PROCESSO TC – 07122/21

Direito Administrativo e Constitucional. Administração Pública Direta. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Princesa Isabel. Prestação de Contas Anuais. Exercício 2020. ***Parecer Favorável à aprovação das contas apresentadas. Em Acórdão separado.*** *Atendimento parcial à LRF. Regularidade com ressalvas das contas do Prefeito. Aplicação de multa. Recomendações.*

ACÓRDÃO APL-TC – 0470/22

RELATÓRIO:

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de ***Princesa Isabel****, relativa ao exercício financeiro de* ***2020,*** *de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor* ***Ricardo Pereira do Nascimento (CPF n° 704.377.694-53)****. 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 respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em avaliação técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório prévio de prestação de contas (fls. 6.572/6.643), em 29/03/2022, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

a) *O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 1.499/2019, de 03 de outubro de 2019, estimando receita e fixando despesa em R$ 61.139.500,00, bem como autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R$ 30.569.750,00, correspondentes a 50% da despesa fixada na LOA.*

b) *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários, no montante de R$ 32.579.208,05 (R$ 27.005.669,28 em créditos suplementares, R$ 1.865.058,91 em especiais e R$ 3.708.479,86 em extraordinários), sendo utilizados como fonte de recursos, exclusivamente, a rubrica "Anulação de Dotação".*

c) *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 68.366.380,29, atingindo 111,82% da previsão constante da LOA.*

d) *A despesa orçamentária realizada somou R$ 65.028.182,42, representando 106,36% da fixação original.*

e) *O total da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu a soma de R$ 24.586.703,38.*

f) *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R$ 65.556.918,22.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados*:*

a) *O Balanço Orçamentário Consolidado evidenciou a ocorrência de superávit equivalente a 4,88% (R$ 3.338.197,87) da receita orçamentária arrecadada.*

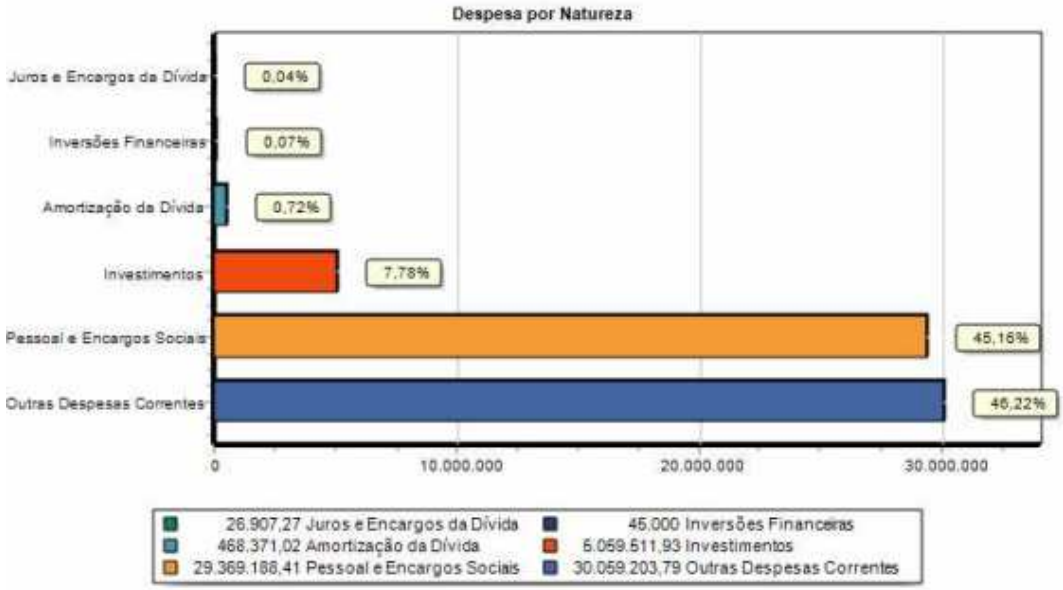
b) *O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R$ 5.602.023,04 apropriados integralmente na conta Bancos.*

c) *O Balanço Patrimonial consolidado apresenta déficit financeiro no valor de R$ 10.762.791,56, uma vez que, ao final do exercício em análise, o ativo financeiro correspondia a R$ 5.602.023,04 e o passivo financeiro R$ 16.364.814,60.*

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

a) As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC nº 05765/21), com sentença constante do Acórdão AC1 – TC nº 0250/22, considerada regular com ressalvas.

b) O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por natureza da 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$ 6.011.018,86, equivalente a **64,41%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%).*

***b)** A aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) alcançou o montante de R$ 5.486.988,81, equivalente a 22,31% da RIT (limite mínimo=25%);*

***c)** O Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R$ 6.065.367,15, equivalente a **26,28%** da RIT.*

***d)** As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 24.547.156,84, equivalente a **43,57** % da RCL (limite máximo=60%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.*

***e)** As despesas com pessoal do Poder Executivo[1] alcançaram o montante de R$ 23.314.986,06, equivalente a **35,56**% da RCL (limite máximo=54%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.*

Ao término do exórdio, a Unidade Técnica de Instrução apontou diversas irregularidades.

Ciente das anormalidades administrativas a ele atribuídas, o Alcaide, Sr. Ricardo Pereira do Nascimento, após pedidos deferidos de prorrogação de prazo (fl. 6.647; 6.649), atravessou peça de defesa (fls. 6.695/6.703).

Seguindo a liturgia processual, o feito foi encaminhado para a DIAGM II, que mediante relatório (fls. 6.710/6.726) pronunciou-se pela manutenção das seguintes falhas apontadas na peça inaugural:

1. *Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a RN TC Nº 03/10;*
2. *Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício;*

[1] *Despesas de pessoal do Legislativo atingiram o montante de R$ 1.232.170,78, correspondendo a 1,87% da RCL.*

3. *Peças de Planejamento PPA, LDO, LOA elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais;*
4. *Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem a devida indicação dos recursos correspondentes. Obs.: Os recursos desses créditos não foram utilizados;*
5. *Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;*
6. *Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto;*
7. *Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial;*
8. *Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no montante de R$ 139.285,26.*

Instado a emitir opinião, o Ministério Público de Contas, através do longo Parecer n° 01464/22(fls. 6.729/6.735), lavrado pelo Procurador Brádson Tibério Luna Camelo, alvitrou no seguinte sentido:

I. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Ricardo Pereira do Nascimento, em virtude das irregularidades discorridas nos autos, durante o exercício de 2020;

II. Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do mencionado responsável;

III. ATENDIMENTO PARCIAL às determinações da LRF;

IV. APLICAÇÃO DE MULTA àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II e III, da Lei Orgânica desta Corte (LC n° 18/93);

V. RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de:

- *Guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário;*
- *Readequar o valor da alíquota previdenciária patronal, de acordo com a sugerida pelo estudo atuarial.*

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

VOTO DO RELATOR

A Prestação de Contas é o fim de um ciclo que se inicia com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passando pela Lei Orçamentária Anual e execução de todo orçamento. É neste momento que o gestor é obrigado a vir fazer prova de que a aplicação dos recursos públicos a ele confiados, deu-se de forma regular e eficiente, atendendo princípios que norteiam a Administração Pública, em todas as esferas.

Para o gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, nesse instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, àquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses púbicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, ser-lhe-ão cominadas as sanções impostas pela lei.

Concluso o epílogo, daremos início à análise pormenorizada das imperfeições acusadas pela Unidade Técnica de Instrução.

- Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a RN TC Nº 03/10;

- Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício;

- Peças de Planejamento PPA, LDO, LOA elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais.

Conforme o exórdio, os Balanços Orçamentário e Financeiro consolidados não foram apresentados no corpo da prestação de contas do exercício em análise, descompasso com a RN TC n° 003/10 (Estabelece normas para a Prestação de Contas Anuais dos Poderes e órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, estadual e municipal e dá outras providências). Ademais, outros arquivos veiculados na PCA continham informações diversas daquelas anunciadas nos seus respectivos títulos. Como exemplo, o arquivo indicado como Balanço Financeiro traz consigo certidão com os projetos de lei do Executivo (fls. 6.248/6.261). Falha reconhecida pelo gestor na peça de defesa.

Outra eiva que revela descuido para com as obrigações para com o Tribunal de Contas é o não encaminhamento, via TRAMITA, da Lei Orçamentária Anual, forçando a Auditoria a recorrer ao endereço eletrônico municipal para análise da Lei dos Meios. A desídia, confirmada pelo interessado, provocou óbices à fiscalização.

Por fim, é de bom alvitre consignar que as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) foram elaboradas com imperfeições legais, que mereceram advertência mediante a emissão de alertas. Todavia, malgrado a ciência das incorreções, as retificações não foram executadas.

As inconsistências ora arroladas dão azo a aplicação de multa legal ao Sr, Ricardo Pereira do Nascimento, com supedâneo no inciso II, art. 56 da LOTCE PB, bem como autoriza recomendações à atual Administração municipal no sentido de envidar todos os esforços possíveis para evitar a recalcitrância.

- Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem a devida indicação dos recursos correspondentes. Obs.: Os recursos desses créditos não foram utilizados.

O relatório inicial informa que a Prefeitura Municipal de Princesa Isabel abriu créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) no montante de R$ 32.579.208,05, dos quais apenas R$ 26.008.253,73 tinham fontes de recursos destacadas. Saliente-se que os recursos desses créditos, desprovidos de fontes, não foram utilizados.

No tocante a esta impropriedade, faço minhas as precisas palavras do Procurador Brádson Tibério Luna Camelo, as quais, pedindo vênia, trago-as à colação:

> *A Constituição Federal, em seu artigo 167, V, é clara ao exigir que a abertura dos créditos especiais seja precedida por autorização legislativa:*
>
> > *Art. 167. São vedados: (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*
>
> *A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem o cumprimento da forma legal constitui ato ilícito, porque realizado em flagrante desrespeito ao disposto em norma constitucional relativa a finanças públicas, representando, pois, significativa mácula à execução do orçamento, além de inequívoca ofensa ao princípio da legalidade.*
>
> *Associado a isso, convém salientar que a afronta ao referido dispositivo da Carta Magna pode, inclusive, acarretar a emissão de parecer contrário à aprovação das contas prestadas pela Prefeita Municipal.*

Todavia, no presente caso, dado que não houve dispêndio dos recursos ora suscitados, a eiva pode ser suavizada, ensejando a aplicação de multa pessoal ao responsável, com supedâneo no artigo 56 da LOTCE/PB.

- Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;

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

A Instrução constatou a ocorrência de pagamentos de despesas por outras fontes de recursos, mas registradas pela fonte de recurso impostos e transferências de impostos em aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde -ASPS. Mesmo identificada a falha e excluído o montante do cômputo das ASPS, não houve prejuízo ao alcance do mínimo constitucional, conforme alegou a defesa.

Evidenciou-se também a realização de despesas, no valor de R$ 2.007.164,51, com pessoal, incorretamente classificada no elemento 36 - Outros Serviços de Terceiros - pessoa física.

Em ambos os casos, o registro incorreto dos atos e fatos administrativos torna a informação contábil dele advinda de pouca serventia para fins de fiscalização, controle e gestão gerencial. Por seu turno, os demonstrativos, cuja elaboração nele se funda são desvestidos de confiança naquilo que veiculam. Destarte, a infração cometida enseja censura através de coima pecuniária e recomendações de estilo.

- Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial.

Em linhas gerias, o Corpo Técnico pontuou que a avaliação atuarial do Instituto de Previdência de Princesa Isabel estabeleceu um custo normal total de 35,35%, sendo 14% para o segurado e 21,35% para a parte patronal (Proc. 07407/21, Doc. fl. 781). Como dito no relatório, "as alíquotas vigentes no exercício em análise corresponderam a 11% para os segurados nos meses de janeiro e fevereiro de 2020 e 14,39% para a parte patronal durante todo o exercício (Proc. 07407/21, Doc. fls. 1022/1023). Em março de 2020 a alíquota dos segurados passou a corresponder a 14%, por força da Lei Municipal nº 1.509/2019 (Proc. 07407/21, Doc. fl. 961), que alterou a Lei Municipal nº 852/2002, tendo essa lei mantido a contribuição patronal no patamar de 14,39%, em desacordo, portanto, com a alíquota de custo normal sugerida na avaliação atuarial (21,35%)".

Inclusive, a citada pecha é tratada também na PCA do Instituto local (Processo TC 07407/21).

Em seu socorro a Defesa arguiu que a Lei Municipal n° 1.593/21, de 08 de junho de 2021 (fl. 6.672) tratou de elevar a alíquota contributiva patronal para 17,50%, mantendo a do servidor/segurado em 14%. De seu turno, a Unidade de Instrução manteve seu entendimento sob o argumento de que "a alíquota de custo normal sugerida na avaliação atuarial é de 21,35%".

Sem titubear, destaco que a eiva, malgrado esteja também assentada no relatório inaugural da PCA do RPPS, precisa ser abordada com mais acurácia nestes autos e não naqueles. Explico: Cabe a chefia do Executivo a legitimidade de propor à Casa Legislativa mirim projeto de lei com a finalidade de readequar as alíquotas contributivas. Ao Presidente do Instituto incumbe apenas peticionar, por meios oficiais, ao mandatário maior municipal que equipare a alíquota de contribuição àquilo que dispõe o plano de avaliação atuarial.

Ao examinar a avaliação atuarial, contida no Processo TC 07407/21 (PCA do Instituto de Previdência próprio), vê-se que o documento foi elaborado em 08.03.20. Por óbvio, não se podia exigir que a alíquota do empregador, nos meses de janeiro a março de 2020) estivesse alinhada exatamente com a peça de atuária. Há de convir também que a edição de normativo legal reivindica um tempo razoável. Necessário se faz a elaboração do projeto de lei, o envio à Câmara de Vereadores, a colocação em pauta do tema, a discussão dos edis, a aprovação, a publicação e a sanção ou veto do Executivo ao texto aprovado. Em termos práticos, a necessária alteração não acontece em espaço de tempo tão breve quanto o reclamado pelo Corpo Técnico.

Não se pode ignorar a adoção de medidas concretas no sentido de rever as alíquotas, por parte da Prefeitura de Princesa Isabel, quando, ao editar a Lei Municipal n° 1.593/21, reajustar o parâmetro contributivo, demonstrando o interesse de alinhar o estudo atuarial ao cotidiano do regime previdenciário próprio.

Ademais, a preocupação com ações securitárias se mostra robusta ao perceber que, durante o exercício em apreço, os valores aportados pelo empregador aos regimes geral e próprio ultrapassaram as estimativas obtidas pela douta Auditoria, fato pouco comum nos municípios da Paraíba.

De modo geral, as atitudes aqui narradas constroem um anteparo que suaviza a incorreção posta sob holofotes, carecendo recomendações para futura equiparação. Aliás, o Ministério Público compartilha de similar raciocínio quando firma a seguinte posição, in verbis*:*

> *Desta forma, as referidas iniciativas tomadas servem para abrandar a irregularidade, cabendo, no entanto, recomendação ao Gestor no sentido de readequar o valor da alíquota previdenciária patronal.*

- Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no montante de R$ 139.285,26.

Para ultimar minhas colocações, mais uma vez, externo compatibilidade em gênero, número e grau com a manifestação do Parquet, que aqui exponho, in litteris*:*

> *Cumpre salientar que a execução das despesas de caráter continuado sem a existência de recursos orçamentários e/ou financeiros para sua cobertura afronta o princípio do planejamento orçamentário, insculpido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 10/2000 (LRF).*
>
> *Ora, atenta contra a boa gestão pública a assunção de compromissos sem a devida disponibilidade financeira para honrá-los. Tal ocorrência colide com os princípios da moralidade e da eficiência, bem como revela defeitos no planejamento das atividades desempenhadas pelo gestor público.*
>
> *No caso em epígrafe, por tratar-se de contas pertinentes ao último exercício do mandato, tal insuficiência financeira se agrava, posto que pode caracterizar também transgressão ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2002), in verbis:*
>
> > *Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que*

> *não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*
>
> *Além disso, para a apuração da insuficiência financeira, há de serem considerados todos os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o fim do exercício, segundo preceitua o art. 42, Parágrafo Único da LRF, in verbis:*
>
> > *Art. 42 (...) Parágrafo Único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*
>
> *Portanto, a mens legis da Lei de Responsabilidade Fiscal não foi observada, na medida em que o gestor se absteve de combater o déficit fiscal e deixou de zelar por uma gestão responsável e equilibrada.*
>
> *O equilíbrio das contas públicas, um dos mais importantes objetivos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, exige uma atuação planejada, com controle do orçamento, o que não ocorreu no caso dos autos. Dessa forma, a irregularidade deve permanecer, haja vista que o gestor não desenvolveu ações visando a uma melhor programação e planejamento da despesa, cabendo, além da **aplicação de multa, recomendações** de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário. (grifei)*

*Com esteio em todos os argumentos esposados**,** voto nos seguintes termos:*

- ***Emissão de Parecer Favorável** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor **Ricardo Pereira do Nascimento.***
- ***Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF.*
- ***Regularidade com ressalvas das contas de gestão** do mencionado responsável.*
- ***Aplicação de multa** ao senhor **Ricardo Pereira do Nascimento**, Prefeito Municipal de Princesa Isabel, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil), correspondendo a 80,00 (oitenta inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.*
- ***Recomendar** à administração municipal no sentido de:*
  - *Guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário;*
  - *Readequar o valor da alíquota previdenciária patronal, de acordo com a sugerida pelo estudo atuarial.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 7122/21, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, com impedimento declarado do Conselheiro Antonio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

I. ***Declarar o atendimento parcial*** *aos preceitos da LRF.*

II. ***Julgar regulares com ressalvas as contas de gestão*** *do mencionado responsável.*

III. ***Aplicar multa*** *ao senhor* ***Ricardo Pereira do Nascimento****, Prefeito Municipal de Princesa Isabel, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil), correspondendo a 80,00 (oitenta inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.*

IV. ***Recomendar*** *à administração municipal no sentido de:*

- *Guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário;*
- *Readequar o valor da alíquota previdenciária patronal, de acordo com a sugerida pelo estudo atuarial.*

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 05 de outubro de 2022.

Assinado 9 de Novembro de 2022 às 11:59

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 9 de Novembro de 2022 às 11:56

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 11 de Novembro de 2022 às 09:34

Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL