*VI – Atividades técnicas de serviços gerais, de nível médio, nível superior, para atender situações especiais ou encargos temporários de obras e serviços de interesse do município.*

Ao consultar o SAGRES observa-se que, dos 31 servidores contratados, 11 foram contratados após o período de 180 dias da decisão, sendo 10 para Secretaria de Saúde e 01 para a Secretaria da Ação Social.

De toda forma, cabe recomendação no sentido da gestão realizar as contratações de servidores por meio de concurso público.

**Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato; Não empenhamento das cotas de contribuição previdenciária do empregador**

A ausência do empenhamento de despesas altera o resultado contábil ao apresentar um resultado diferente do real. Ao se considerar apenas os valores empenhados obtém-se um resultado financeiro positivo de R\$636.727,08, diferente do apurado pela Auditoria ao incluir as despesas não empenhadas com contribuições previdenciárias e considerá-las como restos a pagar, que foi de um resultado negativo de R\$75.076,47.

Todavia, a Auditoria ao efetuar o cálculo, incorreu em equívoco ao tomar como alíquota de contribuição 18,5%, quando a aplicada, conforme legislação local é de 15,8%. Assim o valor não contabilizado é de R\$630.972,94 de acordo com o quadro constante no relatório da Auditoria à fl. 153. Desta forma, não existiria insuficiência financeira para honrar compromissos de curto prazo. Em que pese, o não comprometimento do equilíbrio financeiro, tomando como parâmetro apenas o exercício sob análise, a prática vem se repetindo como veremos mais adiante, quando dos comentários sobre o não recolhimento das contribuições previdenciárias.

Assim, cabe ao gestor a adoção de providências a fim de evitar a repetição da ocorrência, buscar demonstrar a realidade contábil e financeira do Município e manter o equilíbrio orçamentário. Observe-se que a ausência de empenhamento de despesas de competência do exercício leva à incorreta elaboração do balanço orçamentário.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05169/13

**Não recolhimento de contribuição patronal do valor estimado de R\$711.803,55 ao RPPS.**

A possibilidade de criação de sistemas de previdência social pelos entes municipais e estaduais encontra-se conferida pela Carta Magna no seu art. 149<sup>2</sup>. A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 20/98 e, mais recentemente, as Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05) e a Legislação Geral da Previdência Pública (Lei 9.717/98 e Lei 10.887/04) introduziram mudanças profundas nos sistemas previdenciários municipais e estaduais.

Da Reforma, decorreu a consolidação de um modelo securitário com ênfase no equilíbrio financeiro e atuarial. Da Legislação Geral da Previdência Pública, por sua vez, o estabelecimento das diretrizes orgânicas dos sistemas previdenciários, preenchendo uma lacuna legislativa que perdurava desde a promulgação da Constituição de 1988.

Assim, a criação e operação de um sistema previdenciário requerem cuidados especiais, sem os quais ficará comprometida a sua eficácia. Torna-se, pois, indispensável um levantamento antecipado de todo o complexo a ser instituído e mantido, levando-se em conta, dentre outros aspectos, as peculiaridades dos responsáveis pelas contribuições e os benefícios previstos.

Este exame entre as contribuições e os compromissos assumidos, denominado de Plano Atuarial, é essencial para a confirmação da viabilidade do sistema, sobretudo para o cumprimento do princípio insculpido no § 5º do art. 195 da Lei Maior, segundo o qual:

*Art. 195. (...)*

*§ 5º. Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.*

Tamanha é a relevância do estudo atuarial que sua obrigatoriedade, como requisito para criação e funcionamento de sistemas securitários estatais próprios, resta prevista tanto na Constituição quanto na legislação regulamentar:

*CF/88.*

---

<sup>2</sup> CF/88. Art. 149. (...). § 1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

*Lei 9.717/98.*

*Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:*

*I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;*

O Município, ao criar e/ou manter sistema próprio de previdência, desvinculando os seus servidores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sem as cautelas legais, poderá desaguar, consoante acentua o eminente jurista Juarez Farias, ex-Conselheiro desta Corte de Contas:

*“(...) em triplo logro: ao Município, que aplicará recursos sem retorno e incapazes de criar bem estar social; ao servidor que, na velhice, não terá nem mesmo o amparo insuficiente ora proporcionado pela previdência federal aos aposentados; à própria Previdência Geral da União, que será privada das contribuições, sem a garantia de que não venha, no futuro, a ser solicitada a complementar benefícios impossíveis para os sistemas municipais”.<sup>3</sup>*

No mesmo diapasão, vale trazer à colação tão bem assentado parecer da lavra da eminente Procuradora-Geral do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, Dr<sup>a</sup>. Elvira Samara Pereira de Oliveira:

*“Na realidade, evidenciada a impossibilidade do Instituto de Previdência do Município vir a preencher as condições impostas pela Lei 9.717/98, entremostra-se oportuna a extinção do regime próprio de previdência social, até porque, o desrespeito às normas nela consignadas resulta na aplicação de penalidades ao ente municipal respectivo e aos dirigentes do próprio Instituto gestor do regime previdenciário desvinculado do Regime Geral de Previdência Social, ex vi do disposto nos*

---

<sup>3</sup> In: Artigo publicado no Boletim Informativo do TCE/PB. Janeiro/Fevereiro/1998, p. 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05169/13

arts. 7º e 8º da citada Lei Federal e dos arts. 18 e 19 da Portaria MPAS nº 4.992/99, que regulamenta essa lei”.<sup>4</sup>

Sobre a matéria cabe frisar 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.

No exercício, o Município contabilizou como recolhimento a título de obrigações previdenciárias o montante de R\$383.462,56, sendo R\$356.468,80 ao INSS e apenas R\$26.993,76 ao regime próprio de previdência, quando deveria ter repassado R\$630.972,84 ao regime próprio.

O quadro a seguir resume o comportamento das contribuições durante a gestão 2009/2013 (o Prefeito foi reeleito):

RPPS/IPESSJ 2009/2013										
Exercício	Base de Cálculo (mil)		Obrigações patronais				Parcelamento			
	Relatórios	Sagres	Devidas	Recolhidas		Diferença	Pago		A pagar	
2009	3.057.961,56	3.122.285,53	483.157,93	169.089,28	35,0%	314.068,65	35.895,03	11,4%	278.173,62	88,6%
2010	3.249.439,61	3.379.865,88	513.411,46	13.568,14	2,6%	499.843,32		0,0%	499.843,32	100,0%
2011	3.593.656,24	3.865.107,84	567.797,69	121.863,01	21,5%	445.934,68	100.525,92	22,5%	345.408,76	77,5%
2012	3.993.498,97	4.233.204,45	630.972,84	26.993,76	4,3%	603.979,08		0,0%	603.979,08	100,0%
2013(*)		3.288.198,00	519.535,28	322.393,59	62,1%	197.141,69	21.267,64	10,8%	175.874,05	89,2%
<b>Total</b>	<b>13.894.556,38</b>	<b>17.888.661,70</b>	<b>2.714.875,19</b>	<b>653.907,78</b>	<b>24,1%</b>	<b>2.060.967,41</b>	<b>157.688,59</b>	<b>7,7%</b>	<b>1.903.278,82</b>	<b>92,3%</b>

\* Até outubro/2013

(1) Para os exercícios de 2009 a 2011 foram tomados como base de cálculo para as obrigações devidas os valores contidos nos respectivos relatórios da auditoria relativos às PCA do IPESSJ.

(2) Para o exercício de 2012 foi tomado como base de cálculo para as obrigações devidas o valor contido no relatório da PCA da Prefeitura com os critérios utilizados nas PCA do instituto.

(3) Para o exercício de 2013 foi tomado como base de cálculo para as obrigações devidas o valor das vantagens orçamentárias contido no Sagres.

Observe-se que ao longo da gestão tornou-se sistemático o recolhimento de contribuições patronais ao RPPS bem abaixo do exigido pela legislação previdenciária local, desaguando no endividamento do Município para com o IPESSJ e até comprometendo recursos públicos da edibilidade para financiar benefícios previdenciários de segurados do Instituto.

É bem verdade que sobre o tema obrigações previdenciárias, o Tribunal tem acatado o parcelamento do débito para atenuar a irregularidade e não mais a utilizar para fundamentar a reprovação da prestação de contas, se implementado antes da data do julgamento.

<sup>4</sup> Lavrado na Consulta TCE/PB Processo TC 09903/99.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### *PROCESSO TC 05169/13*

Todavia, em que pese a Prefeitura haver realizado diversos contratos de parcelamento junto ao Instituto nos últimos anos, (Fonte: Documentos TC 21.334/12, 21.337/12 e 21.348/12) nenhum deles foi ou está sendo honrado. Em sede de defesa do presente processo, o interessado enviou documentos que comprovam a edição de mais uma lei autorizativa de parcelamento datada de 11 de setembro de 2013 e prévias de acordo de parcelamento e reparcelamento solicitados junto à Secretaria de Políticas de Previdência Social, Órgão do Ministério da Previdência Social, responsável por autorizar parcelamentos de débitos previdenciários de entes públicos com os regimes próprios de previdência (fls. 703/721).

Para efeito de ilustração, em 2011 foram quitados apenas R\$100.525,92 de parcelamento, em 2010 e 2012 nenhuma parcela relativa aos contratos de parcelamento foi quitada pela Prefeitura. Em 2013, apenas o valor de R\$21.267,64 foi recolhido. Ou seja, há o seccionamento do débito, mas os pagamentos são ínfimos ou nenhum em relação às parcelas contratadas. Neste caso específico, a mácula atrai consequências danosas ao Município e aos segurados, não cabendo apenas recomendação para que o gestor proceda ao recolhimento das contribuições de forma tempestiva, mas outras cominações legais inerentes ao fato.

Com efeito, restou demonstrado o profundo descompasso entre o funcionamento do sistema previdenciário em foco e a legislação de regência. Notadamente, as obrigações patronais previdenciárias ordinárias ou parceladas não são adimplidas. Tudo isso, somente evidencia a prática de atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos, com infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, atraindo a pecha de irregularidade às contas e multa ao responsável.

### **A Transparência da gestão pública.**

Por fim, a Auditoria apontou, em sua análise, que o Município de São José da Lagoa Tapada não possui página eletrônica oficial na internet, com intuito de divulgação das informações de interesse coletivo ou geral. Tal lacuna implica na inexistência de portal da transparência, impossibilitando o amplo acesso às informações por parte da sociedade. Sobre o assunto, cabe ressaltar que a Lei Complementar 131/2009, incorporou os seguintes dispositivos à conhecida Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar 101/2000):

*Art. 48. (...)*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

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

*III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

*II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.*

*Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.*

*Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:*

*I - 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;*

*II - 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

*III - 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.*

*Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.*

*Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.*

A matéria foi regulamentada pelo Decreto Federal 7.185/2012, tendo o prazo para cumprimento de tais preceitos se encerrado, indistintamente, para todos os entes da federação, em 28 de maio de 2013.

Malgrado o prazo para integral cumprimento somente tenha encerrado no presente exercício, cabe expedir recomendações no sentido de que a atual gestão adote providências para a implementação e manutenção dos requisitos de transparência da gestão pública, sublinhados na LC 101/2000, com as alterações da LC 131/2009.

**A conclusão.**

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 d. Auditoria, além de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, voto pela **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da prestação de contas do Senhor EVILÁSIO FORMIGA LUCENA NETO, na qualidade de Prefeito e gestor administrativo do Município de **São José da Lagoa Tapada**, relativa ao exercício de **2012**, em virtude do não recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao IPESSEJ no período devido, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e que o Tribunal, em Acórdão separado, decida:

**1) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, em razão de descontrole da dívida previdenciária e insuficiência financeira;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

**2) JULGAR IRREGULARES** as contas de gestão, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, em vista do não recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao IPESSEJ no período devido;

**3) APLICAR MULTA** de **R\$7.882,17** (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos) contra o Senhor EVILÁSIO FORMIGA LUCENA NETO, pelo motivo declinado no item anterior, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

**4) RECOMENDAR** ao Prefeito evitar e/ou corrigir, conforme o caso, os fatos apurados pela Auditoria; e

**5) INFORMAR** 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, nos termos do art. 138, parágrafo único, inciso VI, e art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05169/13*

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

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05169/13**, sobre a prestação de contas do Prefeito Municipal de **São José da Lagoa Tapada**, Senhor **EVILÁSIO FORMIGA LUCENA NETO**, relativa ao **exercício de 2012**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), por maioria, vencido o voto do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, nesta data, conforme voto do Relator, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **São José da Lagoa Tapada**, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da prestação de contas do Prefeito Municipal, Senhor **EVILÁSIO FORMIGA LUCENA NETO**, relativa ao exercício de **2012**, **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 e publique-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 19 de Dezembro de 2013



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Umberto Silveira Porto**  
CONSELHEIRO



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
CONSELHEIRO



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
CONSELHEIRO



**Assinado Eletronicamente**

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

**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADOR(A) GERAL