

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07346/21*

Origem: Prefeitura Municipal de Condado

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019

Responsável: Caio Rodrigo Bezerra Paixão (ex-Prefeito)

Advogado: João Mendes de Melo (OAB/PB 8530)

Contadora: Verônica Dias Vieira (CRC/PB 5823/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Condado. Exercício de 2020. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficit orçamentário. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00440/22**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor CAIO RODRIGO BEZERRA PAIXÃO, na qualidade de Prefeito do Município de **Condado**, relativa ao exercício de **2020**.
2. Durante o exercício de 2020 foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00288/20), com diversos achados de auditoria, a feitura de **05 relatórios de acompanhamento**, com a emissão de **26 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2020, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Inicial** às fls. 4055/4082, da lavra da Auditora de Controle Externo (ACE) Dhieniffer Ferreira de Carvalho, subscrito pelos Chefes de Divisão e Departamento, respectivamente, ACE Adjailtom Muniz de Sousa e ACE Gláucio Barreto Xavier, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Feita a consolidação da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07346/21

- 4.1. A **prestação de contas** foi encaminhada dentro do prazo, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 6.722 **habitantes**, sendo 4.657 habitantes da zona urbana e 2.065 habitantes da zona rural;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 497/2019) estimou a receita em R\$34.642.605,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$8.660.651,25, correspondendo a 25% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares (R\$3.236.386,44), especiais (R\$701.666,77) e extraordinários (R\$1.699.243,00), totalizando R\$5.637.296,21, sendo utilizados R\$2.955.150,82. Os créditos adicionais foram utilizados com autorização legislativa e indicação da fonte de recurso;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$20.107.804,37, sendo R\$19.463.497,37 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.076.237,71 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$644.307,00 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$20.452.588,44, sendo R\$841.866,10 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$18.852.637,85 em despesas **correntes** (R\$798.649,34 do Poder Legislativo), e R\$1.599.950,59 em despesas de **capital** (R\$43.216,76 do Poder Legislativo);
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 1,71% (R\$344.784,07) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$2.057.308,88, distribuído entre Caixa (R\$26.681,80) e Bancos (R\$2.030.627,08); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.386.054,15;
- 4.8. Foram realizados 50 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$9.337.467,92:

Modalidade	Quantidade	Valor - R\$
Pregão Presencial	30	6.854.649,09
Tomada de Preços	5	1.543.488,20
Dispensa (Art. 24 - Lei 8.666/93)	9	708.268,63
Inexigível	4	138.960,00
Chamada Pública	2	92.102,00
Outras		

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07346/21*

4.9. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$770.792,63, correspondendo a 3,93% da despesa orçamentária total;

4.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$120.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$60.000,00, não sendo indicado excesso;

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

4.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R\$3.183.151,40, correspondendo a **81,17%** dos recursos do FUNDEB (R\$3.921.495,75) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$81.545,37 (2,07 % da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

4.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$3.015.899,21, correspondendo a **26%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.598.328,08;

4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$2.413.900,90, correspondendo a **22,25%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.846.557,12);

4.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$9.172.161,35, correspondendo a **47,12%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$19.463.497,37;

4.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$491.457,47, totalizou R\$9.663.618,82, correspondendo a **49,64%** da RCL;

4.11.6. Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **59,83%** e o do Executivo para **56,76%**;

4.12. Ao final do exercício, o quadro de pessoal do Poder Executivo era composto de **363** servidores distribuídos da seguinte forma:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Comissionado	24	26	8%	26	%	25	-4%	4%
Contratação por excepcional interesse público	36	52	44%	85	63%	82	-4%	128%
Efetivo	253	250	-1%	249	%	249	%	-2%
Eletivo	9	7	-22%	8	14%	7	-13%	-22%
T O T A L	322	335	4%	368	10%	363	-1%	13%

Fonte: Quadro Movimentação de Servidores – SAGRES - Pessoal
Legenda: AV - Análise vertical, AH - Análise horizontal



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07346/21

- 4.13.** Foi comprovada a entrega dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscal (SICONFI);
- 4.14.** Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2019, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;
- 4.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$11.791.223,08**, representando **60,58%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 5,48% e 94,51%, entre dívida flutuante e dívida fundada, com a indicação dos seguintes índices:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	11.144.663,81	57,25	23.356.196,84	120%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fontes: PCA

- 4.16.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$841.906,03, representando **7%** da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 92,83% do valor fixado no orçamento (R\$906.866,40);
- 4.17.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:
- 4.17.1.** O Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;
- 4.17.2.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, após os ajustes, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.880.479,28, estando R\$136.296,22 abaixo do valor estimado de R\$2.016.775,50;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07346/21

- 4.18. Foi indicada **suficiência financeira** para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$1.765.621,45:

Especificação	Valor (R\$)
1. Saldo em 31/12/2020	2.057.308,88
2. Restos a Pagar	291.687,43
3. Ajustes (+/-)	0,00
4. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2+3)	1.765.621,45

Fonte: PCA, SAGRES

- 4.19. As receitas e despesas do Fundo Municipal de Saúde e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 4.20. Houve registro, nos dados gerais do processo, de **denúncias** neste Tribunal referentes ao exercício sob análise:

Tipo	Protocolo	Subcategoria	Situação Juntada
	Proc. 11180/20	Denúncia	Livre
	Doc. 32129/20	Denúncia	Livre
	Doc. 29271/20	Denúncia	Anexado (Ao Doc. 29045/20)
	Doc. 29064/20	Denúncia	Livre
	Doc. 29050/20	Denúncia	Anexado (Ao Doc. 29045/20)

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07346/21*

Processo TC 11180/20 (Documentos TC 29271/20 e 29050/20 – anexados): denúncia julgada – Acórdão AC2 –TC 01292/20:

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 11180/20**, relativos à análise da denúncia manejada pelo Senhor RENATO IVSON OLIVEIRA, representado pelo Advogado, Dr. ENNIO ALVES DE SOUSA ANDRADE LIMA, em face da Prefeitura Municipal de Condado, sob a gestão do Prefeito, Senhor CAIO RODRIGO BEZERRA PAIXÃO, sobre irregularidades na execução de obras públicas e na realização de procedimentos licitatórios, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- 1) **CONHECER** da denúncia ora apreciada e **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**;
- 2) **COMUNICAR** aos interessados o conteúdo desta decisão; e
- 3) **DETERMINAR O ARQUIVAMENTO** destes autos.

Documento TC 32129/20: denúncia sobre despesas de 2018;

Documento TC 29064/20: denúncia sobre despesas de 2017;

4.21. Não foi realizada **diligência** no Município, com vistas à presente análise.

5. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.
6. Notificações de estilo (fls. 4085/4086) e apresentação de defesa (fls. 4092/4124), sendo a documentação examinada pela Auditoria, que, em relatório de fls. 4133/4141, lavrado pelo ACE Karlos Rafael Soares Alves e chancelado pelo ACE Adjailtom Muniz de Sousa (Chefe de Divisão), concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
 - 6.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor R\$344.784,07;
 - 6.2. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$136.296,22;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07346/21*

7. O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 4144/4148), opinou nos seguintes moldes:

1. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo do Sr. Caio Rodrigo Bezerra Paixão, Prefeito Constitucional do Município de Condado, relativas ao exercício de 2020;

2. REGULARIDADE COM RESSALVAS das contas de gestão do mencionado gestor, referente ao citado exercício;

3. APLICAÇÃO DA MULTA prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao citado Prefeito, em face da infração a normas legais de natureza previdenciária;

4. RECOMENDAÇÃO à Administração Municipal de Condado no sentido de:

4.1. Conferir a devida observância às normas previdenciárias relativas à obrigatoriedade do recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias (art. 195, I e II);

4.2. Observar de forma estrita a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), atentando para a necessidade de adoção de uma gestão fiscal eficiente, com respeito aos comandos legais naquela previstos, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;

5. COMUNICAÇÃO à Receita Federal acerca da omissão constatada nos presentes autos, referente ao não recolhimento de contribuição previdência, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de sua competência.

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

Exercício 2017: Processo TC 05780/18. Parecer PPL – TC 00227/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00747/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de multa de R\$3.000,00, **recomendações, determinação e comunicação**);

Exercício 2018: Processo TC 06181/19. Parecer PPL – TC 00312/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00607/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendações**);

Exercício 2019: Processo TC 08635/20. Parecer PPL – TC 00112/21 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00225/21 (**atendimento integral** da LRF, **improcedência** de denúncia, **regularidade** das contas de gestão e **recomendações**).

9. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4149).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07346/21***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 PLENO

PROCESSO TC 07346/21

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, 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*



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07346/21

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 a autoridade ao exercitar “a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor R\$344.784,07.

No relatório inicial (fl. 4058), o Órgão Técnico indicou a situação orçamentária deficitária, tendo apontado que a receita orçamentária realizada pelo Ente Municipal totalizou R\$20.107.804,37, enquanto que a despesa orçamentária executada somou R\$20.452.588,44, conforme o quadro demonstrativo:

Receita Arrecadada	Poder Executivo (R\$)		Poder Executivo (R\$)	Poder Legislativo (R\$)	Ente Municipal (R\$)
	Adm. Direta	Adm. Indireta			
Corrente	21.539.735,08	0,00	21.539.735,08	0,00	21.539.735,08
(-) Deduções	2.076.237,71	0,00	2.076.237,71	0,00	2.076.237,71
Capital	644.307,00	0,00	644.307,00	0,00	644.307,00
Ajustes (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	20.107.804,37	0,00	20.107.804,37	0,00	20.107.804,37
Despesa Executada	Poder Executivo (R\$)		Poder Executivo (R\$)	Poder Legislativo (R\$)	Ente Municipal (R\$)
	Adm. Direta	Adm. Indireta			
Corrente	18.053.988,51	0,00	18.053.988,51	798.649,34	18.852.637,85
Capital	1.556.733,83	0,00	1.556.733,83	43.216,76	1.599.950,59
Ajustes (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	19.610.722,34	0,00	19.610.722,34	841.866,10	20.452.588,44

Fonte: Balanço Orçamentário dos Órgãos e Poderes do Ente Municipal, SAGRES (não foram consideradas as despesas na modalidade de aplicação 91)

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07346/21*

Com relação à eiva em comento, resumidamente, o interessado alegou (fls. 4096/4097) que o déficit na execução orçamentária não comprometeu o equilíbrio das contas, porquanto houve superávit financeiro, no valor de R\$1.386.054,15. Além disso, tal déficit estaria justificado pela abertura de créditos suplementares em decorrência do superávit financeiro do exercício anterior. Por fim, asseverou que *“o diminuto déficit não trouxe consequências e nem comprometeu o equilíbrio econômico-financeiro do município”*.

Quando do exame dos esclarecimentos, em sede de relatório de análise de defesa (fl. 4136), Auditoria manteve a eiva, asseverando que, apesar do baixo percentual, não houve adoção de medidas para combater o déficit na execução orçamentária.

O Ministério Público de Contas, em seu pronunciamento (fls. 4145/4146), opinou no sentido de que fossem expedidas recomendações à administração municipal, ante o pequeno valor do déficit. Vejam-se os trechos do parecer ministerial:

A saúde orçamentária e financeira de uma entidade pública é fator fundamental para que seja possível a continuidade adequada dos serviços públicos por ela prestados. No caso concreto, a ocorrência de déficit na execução do orçamento pode acarretar a insuficiência, no futuro, dos recursos do Município para fazer face ao pagamento da folha de pessoal, dos compromissos contratuais, legais, etc.

[...]

Destarte, apesar do déficit não ter se apresentado em valor de grande monta, cabe recomendação expressa à administração municipal de Condado, no sentido de maior comprometimento com os princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a fim de que a impropriedade constatada não se repita nos próximos exercícios.

Acerca da temática, convém ressaltar que 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:

Art. 1º (...).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07346/21

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

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

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

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 3901/3902), a execução da receita totalizou R\$20.107.804,37, correspondendo a 58,04% da receita prevista (R\$34.642.605,00). Veja-se imagem capturada daquele demonstrativo:

3901

Página : 1 / 2

Exercício: 2020

RECEITAS				
RECEITA ORÇAMENTÁRIA	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d)=(c-b)
Receitas Correntes (I)	26.802.159,87	26.802.159,87	19.483.497,37	-7.338.662,50
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	340.551,19	340.551,19	488.154,69	127.603,50
Receita de Contribuição	259.330,00	259.330,00	287.065,55	27.735,55
Receita Patrimonial	68.500,00	68.500,00	11.257,74	-57.242,26
Receita Agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita Industrial	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de Serviços	53.854,90	53.854,90	0,00	-53.854,90
Transferências Correntes	26.024.067,88	26.024.067,88	18.678.174,57	-7.347.893,29
Outras Receitas Correntes	55.855,92	55.855,92	20.844,82	-35.011,10
Receitas de Capital (II)	7.840.445,13	7.840.445,13	644.307,00	-7.196.138,13
Operações de Créditos	610.000,00	610.000,00	610.000,00	0,00
Alienação de Bens	343.568,00	343.568,00	0,00	-343.568,00
Amortização de Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Capital	6.886.879,13	6.886.879,13	34.307,00	-6.852.572,13
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I+II)	34.642.605,00	34.642.605,00	20.107.804,37	-14.534.800,63
Operações de Crédito/Refinanciamento (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Interna	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Externa	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III+IV)	34.642.605,00	34.642.605,00	20.107.804,37	-14.534.800,63
Déficit (VI)			344.784,07	
TOTAL (VII) = (V + VI)	34.642.605,00	34.642.605,00	20.452.588,44	-14.534.800,63
Saldo de Exercícios Anteriores(Utilizados p/Créditos Adicionais)		2.196.978,10	1.374.275,77	
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)		0,00	0,00	
Superávit Financeiro		2.196.978,10	1.374.275,77	
Reabertura de Crédito Adicionais			0,00	



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07346/21

Por sua vez, a despesa empenhada totalizou R\$20.452.588,44, representando 59,03% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$344.784,07, correspondendo a **1,71%** da receita arrecadada. Veja-se imagem capturada do Balanço Orçamentário Consolidado:

DESPESAS						
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j)=(f-g)
Despesas Correntes (VIII)	24.944.750,45	27.701.771,85	18.852.837,85	18.736.058,12	18.609.808,42	8.849.134,00
Pessoal e Encargos Sociais	13.247.261,19	14.503.198,98	11.895.701,30	11.893.701,30	11.888.864,24	2.607.497,68
Juros e Encargos da Dívida	131.500,00	101.908,80	15.757,51	15.757,51	15.757,51	86.151,29
Outras Despesas Correntes	11.565.989,26	13.098.664,07	6.941.179,04	6.826.599,31	6.705.184,67	6.155.485,03
Despesas de Capital (IX)	9.336.996,25	10.016.316,17	1.599.950,59	1.595.150,59	1.551.094,59	8.416.365,58
Investimentos	9.121.850,15	9.774.909,51	1.425.740,03	1.420.940,03	1.376.884,03	8.349.169,48
Inversões Financeiras	46.446,10	32.196,10	0,00	0,00	0,00	32.196,10
Amortização da Dívida	168.700,00	209.210,56	174.210,56	174.210,56	174.210,56	35.000,00
Reserva de Contigência (X)	360.858,30	82.738,08	0,00	0,00	0,00	82.738,08
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) = (VIII + IX + X)	34.642.805,00	37.800.826,10	20.452.588,44	20.331.208,71	20.160.901,01	17.348.237,66
Amortização da Dívida/Refinanciamento (XII)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Interna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XIII) = (XI + XII)	34.642.805,00	37.800.826,10	20.452.588,44	20.331.208,71	20.160.901,01	17.348.237,66
Superávit (XIV)						
TOTAL (XV) = (XIII + XIV)	34.642.805,00	37.800.826,10	20.452.588,44	20.331.208,71	20.160.901,01	17.348.237,66
Reserva do RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

O resultado orçamentário de um exercício é verificado a partir do confronto entre as receitas orçamentárias e as despesas orçamentárias do Ente Federativo e não do Poder Executivo de forma isolada.

No caso em comento, consoante se verifica do Balanço Orçamentário Consolidado e dos dados do SAGRES *on line*, as receitas orçamentárias totalizaram a importância de R\$20.107.804,37. Já as despesas orçamentárias, alcançaram a cifra de R\$20.452.588,44. Confrontado os valores, chega-se a um déficit na execução orçamentária no montante de R\$344.784,07.

Observa-se, pois, que a concretude da gestão fiscal responsável não foi observada, ante a deficiência no planejamento das receitas e do déficit apurado. O pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, pois, não foi parcialmente observado, justificando a imposição de mácula parcial à gestão fiscal e expedição de **recomendações**.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07346/21

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$136.296,22.

No exame inicial, o Corpo Técnico (fl. 4067) apontou não ter havido o cumprimento integral das obrigações previdenciárias patronais para com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Naquele levantamento exordial, os recolhimentos totalizaram R\$1.880.479,28, estando R\$136.296,22 abaixo do valor estimado de R\$2.016.775,50:

Discriminação	Valor RGPS (R\$)	Valor RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	7.685.136,70	0,00
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	
3. Contratação por Tempo Determinado	1.482.024,65	
4. Contratos de Terceirização	0,00	
5. Ajustes (Base de cálculo)	0,00	0,00
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	9.167.161,35	0,00
7. Alíquota *	22,00%	0,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	2.016.775,50	0,00
9. Obrigações Patronais Pagas	1.880.479,28	0,00
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	136.296,22	0,00

O Gestor (fls. 4098/4102) discordou dos cálculos realizados pela Auditoria, alegando que não foi excluído da base de cálculo o montante correspondente ao terço de férias, aos adicionais de insalubridade e de serviços extraordinários, aos valores do salário-família e salário-maternidade, totalizando R\$647.784,94. Também, questionou a utilização da alíquota de 22%, quando o correto seria, em sua visão, a de 21%.

Depois de examinar os argumentos defensórios, o Órgão de Instrução (fls. 4140) não os acatou, sob a alegação de que alíquota utilizada foi a declarada pela Prefeitura de Condado na GFIP e que a base de cálculo se aproximava do valor informado à Receita Federal.

O Ministério Público de Contas (fls. 4146/4147) destacou que a “a ausência de repasse da contribuição patronal incidente sobre as remunerações dos servidores, além de prejudicar o direito futuro do contribuinte, notadamente o direito à aposentadoria, consiste em ato atentatório à expressa determinação legal”. Para o Parquet Especial, a mácula em comento ensejaria a aplicação de multa à autoridade responsável, além da expedição de recomendações e comunicações à Receita Federal do Brasil.

O olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento de obrigações previdenciárias pelos gestores públicos já conta com mais de vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com a seguinte dicção:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07346/21

Assim, o montante recolhido superou as obrigações patronais estimadas para o exercício. Outrossim, de acordo com o Painel da Evolução das Despesas, os pagamentos ao INSS - CNPJ 29.979.036/0165-78 (principal) se comportaram da seguinte forma entre 2013 a 2020 - (<https://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento>):



**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07346/21*

Segundo evolução, evidencia-se que, no período de gestão do interessado à frente da Prefeitura Municipal (2013 a 2020), houve um ligeiro declínio no recolhimento das obrigações previdenciárias patronais apenas em 2014. Nos demais exercícios, constata-se sempre a preocupação de efetuar a quitação.

Assim, no contexto da gestão de 2020, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária atraem apenas **recomendações** para que o Município continue adotando as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de juros e multas.

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07346/21

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.¹

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor CAIO RODRIGO BEZERRA PAIXÃO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Condado**, relativa ao exercício de **2020**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

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

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

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e

IV) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

¹ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07346/21***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07346/21**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor CAIO RODRIGO BEZERRA PAIXÃO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Condado**, relativa ao exercício de **2020**, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

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

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

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e

IV) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 19 de outubro de 2022.

Assinado 20 de Outubro de 2022 às 11:26



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 20 de Outubro de 2022 às 09:42



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 20 de Outubro de 2022 às 09:48



Manoel Antônio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO