



PROCESSO TC-04166/22

*Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Bom Jesus. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2021. Prefeita. Agente Política. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da CEPB, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Regularidade com ressalvas Atendimento às exigências da LRF. Emissão de parecer favorável às contas da Alcaidessa. Recomendações. Comunicação. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Bom Jesus.*

## PARECER PPL-TC 0111/24

### RELATÓRIO:

*Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Bom Jesus, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade da senhora Denise Bandeira de Melo Barbosa Pereira, que comandou a Urbe no período em pauta.*

*A Unidade Técnica de Instrução emitiu, em 31/03/2023, o relatório inaugural de inspeção (fls. 3466/3502), com base em uma amostragem representativa da documentação enviada à Corte, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:*

#### **1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:**

- a) o orçamento foi aprovado estimando receita e fixando despesa em montante de R\$ 32.398.037,00. bem como foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 9.719.411,10, equivalentes a 30,00% da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual (LOA);*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais especiais no valor de R\$ 1.239.700,00, devidamente autorizados, tendo como fontes a anulação de dotação. Do total aberto, foram utilizados R\$ 718.848,41;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 20.810.998,29, equivalente a 64,24% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 20.096.835,16, equivalente a 62,03% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu a marca de R\$ 14.476.605,98, superando em 3,53% a previsão orçamentária original;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 18.719.685,37;*
- g) as Receitas Próprias totalizaram R\$ 2.042.758,73, equivalente a 9,81% da Receita Orçamentária.*

#### **2. No tocante aos demonstrativos apresentados:**

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta superavit equivalente a 3,43% (R\$ 714.163,13) da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.945.010,54, proveniente do somatório dos saldos das contas Bancos (R\$ 1.941.472,73) e Caixa (R\$*



3.537,81);

- c) o Balanço Patrimonial consolidado evidenciou superavit financeiro, no valor de R\$ 1.284.563,15.

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

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas no processo de Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal de Bom Jesus, com julgamento pela regularidade (Acórdão ACI-TC nº 0932/22, Processo TC nº 03981/22);
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 635.724,33, correspondendo a 3,16% da Despesa Orçamentária Total (DORT), pago integralmente no exercício.

### 4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB, na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM), atingiu o montante de R\$ 2.513.094,75, equivalente a 72,23% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=70%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 4.237.545,48, equivalente a 29,27% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) a importância de R\$ 2.170.177,25, equivalente a 16,01% da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 8.512.078,77, equivalente a 45,47 % da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 7.930.893,37, equivalente a 42,36% da RCL (limite máximo=54%).<sup>1</sup>

Ao cabo da peça inicial, a Auditoria reputou à Prefeita municipal, senhora Denise Bandeira de Melo Barbosa Pereira, o cometimento de algumas irregularidades, consignando a sugestão de citação do gestor para franquear-lhe oportunidade de apresentação de contrarrazões.

Atendendo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 10/04/2023 (fls. 3503/3504), a citação do senhora Denise Bandeira de Melo Barbosa Pereira, o que ensejou a remessa dos Documentos TC nº 47796/23 (fls. 3511/3969) e TC nº 56027/23 (fls. 3978/4436).

O envio das alegações de defesa deu azo à elaboração de relatório técnico final (fls. 4444/4461), no qual remanesceram duas irregularidades, com o condão de, na intelecção do Órgão Especialista, macular as contas em lume. Ei-las:

- Erro na classificação orçamentária das receitas do Fundeb;
- Omissão no registro de recursos do Fundeb;
- Vinculações incorretas de contas bancárias do Fundeb;
- Não atendimento ao disposto no art. 29-A, § 2º, inciso III da Constituição Federal;
- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao RPPS.

Submetido o almanaque processual ao Ministério Público de Contas, que se pronunciou pela via do Parecer nº 0575/24 (fls. 4471/4476), da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, pugnando pela adoção das seguintes medidas:

- Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais de governo do senhora Denise Bandeira de Melo Barbosa Pereira, na condição de Prefeito do Município de Bom Jesus, referente ao exercício financeiro de 2021;

<sup>1</sup> O Poder Legislativo empenhou o montante de R\$ 581.185,40 a título de despesas de pessoal, representando 3,10% da RCL.



- *Julgamento pela IRRREGULARIDADE das contas de gestão da Prefeita Municipal acima referida;*
- *Declaração de ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;*
  
- *APLICAÇÃO DE MULTA à citada gestora, nos termos do artigo 56 da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;*
- *RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora detectadas.*

*O feito foi agendado para a presente sessão do Tribunal Pleno, tendo sido realizadas as intimações de rotina.*

### **VOTO DO RELATOR:**

*A prestação de contas anual é o encerramento de um ciclo que se inicia na propositura da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passa pela apresentação, discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual e culmina na execução dos programas e ações de governo. É nesse momento que o ordenador de despesa oferece aos órgãos de controle a consolidação dos números de sua gestão, que serão submetidos ao crivo do exame da legalidade, legitimidade e economicidade.*

*Prestar contas, antes de ser um dever imposto a todos que administram a coisa pública, é a oportunidade de demonstrar, inequivocamente, como os recursos arrecadados são aplicados de modo correto, justo, equânime e transparente. É cientificar a população local que o crédito conferido foi, na integralidade, correspondido. É procedimento que encarna com perfeição a essência da democracia. Inexiste Estado Democrático de Direito sem a completa e translúcida prestação de contas.*

*Concluída a instrução processual, pesaram contra a Prefeita de Bom Jesus, a senhora Denise Bandeira de Melo Barbosa Pereira, as falhas a seguir elencadas. Destaque-se que algumas delas serão abordadas em conjunto, pelo estreita relação que guardam entre si.*

- **Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB**
- **Omissão no registro de recursos do Fundeb**
- **Vinculações incorretas de contas bancárias do Fundeb**

*As três eivas tangenciam descumprimento de determinação da Nova Lei do Fundeb (Lei 14.113/20), figurando no item 9.1 da inicial. A primeira diz respeito a um erro de classificação, demonstrado na diferença de R\$ 27.116,40, que aparece em destaque na tabela a seguir, evidenciando um descasamento em relação à contabilidade do Sistema Sagres e os registros na Secretaria do Tesouro Nacional.*

<b>Recursos do Fundeb (Fontes)</b>	<b>STN</b>	<b>Sagres</b>	<b>Diferença</b>
Receitas do Fundeb Originárias de Impostos e Transferências	3.103.393,63	3.130.510,03	-27.116,40
VAAF	375.436,63	348.320,21	27.116,42
VAAT	0,00	0,00	0,00
VAAR	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>3.478.830,26</b>	<b>3.478.830,24</b>	<b>0,02</b>

Fonte: STN e SAGRES

*Percebe-se que as diferenças entre os registros no Sagres e aqueles colhidos na Secretaria do Tesouro Nacional redundam em um valor praticamente equivalente (diferença de dois centavos), só que simétricos, demonstrando que se trata tão somente de erro no lançamento contábil.*



*Também apontado uma omissão no valor de R\$ 9.305,01, bem como a ocorrência de vinculações incorretas feitas na conta 9.644-X, escriturada na Caixa Econômica Federal, que teria sido indevidamente associada ao Fundeb.*

*Venho consignando em muitos dos meus votos a necessidade de destacarmos a função pedagógica dos Tribunais de Contas em lugar de adotar uma postura assaz rigorosa com um normativo tão recente. E, para tanto, cabe primeiramente fazer um resgate do processo legislativo que culminou com a inserção do artigo 212-A na CRFB e com a nova Lei do Fundeb.*

*Lembremos que 2021 é o primeiro ano das novas modalidades da complementação da União (VAAF, VAAT e VAAR), as quais, conforme a lei de regência (Lei nº 14.113/21), só seriam implementadas a partir de 01 de abril de 2021, ou seja, ao final de trimestre inicial do exercício sob exame. É sabido que toda inovação traz consigo certa incerteza, exige tempo para adaptação e, portanto, algum grau de tolerância em relação a eventuais erros de classificação da receita.*

*Em tempo, como bem pontuado pela defesa, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, apenas em 10/05/2021, publicou a Portaria nº 831/2021, que dispôs acerca do desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária, criando, a partir deste ponto, a possibilidade do devido registro da verba adicional repassada pela União. É preciso deixar assente que a própria norma infralegal, em seu artigo 3º, informa que a aplicação de seus efeitos se dará a partir do exercício de 2021, inclusive no que se refere à elaboração do respectivo Projeto de Lei Orçamentária.*

*Vale lembrar que o Sistema Tribunais de Contas vem passando por uma acentuada transformação, deixando de ser unicamente inquisidor para se tornar um orientador do bom e comprometido gestor público. Aguardar que o mal/dano ao erário ocorra para, só então, sair em busca da reparação, tem se mostrado ação quase inócua, sem efetividade. Atuar proativamente e impedir - através da expedição de diretrizes orientativas e tempestivas - que a malversação ou outra infração aconteça é providência muito mais ajustada e de resultados seguramente mais concretos.*

*Neste norte, merece destaque o fato de que, em 21/07/2021, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba editou e publicou a Nota Técnica nº 02/2021, a qual orientou a Auditoria e os jurisdicionados quanto ao acompanhamento e contabilização desta nova modalidade de repasse.*

*De acordo como os parágrafos precedentes, não há razoabilidade em exigir a perfeita classificação da receita em tela, no decurso do ano de 2021, quando a própria STN e o Órgão de Controle só se manifestaram definitivamente quando decorrido parcela significativa do exercício. Parcimônia é o substantivo a ser ora empregado.*

*Considerando a análise em perspectiva panorâmica; a salutar função orientadora dos Tribunais de Contas em detrimento da punitiva, entendo que a imperfeição não pode ser afastada, todavia, a censura, a meu ver, **dever se limitar às recomendações**, no sentido de classificar adequadamente as receitas orçamentária bem como de atentar para os diversos limites constante na CRFB e na Lei 14.113/20, nomeadamente no que disciplina seu artigo 25, evitando, assim, interpretações equivocadas dos registros contábeis e a estrita observância aos mandamentos constitucionais, notadamente, ao § 3º, artigo 212 - A da CFRB/88.*

**- Não atendimento ao disposto no art. 29-A, § 2º, inciso III da Constituição Federal**

*Apontado no exórdio o descumprimento de dispositivo constitucional, que classifica como crime de responsabilidade de um Prefeito o repasse à respectiva Câmara Municipal em valor inferior à proporção fixada na Lei Orçamentária. A LOA fixou o repasse em R\$891.600,00.*

*Com as devidas vênias ao Órgão Auditor, a situação descrita não corresponde à situação fática. A conclusão da Auditoria difere substancialmente daquela gravada no relatório inicial do julgamento das contas do Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Bom Jesus no exercício de 2021 (TC nº 03981/22).*

*Consignou a Unidade de Instrução, ao apreciar as contas, que o limite da despesa total do Poder Legislativo para o exercício de 2021 é de R\$ 773.642,65, correspondente a 7,00% do somatório da receita tributária + transferências efetivamente realizado no exercício anterior, valor que foi ligeiramente superior ao repasse feito pelo Poder Executivo.*





Neste aspecto, verificou-se que a despesa total do Poder Legislativo Municipal foi de 6,97% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, da Constituição Federal – CF, efetivamente realizado no exercício anterior, cumprindo o artigo 29-A da referida norma, conforme tabela a seguir:

Discriminação	Valor (R\$)
Total da despesa da Câmara Municipal (a)	770.779,37
Base de cálculo (b) *	11.052.037,78
Limite de gastos (c) = 7,00% * (b)	773.642,65
Acima do limite (d)	0,00

\* Na base de cálculo acima, foi incluída a COSIP por força do PN – TC nº 25/2010, emitido em resposta à consulta formalizada no Processo TC nº 02464/10.

Fácil perceber, portanto, que valores superiores ao limite de 7%, ainda que previstos na Lei Orçamentária Anual, não poderiam ter sido repassados à Edilidade. Portanto, o repasse do montante orçado implicaria descumprimento do artigo 29-A, da CRFB.

– **Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social**

A tabela abaixo reproduz as informações obtidas do sistema Sagres. Pode-se facilmente segmentar os recolhimentos feitos ao Instituto de Previdência e Assistência Social de Bom Jesus (IPASB) e ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), tanto a título de encargos patronais (elemento de despesa nº 13) quanto a título de parcelamento - principal da dívida contratual resgatada (elemento de despesa nº 71).

Discriminação	Valores em R\$	
	RGPS	RPPS
Vencimentos e vantagens fixas (a)	1.980.832,57	3.148.179,07
Contratação por tempo determinado (b)	120.987,22	-
Outras despesas com pessoal - Elemento 36 (c)	-	107.996,57
<b>Base de cálculo INSS (d = a+b+c)</b>	<b>2.101.819,79</b>	<b>3.256.175,64</b>
Encargos patronais devidos (e = d*21,00%-RGPS e d*29,05%-RPPS)	441.382,16	945.919,02
Salário família (f)	-	-
Salário maternidade (g)	-	-
Outras deduções (1/3 de férias, hora extra e insalubridade) (h)	-	-
Encargos patronais devidos (i = e-f-g-h)	441.382,16	945.919,02
Encargos patronais recolhidos em 2021 (j)	303.685,57	1.112.575,57
Encargos patronais de 2021 recolhidos em 2022 (k)	-	-
Percentual de recolhimento das obrigações do exercício	68,80%	117,62%
Encargos patronais decorrentes de parcelamento (l)	24.740,73	986.447,46
Total de encargos patronais exercício 2021 (m = j+k+l)	-	-
<b>Obrigações não pagas (l = h-k)</b>	<b>112.955,86</b>	<b>1.153.104,01</b>
Percentual de recolhimento considerando parcelamento	74,41%	221,90%

A conclusão extraída do quadro demonstra que há uma parcela de R\$ 112.955,86 que deveria ter sido recolhida ao Órgão Previdenciário Nacional, falha que enseja comunicação à Receita Federal do Brasil cientificando-a do ocorrido.

Já no que tange ao RPPS, resta claro que o total recolhido das obrigações ordinárias (R\$ 1.112.575,57) superou o montante das contribuições devidas (117,62%). Isso sem falar no pagamento de quase R\$ 1 milhão a título de parcelamento com o IPASB.



*Não obstante, há que se ponderar que o real valor da contribuição patronal a ser recolhida não é obtido a partir da simples aplicação linear da alíquota contributiva. Alguns ajustes são necessários para a elaboração deste cálculo, tais como o expurgo do salário-contribuição as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91.*

*Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos, a título de salário-família e salário-maternidade, em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida. O exame da inicial não é suficiente para afirmar, peremptoriamente, que tais ajustes foram efetuados, o que depõe contra a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução.*

*Todavia, do cenário exposto, conclui-se que os recolhimentos feitos pela Prefeitura Municipal de Bom Jesus aos dois Institutos de Previdência estão em linha com os montantes das respectivas obrigações previdenciárias, inexistindo razão para a situação constatada resulte em cominação de multa, devendo ser considerada como ressalva à presente prestação de contas, cabendo recomendação à atual gestão, combinada com comunicação ao Órgão Nacional de Previdência para a adoção das providências que entender cabíveis.*

*De tudo o que foi exposto, e pedindo vênias ao Ministério Público de Contas, voto nos seguintes termos:*

- I. **Regularidade com ressalvas** das contas anuais de responsabilidade do senhora **Denise Bandeira de Melo Barbosa Pereira**, Prefeito de Bom Jesus, relativas ao exercício de 2021;*
- II. **Emissão de parecer favorável** às contas anuais de responsabilidade do mencionado gestor;*
- III. **Atendimento** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LRF;*
- IV. **Recomendação** à Administração Municipal no sentido de cumprir integralmente as determinações constitucionais e legais que disciplinam tratados na presente prestação de contas, nomeadamente aqueles que se referem ao adimplemento das contribuições previdenciárias patronais e à correta escrituração dos lançamentos contábeis afetos ao Fundeb e elaboração dos respectivos demonstrativos.*
- V. **Comunicação** a Receita Federal do Brasil acerca da omissão constatada no presente feito concernente ao não recolhimento de contribuição previdenciária, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.*

#### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:**

*Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem **EMITIR E ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Bom Jesus este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeita Municipal da Urbe, Senhora **Denise Bandeira de Melo Barbosa Pereira**, relativa ao exercício de 2021.*

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

*João Pessoa, 19 de junho de 2024*

Assinado 27 de Junho de 2024 às 07:21



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE

Assinado 26 de Junho de 2024 às 09:22



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 3 de Julho de 2024 às 10:28



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
CONSELHEIRO

Assinado 2 de Julho de 2024 às 08:53



**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 26 de Junho de 2024 às 14:33



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
CONSELHEIRO

Assinado 26 de Junho de 2024 às 09:46



**Cons. em Exercício Marcus Vinicius Carvalho  
Farias**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 27 de Junho de 2024 às 11:12



**Marcílio Toscano Franca Filho**  
PROCURADOR(A) GERAL