



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

Origem: Prefeitura Municipal de Puxinanã

Natureza: Prestação de Contas Anuais – Exercício 2013 – Recurso de Reconsideração

Recorrente: Lúcia de Fátima Aires Miranda (ex-Prefeita)

Interessada: Ana Lúcia Gomes Azevedo (ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde)

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. Prefeitura Municipal de Puxinanã. Prestação de contas anuais. Exercício 2013. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas. Atendimento parcial da LRF. Aplicação de multa e outras cominações. Irresignação interposta. Pressupostos recursais. Preenchimento. Conhecimento. Razões recursais suficientes para modificação da decisão em parte. Provimento parcial. Parecer favorável. Regularidade com ressalvas das contas da ex-Prefeita e da ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde. Desconstituição das multas. Manutenção dos demais termos.

ACÓRDÃO APL – TC 00415/19**RELATÓRIO**

Cuida-se da análise de Recurso de Reconsideração interposto pela ex-Prefeita do Município de Puxinanã, Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, contra decisões consubstanciadas no **Parecer PPL – TC 00215/16** (fls. 857/869) e **Acórdão APL - TC 00805/16** (fls. 841/856), lavrados pelos membros deste egrégio Plenário quando da análise da prestação de contas anuais relativa ao exercício de 2013.

Em síntese, além de determinação e recomendação, as decisões recorridas consignaram:

- 1. EMITIR PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas da ex-Prefeita;
- 2. IRREGULARIDADE** das contas de gestão da ex-Prefeita;
- 3. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal pela ex-Prefeita;
- 4. IRREGULARIDADE** das contas anuais de responsabilidade da Senhora ANA LÚCIA GOMES AZEVEDO, na qualidade de ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

5. APLICAÇÃO DE MULTAS INDIVIDUAIS, no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) cada, a ex-Prefeita e a ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde, assinando-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário ao erário estadual, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendado.

Depois de examinadas as razões recursais apresentadas pela ex-Gestora, ora recorrente, a Auditoria lavrou relatório entendendo pelo conhecimento e não provimento da irresignação (fls. 889/894):

Ante o exposto, esta a Auditoria posiciona-se pelo **CONHECIMENTO** do Recurso de Reconsideração (fls. 875/882) interposto pela ex-gestora da Prefeitura Municipal de Puxinanã, exercício 2013, mas pelo **NÃO PROVIMENTO**, em seu mérito, pelas razões expostas no item 2.

Sugere, ainda, que seja reconhecida a preclusão consumativa quanto à omissão de valores da dívida fundada; bem como permanência da irregularidade, na gestão do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã, pelo não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (item 3).

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por meio de parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 896/902), pugnou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo não provimento, mantendo as decisões recorridas:

ANTE AO EXPOSTO, em harmonia com o órgão de instrução, este representante do Ministério Público junto a esta Colenda Corte de Contas pugna pelo **conhecimento** do recurso apresentado pela Sr^a. Lúcia de Fátima Aires Miranda, por atender aos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela **improcedência do pedido**, considerando firme e válida a decisão consubstanciada através do Acórdão APL - TC - 00805/2016.

Seguidamente, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

VOTO DO RELATOR

DA PRELIMINAR

É assegurado às partes que possuem processos tramitando nesta Corte de Contas o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis. Tal possibilidade está prevista no Regimento Interno (Resolução Normativa RN - TC 10/2010), que em seu Título X, Capítulos I a V, cuida da admissibilidade dos recursos, da legitimidade dos recorrentes, das espécies de recursos de que dispõe a parte interessada, assim como estabelece seus prazos e as hipóteses de cabimento.

Neste sentido, assim prevê o art. 230, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sobre a possibilidade de interposição do Recurso de Reconsideração:

Art. 230. O Recurso de Reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito, uma só vez, no prazo de (15) quinze dias após a publicação da decisão recorrida.

Parágrafo único. Não caberá Recurso de Reconsideração da decisão plenária que julgar Recurso de Apelação.

Verifica-se, portanto, que o prazo para manejo do Recurso de Reconsideração é de 15 (quinze) dias, a contar da publicação da decisão a qual se pretende impugnar. Para o caso em tela, conforme se verifica da certidão de fl. 885, a irresignação foi protocolada dentro do prazo, mostrando-se **tempestiva**.

Quanto ao requisito da legitimidade, o Recurso de Reconsideração deve ser interposto por quem de direito. No caso em epígrafe, a recorrente, Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, mostra-se **parte legítima** para a sua apresentação.

Desta forma, voto, em preliminar, pelo **conhecimento** do recurso interposto.

DO MÉRITO

Verificando o conteúdo da decisão recorrida, observa-se que, em relação à gestão da Prefeitura Municipal, apenas duas eivas **não foram afastadas** pelo então Relator, quais sejam: ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício; e omissão de valores da dívida fundada. No que diz respeito à gestão do Fundo Municipal de Saúde, para o julgamento irregular das contas da ex-Gestora, repercutiu a ausência de recolhimento integral de contribuições previdenciárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

Depois de examinados os elementos recursais, a Auditoria desta Corte de Contas lavrou relatório técnico, mediante o qual apontou a permanência das eivas que deram ensejo às decisões guerreadas. Ressaltou que não foram apresentados argumentos recursais em relação à omissão de dívida fundada e que a ex-Gestora do FMS não apresentou irrisignação. Nesse sentido, para estas circunstâncias, teria havido a preclusão consumativa.

No que tange à **ocorrência de déficit financeiro**, cumpre evidenciar 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. Veja-se:

Art. 1º (...).

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas 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 lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno Ministro do Supremo Tribunal Federal:

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

No caso em comento, o **déficit financeiro** (R\$3.494.274,74), corresponde a 18,83% da receita arrecadada, a qual alcançou a cifra de R\$18.561.500375.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficit Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

Levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, cuja estimativa era de R\$20.668.180,00, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **caberia a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que não houvesse comprometimento das gestões futuras.

Registre-se, por oportuno, que na execução orçamentária daquele exercício, houve superávit orçamentário, no valor de R\$257.230,88, já que a execução das despesas foi inferior às receitas arrecadadas.

No que diz respeito à **omissão de valores na dívida fundada**, foi consignada a ausência de dívidas no montante total de R\$1.189.923,74, relativas aos credores CAGEPA, ENERGISA e de Precatórios.

Sobre esta circunstância, cumpre evidenciar que a constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC². Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

A contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade. No ponto, **caberiam recomendações** para o aperfeiçoamento da conduta.

² Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

Por fim, em relação às contas do Fundo Municipal de Saúde, as quais foram consideradas irregulares em razão da ausência de recolhimento integral das contribuições previdenciárias, mostra-se pertinente trazer à tona uma visão geral do recolhimento realizado pelo Poder Executivo durante o exercício de 2013.

Nesse contexto, conforme dados constantes dos relatórios da Auditoria, o montante estimado para o recolhimento de contribuições previdenciárias da Prefeitura e do FMS seria de R\$1.971.758,963. A Unidade Técnica indicou como recolhida a importância de R\$802.547,12 (Prefeitura e FMS), o que gerou uma diferença não recolhida de R\$1.169.211,84.

Em consulta ao SAGRES, observou-se que, durante aquele ano, entre recolhimentos ordinários e parcelamentos, o Poder Executivo pagou ao INSS a quantia de R\$1.604.389,97 (Prefeitura e FMS):

SAGRES ONLINE		Puxinanã	2 Unidades Gestoras
Início	Pessoal	Fornecedores (Credores)	Execução Orçamentária
Empenhos (de 01/01/2013 a 31/12/2013)			
Unidade Gestora	Fornecedor	Elemento	Valores
Agrupamentos	Soma(Valor Pago)		
▼ Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã (18)			R\$ 89.211,28
▼ INSS (18)			R\$ 89.211,28
> 13 - Obrigações Patronais (18)			R\$ 89.211,28
▼ Prefeitura Municipal de Puxinanã (58)			R\$ 1.515.178,69
▼ I.N.S.S. (58)			R\$ 1.515.178,69
> 13 - Obrigações Patronais (33)			R\$ 713.335,84
> 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (9)			R\$ 80.850,88
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (16)			R\$ 720.991,97
Soma (Valor Pago):			R\$ 1.604.389,97



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

Nesse campo, cumpre trazer à tona 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 a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56³, da Lei 8.212/91. Contudo, o levantamento do eventual débito deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, **devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada à Receita Federal**, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações a cargo do Município.

Com essas observações, as falhas remanescentes, examinadas juntamente com outros tantos fatos componentes do universo da prestação de contas anual, **não seriam capazes de atrair juízo absoluto de reprovação**. Isso porque 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, o Tribunal de Contas, mesmo diante de atos pontualmente irregulares, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos.

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. (...)”

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”.⁴

³ Lei 8.212/91.

Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.

⁴ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, **não justificariam imoderada irregularidade das contas.**

Diante do exposto, VOTO no sentido de que este egrégio Tribunal decida, preliminarmente, **conhecer** do recurso interposto e, no mérito, **dar-lhe provimento parcial** para:

1) EMITIR PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de governo da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, na qualidade de Prefeita do Município de Puxinanã, relativamente ao exercício de 2013;

2) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, na qualidade de Prefeita do Município de Puxinanã, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

3) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos da Senhora ANA LÚCIA GOMES AZEVEDO, na qualidade de ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde, referente ao exercício de 2013, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

4) DESCONSTITUIR as multas aplicadas às ex-Gestoras;

5) MANTER:

5.1) a DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF;

5.2) a DETERMINAÇÃO para formalização de autos apartados para análise pormenorizada do valor, constante no parecer do Ministério Público e no relatório da Auditoria; e

5.3) a RECOMENDAÇÃO à Administração Municipal de Puxinanã no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, bem como as consubstanciadas na Lei nº 4320/64, Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e na Lei 12.305/2010, sobretudo a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04527/14

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC 04527/14**, no qual se aprecia, neste momento, Recurso de Reconsideração interposto contra o Parecer PPL – TC 00215/16 e Acórdão APL - TC 00805/16, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em, preliminarmente, **CONHECER** do recurso interposto e, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL** para:

1) EMITIR PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de governo da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, na qualidade de Prefeita do Município de Puxinanã, relativamente ao exercício de 2013;

2) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos da Senhora LÚCIA DE FÁTIMA AIRES MIRANDA, na qualidade de Prefeita do Município de Puxinanã, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

3) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos da Senhora ANA LÚCIA GOMES AZEVEDO, na qualidade de ex-Gestora do Fundo Municipal de Saúde, referente ao exercício de 2013, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

4) DESCONSTITUIR as multas aplicadas às ex-Gestoras;

5) MANTER:

5.1) a DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF;

5.2) a DETERMINAÇÃO para formalização de autos apartados para análise pormenorizada do valor, constante no parecer do Ministério Público e no relatório da Auditoria; e

5.3) a RECOMENDAÇÃO à Administração Municipal de Puxinanã no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, bem como as consubstanciadas na Lei nº 4320/64, Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e na Lei 12.305/2010, sobretudo a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 18 de setembro de 2019.

Assinado 25 de Setembro de 2019 às 09:39



Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 19 de Setembro de 2019 às 13:46



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 19 de Setembro de 2019 às 14:59



Luciano Andrade Farias

PROCURADOR(A) GERAL