



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04273/15

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. **Prefeitura de Alagoa Grande**. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de **2014**. Prefeito. Ordenador de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Não encaminhamento da LOA e do PPA - Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Déficit Financeiro e Orçamentário – Despesas com pessoal acima do limite legal – Não empenhamento/recolhimento de contribuições securitárias patronais (Fundo Municipal de Saúde)**. Atendimento parcial às exigências da LRF, regularidade com ressalvas das contas de gestão, aplicação de multa ao prefeito, irregularidade das contas do Fundo Municipal de Saúde – FNS, aplicação de multa pessoal à gestora do FNS (Sra. Simone Maria Silva) e recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC 00327/17

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Alagoa Grande**, relativa ao exercício financeiro de **2014**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Hildon Régis Navarro Filho (CPF nº 421.603.164-15)**, em conjunto com as contas do Fundo Municipal de Saúde (FMS), sob a gestão da Secretária de Saúde, Sra. Simone Maria Silva (CPF nº 031.674.244-94).

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 218/601, em 20/06/2016, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 1.233/2013, de 07 de novembro de 2013, estimando receita e fixando despesa em R\$ 57.830.113,78, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 80% da despesa fixada na LOA;
- b) durante o exercício, somente foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 18.349.015,76, tendo como fonte de recursos anulação de dotações. Ademais, foram utilizados R\$ 11454.546,28 dos créditos adicionais abertos;
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 41.397.748,24, inferior em 28,41% do valor previsto no orçamento;
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 42.508.915,59 inferior em 26,49% do valor previsto no orçamento, dos quais R\$ 30.661.402,73 referem-se às despesas empenhadas pelo Executivo Municipal, R\$ 10.546.508,08 pelo Fundo Municipal de Saúde - FMS e R\$ 1.301.004,78 à Câmara Municipal;
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 20.095.192,56;
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 41.249.934,06.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta déficit equivalente a 2,68% (R\$ 1.111.167,35) da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 3.955.871,79, distribuídos em Bancos;

c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro, no valor de R\$ 7.098.729,81;

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;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 385.597,99 correspondendo a 0,91% da Despesa Orçamentária Total (DORT) e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN-TC-06/2003.

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\$ 9.890.226,52 ou **71,72%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 5.407.793,65 ou **26,91%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS a importância de R\$ 2.907.698,46 ou **14,98%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 24.867.177,78 ou **60,64 %** da RCL (limite máximo=60%), considerando o Parecer TC nº 12/07;
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 23.965.668,71 ou **58,10%** da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer TC nº 12/07.

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 04/07/2016 (fl. 602), a citação do Sr. Hildon Régis Navarro Filho, Prefeito de constitucional de Alagoa Grande, e da Sra. Simone Maria Silva, Secretária Municipal de Saúde, tendo os mencionados agentes políticos, através de advogado habilitado, em conjunto, solicitado dilação de prazo para apresentação da contestação, pleito acatado pela relatoria.

Os interessados acostaram aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Doc. nº 44.426/16, fls. 608/769). Depois de compulsar detidamente as peças defensórias, a Auditoria manifestou entendimento mantendo as seguintes irregularidades:

- **De responsabilidade do Sr. Hildon Régis Navarro Filho:**

1. Não encaminhamento da LOA do exercício a este Tribunal;
2. Não encaminhamento do PPA a este Tribunal;
3. Divergências entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;
4. Ocorrência de déficit da execução orçamentária, sem a adoção das providências cabíveis;
5. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;
6. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
7. Gastos com pessoal acima do limite (54%), estabelecidos pelo art. 20 da LRF;
8. Gastos com pessoal acima do limite (60%), estabelecidos pelo art. 19 da LRF;
9. Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto;
10. Não contabilização de atos/fatos contábeis relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis;
11. Pagamento de juros/multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias;
12. Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade;

- **De responsabilidade da Sra. Simone Maria Silva (Gestora do Fundo Municipal de Saúde):**

13. Ocorrência de déficit da execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;

14. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;
15. Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador;
16. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0261/17 (fls. 803/811), da lavra do ilustre Subprocurador Manoel Antônio dos Santos Neto, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a **IRREGULARIDADE** da prestação de contas no tocante aos atos de gestão de responsabilidade do Prefeito do Município de Alagoa Grande, Sr. Hildon Régis Navarro Filho, relativas ao exercício de 2014;
- b) **IRREGULARIDADE** da prestação de contas da gestora do Fundo Municipal de Saúde de Alagoa Grande, Sra. Simone Maria Silva, analisada neste ato em conjunto;
- c) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF**;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** aos supramencionados gestores, com fulcro no artigo 56, II, da LOTCE, bem como pela infração do artigo 32 da Resolução Normativa RN TC nº 07/2004 ao Prefeito Municipal;
- e) **APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA** ao Sr. Hildon Régis Navarro Filho, no montante de 30% dos vencimentos anuais do Prefeito, conforme o artigo 5º, § 1º da Lei nº 10.028/00;
- f) **REPRESENTAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL** para providências que entender necessárias, quanto à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias;
- g) **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Alagoa Grande no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestação de contas futura.

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

VOTO DO RELATOR

Se ao gestor público, legitimamente escolhido, fora outorgado o poder/dever de arrecadar, guardar e gerir bens e valores pertencentes à sociedade, o reverso também se observa quando lhe é imposta a obrigação inarredável de demonstrar, por meio da prestação de contas anual, de forma completa e transparente, o escorreito emprego do referido patrimônio, com vistas ao atendimento dos interesses públicos, tanto primários quanto secundários. É essência da vida social a premissa de que quem administra coisa alheia se reveste no encargo de fazer prova do bom uso daquilo que lhe fora confiado.

Prestar contas é o fim de um ciclo iniciado no planejamento dos programas, ações e iniciativas, materializados nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), perpassando pela execução do idealizado. No presente instante o agente político, perante o controle externo (incumbência constitucional) - que, em boa medida, representa a coletividade - busca provar o cumprimento dos compromissos assumidos, utilizando-se dos recursos a sua disposição de forma legal, legítima, transparente, eficaz, eficiente e efetiva.

Àqueles que gerenciaram a coisa pública alicerçados nos princípios constitucionais do art. 37 da Lei Maior, explícitos e implícitos, é dado o atesto de sua lisura, correção e capacidade administrativa. Doutra banda, àquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses públicos e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, ser-lhe-ão cominadas as sanções impostas pela lei.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

- **De responsabilidade do Prefeito Constitucional, Sr. Hildon Régis Navarro Filho:**

A) Não encaminhamento da LOA do exercício a este Tribunal;

B) Não encaminhamento do PPA a este Tribunal.

Sobre o tema, vejamos o que determina a Resolução Normativa RN TC nº 07/2004 (alterada pela RN TC nº 05/2006):

Artigo 3º (...)

§1º - **Cópia autêntica e completa do PPA**, com a comprovação da correspondente publicação, no veículo de imprensa oficial do município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, **deve ser enviada ao Tribunal, até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação**, devidamente acompanhada de cópia da mensagem de encaminhamento do Projeto ao Poder Legislativo, da ata de deliberação, e da comprovação da realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

(...)

§ 3º - O descumprimento do disposto nos parágrafos anteriores enseja a incidência automática da multa prevista no artigo 56 da LOTCE.

(...)

Artigo 7º (...)

§1º - **Cópia autêntica da LOA e seus anexos**, conforme disposto no art. 165, inciso III, parágrafos 5º a 9º da CF, combinado com os art. 166, § 4º, e 167 da CE, os art. 2º a 8º e 22 a 33 da Lei 4.320/64, e o art. 5º da LRF, com a comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do Município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, **deve ser enviada ao Tribunal, até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação**, devidamente acompanhada da correspondente mensagem do seu encaminhamento ao Poder Legislativo e da evidência de realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

(...)

§ 3º - O descumprimento do disposto nos parágrafos anteriores enseja a incidência automática da multa prevista no artigo 56 da LOTCE.

O gestor sob luzes admite a omissão, mas esquivava-se de qualquer obstrução à fiscalização alegando a recepção dos citados documentos pela Auditoria durante o período de diligência e o caráter formal do lapso perpetrado.

O Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual são instrumentos de planejamento da Administração Pública. O primeiro, de médio prazo, materializado na forma de lei, vigorando do segundo ano de gestão até o primeiro da administração subsequente, e o outro, de curto prazo, se presta a orientar a execução do orçamento em congruência com o PPA e a LDO. A compatibilidade entre o PPA e a LOA deve ser verificada no instante em que o orçamento é aprovado, bem como, é imprescindível o acesso à Lei dos Meios para acompanhar a regularidade da execução orçamentária. Deixar de encaminhar ao TCE/PB os referidos instrumentos é forma indireta de erguer barreiras ao fluxo regular de fiscalização. Disponibilizá-los no instante da inspeção, quando o exercício relacionado já se encontra findo, não preenche a lacuna criada, vez que a oportunidade de análise e acompanhamento desejados pela norma infralegal se perdeu no tempo.

Conforme destacado no fragmento da Resolução exposto, a pena para a desídia consubstanciada é a **aplicação de multa pessoal ao gestor** que lhe deu causa, com fulcro no inciso VIII, artigo 56, da LOTCE/PB.

C) Divergências entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;

D) Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;

E) Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto;

F) Não contabilização de atos/fatos contábeis relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis.

A primeira inconsistência narrada pela Auditoria se reporta a incongruência entre os Decretos de abertura de créditos adicionais informados pelos Poderes e Órgãos ao SAGRES daqueles colhidos “in loco” ou ainda dos apresentados na PCA do Executivo (fls. 57/107). Ao analisar os quadros insertos no

item 4.0.1 do exórdio, constata-se a existência de decretos com a mesma numeração para abertura de créditos suplementares diversos (exemplo: Decretos nº 21 e 64), entre outras falhas destacadas.

Em sede de contestação, O Mandatário municipal tentou justificar alegando que o lapso ocorrera em virtude da edição, por parte do FMS (Decreto nº 21) e da Câmara (Decreto nº 64)- que têm sistemas contábeis individualizados-, de alguns decretos de abertura de créditos adicionais e, posteriormente, o Executivo editou novos atos de mesma natureza e numeração, os quais absorveram os primeiros.

De saída, há um erro crasso na tese de defesa quando alude a emissão de decretos de abertura de créditos adicionais por ato do Legislativo e da Administração do FMS. O artigo 42 da Lei nº 4320/64 crava que “os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por **decreto executivo**”. Se ao Legislativo é dada a prerrogativa exclusiva de autorizar a suplementação (na LOA ou em lei específica), ao Executivo é outorgado o direito/dever também exclusivo de expedir o ato (decreto de abertura), não existindo exceção à regra. Portanto, não compete a nenhum outro Poder ou Órgão, senão ao Executivo, a feitura de tal mister e qualquer gestor, minimamente informado, teria por obrigação conhecer esse desiderato legal. No caso presente, a falha se torna mais relevante, tendo em vista se tratar do terceiro mandato a frente da Prefeitura Municipal de Alagoa Grande, não sendo possível alegar inexperiência.

A imperfeição listada no item D diz respeito ao descompasso entre o Ativo Financeiro Circulante contido no SAGRES e naquele encetado no Balanço Patrimonial - BP da PCA, notadamente no que se refere à conta “Realizável”, bem como no Passivo Circulante, onde as fontes de informações contábeis arroladas diferem entre si em R\$ 1.416.996,96 (maior no BP).

A linha de raciocínio do autor do contraditório, quase ininteligível, assim proclama, in verbis:

O REALIZÁVEL do Ativo Financeiro apresentado através do sistema SAGRES para exercício em análise é de R\$ 47.823,85 e não R\$ 40.787,11, conforme indicado no relatório da auditoria. Ocorre, porém que nesse valor, não está contido a importância advinda da incorporação apresentada na PCA, da ordem de R\$ 157.854,40, originada do Fundo Municipal de Saúde.

Lavando-se em consideração a divergência inicialmente apresentada no relatório e a efetivamente constante da PCA pela incorporação, encontramos uma diferença de valor na ordem de R\$ 7.036,74.

Os elementos contábeis que dispomos nos convencem de que o valor do Realizável constante da PCA, está correto, conforme comprovamos com a apresentação do ANEXO XIV – DO SAGRES.

Não é demais assentar que em momento algum da Instrução Inicial a Auditoria afirmou que o Ativo Realizável, inscrito no BP/2014, seria de R\$ 40.787,11. Ao contrário, o Técnico responsável pela confecção do relatório anunciou que o mencionado valor era fruto da diferença entre o “Realizável” constante no SAGRES e o anunciado no Balanço Patrimonial da PCA. Ante a total falta de nexo entre a divagação defensiva e a eiva apontada, não há outra atitude a tornar que não seja a concordância com o pensamento técnico expressado.

Quanto aos empenhos classificados incorretamente, no valor R\$ 577.756,00, sublinhe-se que são despesas de pessoal inscritas indevidamente como “Outros Serviços Pessoa Física” - Elemento 36, cujo valor, por se referir a pagamentos a garis, agentes de limpeza, médicos, entre outros, deveria ser registrado no elemento de despesas “Contratação por tempo determinado”, com repercussão efetiva nos gastos totais com pessoais.

Por fim, indica a Instrução que não foram escriturados passivos com precatórios, no valor de R\$ 17.675,11, na Dívida Fundada Municipal nos demonstrativos encaminhados em anexo à Prestação de Contas Anual, exercício de 2014, deslize confirmado pelo patrono do gestor.

Sobre confiabilidade das informações contábeis, a qual eleva a status de atributo indispensável, a NBC T1 adverte:

1.4.1 – A confiabilidade é atributo que faz com que o usuário aceite a informação contábil e a utilize como base de decisões, configurando, pois, elemento essencial na relação entre aquele e a própria informação.

1.4.2 – A confiabilidade da informação fundamenta-se na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo.

§ 1º A veracidade exige que as informações contábeis não contenham erros ou vieses, e sejam elaboradas em rigorosa consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, e, na ausência de norma específica, com as técnicas e procedimentos respaldados na ciência da Contabilidade, nos limites de certeza e previsão por ela possibilitados.

§ 2º A completeza diz respeito ao fato de a informação compreender todos os elementos relevantes e significativos sobre o que pretende revelar ou divulgar, como transações, previsões, análises, demonstrações, juízos ou outros elementos.

Doutro lado, a NBC T2 alerta que a escrituração contábil será executada, entre outros, “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.”

Os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros e/ou sua feitura de maneira equivocada ferem frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzindo a ilações equivocadas. Em tempo, frise-se que, sob a ótica deste Relator, os fatos narrados não evidenciam conduta dolosa daquele que confeccionou os demonstrativos defeituosos e sim conhecimento parcial das normas de registro contábil voltadas ao setor público (imperícia), não restando espaço para abono. O cenário descortinado dá azo à cominação de multa e recomendações.

G) Ocorrência de déficit da execução orçamentária, sem a adoção das providências cabíveis;

H) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício.

Reiteradamente tenho dito que o déficit na execução orçamentária, per si, não pode (melhor dizer: não deve) ser encarado como irregularidade. Ao final de um exercício financeiro, o confronto entre as receitas arrecadas e as despesas empenhadas pode apresentar três resultados possíveis: superávit, déficit ou equilíbrio – este, na prática, de ocorrência improvável.

A Lei Complementar nº 101/00 estabeleceu como princípio da gestão fiscal responsável o equilíbrio real entre receitas e despesas. Da leitura sistemática do texto legal depreende-se que o propalado equilíbrio deve ser buscado de forma intertemporal e não restrito a determinado exercício financeiro analisado de forma isolada. Eventual déficit pode, entre outras situações, ser suportado por superávit anterior ou, até mesmo, posterior, sem influir negativamente na perseguida estabilidade.

No vertente caso observa-se que a Prefeitura Municipal de Alagoa Grande incidiu em déficit orçamentário. Entretanto, vale o destaque de que o resultado desfavorável do exercício em análise foi sensivelmente reduzido (2,68%), se comparado ao do período passado (5,70%), denotando esforço da Administração em fazer retornar as contas públicas a um nível de equilíbrio. Ademais, corroborando com assentamento ora posto, diga-se que no ano seguinte (2015) o resultado orçamentário foi superavitário em quase R\$ 6.000.000,00, compensando, em parte, a falta de congruência entre receitas e despesas estampada nas linhas precedentes.

Certamente, o déficit financeiro, em grande medida, é fruto da política orçamentária desencontrada. Resolvendo-se a problemática da execução do orçamento, por via reflexa, a situação financeira responde positivamente.

*De qualquer sorte, as falhas relatadas pela Auditoria se confirmam e devem ser evitadas a todo custo. Por este motivo, entendo que o panorama evidenciado rende ensejo a ressalvas às **contas de gestão**, sendo ainda plenamente aplicável a **multa** insculpida no artigo 56, II, da LOTCE/PB e **recomendações** com vistas a não recidiva.*

I) Gastos com pessoal acima do limite (54%), estabelecidos pelo art. 20 da LRF;

J) Gastos com pessoal acima do limite (60%), estabelecidos pelo art. 19 da LRF.

Reza a lei de Responsabilidade Fiscal que o Ente Municipal – Executivo e Legislativo – o limiar para despesas com pessoal, em cada período de apuração, não poderá ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida – RCL e que o Executivo dispõe de um teto de 54% da mesma base. Na hipótese de sobejamento desse patamar a regra impõe:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(§§ 1º e 2º Vetados)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (grifei)

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Em 2013, ao assumir o comando municipal, o gestor se depara com despesas com pessoal do Executivo e do Ente no percentual de 61,94% e 64,49% da RCL, respectivamente. Ao final desse exercício, os referidos gastos atingiam 60,54% e 63,20% da RCL. Considerando a LRF, bem como que o crescimento do Produto Interno Bruto Nacional no reportado ano importou 2,3%, o retorno a legalidade deveria acontecer até o final de agosto de 2013. Em outras palavras, em 2014, a situação não seria mais avistada.

Vale consignar que ao final do exercício sob avaliação, os dispêndios com pessoal, mesmo considerando uma significativa redução percentual (situação atenuante), mantinham-se em discrepância em relação à legislação de regência (58,10% e 60,64% da RCL), com possibilidade, inclusive, da aplicação das sanções estipuladas no §3º do artigo 23 da LRF.

*Sob qualquer ótica a infringência resiste e as medidas saneadoras ou não foram adotadas ou, bastante restritas, mostraram-se insuficientes. Manter despesas de pessoal em níveis acima do permitido é comprometer a capacidade da Administração de investir em infraestrutura e de dotar a sociedade local de outros serviços necessários à sua satisfação, atentando contra uma gestão fiscal equilibrada. Como forma de censura, posto-me a favor da **cominação de multa pessoal, recomendação** ao retorno imediato da legalidade.*

L) Pagamento de juros/multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias.

É destacado na Instrução que a Administração Municipal arcou com R\$ 305.424,19 a título de pagamento de juros e multas moratórios, no exercício de 2014, em virtude de atrasos recorrentes no recolhimento de obrigações previdenciárias. Na visão do Órgão Auditor, o acréscimo monetário adimplindo e amargado pelo município deveria ser imputado ao gestor, responsabilizando-o pelo ressarcimento ao Erário.

A temática é enfrentada com muita lucidez pelo Representante do Ministério Público de Contas ao assim pronunciar-se, verbum ad verbum:

No que se refere aos juros e multas decorrentes do atraso (parcelamento) das contribuições previdenciárias, em que pese haver grave irregularidade, tal valor não deve ser objeto de imputação direta de débito, sob pena de responsabilidade pessoal de

débito tributário, não prevista em lei, de todos os gestores que venham a parcelar débitos junto ao INSS. Caso haja imputação pessoal das multas e juros gerados pelos débitos parcelados, os gestores que estão inadimplentes junto ao INSS não terão qualquer interesse em renegociar o débito previdenciário (já que haveria responsabilidade pessoal dos juros/multas) o que poderia agravar ainda mais a solvabilidade do município junto ao RGPS.

Outra questão de relevo é que os débitos de natureza tributária possuem prazo prescricional fixado em lei, ao passo que as imputações de débitos do TCE possuem natureza de ressarcimento ao erário, nos termos do art. 37 § 5º da CF, motivo pelo qual são imprescritíveis. Logo, a imputação direta de débito de origem tributária faria com que a obrigação passasse a ser imprescritível, sem expressa autorização legal, motivo pelo qual, no caso concreto, é suficiente a expedição de ofício à Receita Federal para que realize a cobrança de débito previdenciário apurado, sem prejuízo da reprovação das contas do gestor em análise.

M) Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade.

Quanto à suposta realização de despesa em colisão com o Princípio da Economicidade, novamente, o meu pensamento corre em direção ao exalado pela MPjTCE, o qual faço, pedindo vênias, questão de colocá-lo ao meu voto, in litteris:

A auditoria apontou que a locação de veículos para o gabinete do Prefeito não observou o princípio da economicidade, considerando-se que os valores despendidos na realização destas despesas, o gestor poderia ter adquirido um bem e incrementado o patrimônio da Municipalidade, o que representaria um investimento e não, apenas, um gasto.

No caso, data vênias, entende este representante do parquet que o órgão técnico não analisou o fato acima narrado com todas as variáveis envolvidas. Em havendo celebração de contrato de locação, cabe analisar se houve eventual sobrepreço, em cotejo com os valores praticados no mercado, não sendo razoável uma comparação direta entre compra e venda e locação, sob o argumento que a compra de um veículo representaria um aumento patrimonial. No caso, a decisão de mérito entre a compra e venda ou locação, em não havendo fraude ou sobrepreço, deve ficar a cargo do gestor, sob pena de indevida ingerência na gestão, não havendo parâmetro seguro para afirmar que a compra e venda é mais vantajosa sempre.

Com efeito, os municípios de pequeno porte enfrentam dificuldades para a compra de veículos em parcela única (à vista), além de dificuldades para aquisição financiada, ante o risco alto de insolvência. Em caso de aquisição de veículo, cumpre à municipalidade arcar com todos os custos de manutenção, incluindo o ônus da depreciação, além da dificuldade futura da venda, que só pode ser feita por leilão. Em resumo, o que se vê em muitos municípios é uma frota antiga e em má conservação, não cabendo ao TCE ordenar o gestor que compre um veículo, em detrimento da locação (e vice versa), exceto em caso de flagrante violação à economicidade ou em caso de ilegalidade da despesa, o que não restou demonstrado nos presentes autos.

Dentre os custos de se manter um veículo próprio não se pode olvidar das despesas com apólice de seguro do bem móvel. Ademais, um carro locado, quando recolhido para reparos ou manutenção de rotina, na maioria das vezes, é substituído por outros de idênticas características, pela empresa locadora, não havendo quebra na continuidade na sua utilização. Por outro lado, um automóvel do Município sujeito à situação assemelhada (parada para reparo ou manutenção) deixa um vácuo na atividade desempenhada com o seu auxílio, sendo, na quase totalidade das ocorrências, inviável a substituição, porquanto a limitação da frota obrigaria que outro veículo fosse desviado dos seus serviços rotineiros, trazendo transtornos para o órgão cedente. Tal rearranjo e os prejuízos por ele causados devem ser convertidos monetariamente e contabilizado, de forma que faça parte de um estudo comparativo acerca das vantagens econômicas entre a aquisição ou a locação do bem patrimonial em discepção.

Justificar-se-ia a posição defendida pela Unidade de Instrução, se, somente se, uma vez realizados todos os levantamentos dos custos contábeis de comprar ou locar, restasse demonstrada razoável vantajosidade no processo aquisitivo. Na hipótese de similitude, do ponto de vista financeiro-contábil,

entre as opções anunciadas, a decisão administrativa caberia ao gestor público, como bem pontuou o MPJTCE. A falta de elementos a sustentar o entendimento ministrado pela Auditoria obriga a este Relator a não considerar a pretensa falha para fins de apreciação de contas.

- **De responsabilidade da Sra. Simone Maria Silva, Gestora do Fundo Municipal de Saúde.**

N) Ocorrência de déficit da execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas:

O) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício.

No exercício financeiro de 2014, o FMS incorreu em déficit orçamentário de R\$ 131.082,65 e contribuiu para o déficit financeiro do Ente com R\$ 2.457.604,16, correspondendo a 34,62% do total.

Aplicam-se ao caso presente os mesmos fundamentos, e consequências, debulhados nos itens “G e H” deste voto, tendo por atenuante a dependência intrínseca, por parte do FMS, das receitas intraorçamentárias advindas do Executivo. De toda forma, o elemento suavizador não exige a Direção Administrativa de providenciar as medidas, descritas em lei, tendentes a evitar os nefastos resultados alcançados.

P) Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador;

Q) Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.

Em princípio, saliente-se que a Unidade Técnica de Instrução estimou contribuições previdenciárias patronais a empenhar/recolher, referente ao Fundo Municipal de Saúde – FMS, em R\$ 1.584.520,21 e assentou o efetivo recolhimento no montante de R\$ 831.987,48 – considerando encargos securitários pagos, salário família e outros ajustes -, deixando em aberto a quantia de R\$ 752.532,73, conforme quadro abaixo inserto.

Valores em R\$	
A	Vencimentos e Vantagens Fixas
B	Contratados
C	Outras Despesas - Elemento 36
D	Total de Pessoal = A + B + C
E	Obrigações Patronais Estimadas = 22,7726% D
F	Obrigações Patronais Recolhidas
G	Valor não Recolhido Estimado = E - F

Após analisar a contestação o montante descrito como não empenhado/recolhido foi reduzido para R\$ 667.967,52, equivalente a 42,15% da quantia estimada.

Verifica-se que os encargos securitários patronais efetivamente recolhidos pouco ultrapassaram a metade da quantia aquilatada pela Auditoria. Somada às falhas anteriormente tratadas, este Relator é favorável a negativação das contas da gestora do Fundo, a comunicação à Receita Federal do Brasil, aplicação de multa e recomendações.

Acostado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela: emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Alagoa Grande, exercício de 2014, sob a responsabilidade do Srº **Hildon Régis Navarro Filho** e, em Acórdão separado, pelo(a):

- 1) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Regularidade com ressalvas das contas de gestão** do mencionado responsável;
- 3) **Irregularidade das contas do Fundo Municipal de Saúde – FMS de Alagoa Grande**, sob responsabilidade da Sra. Simone Maria Silva;
- 4) **Aplicação de multa** ao Sr. **Hildon Régis Navarro Filho**, Prefeito Municipal de Alagoa Grande, no valor de R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), correspondendo a 201,16 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;

- 5) **Aplicação de multa** a Sra. **Simone Maria Silva**, na condição de gestora do Fundo Municipal de Saúde de Alagoa Grande, no valor de R\$ 4.668,03 (quatro mil, seiscentos e sessenta e oito reais e três centavos), correspondendo a 100,58 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ela imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;
- 6) **Comunicação à Receita Federal do Brasil** acerca das inconsistências relacionadas ao recolhimento das obrigações contributivas com RGPS, para ações a seu cargo;
- 7) **Recomendação** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;
- 8) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO - TC-04273/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM EM:

1. **Declarar o atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
2. **Julgar regulares com ressalvas as contas de gestão** do Sr. **Hildon Régis Navarro Filho**, na condição de Prefeito Municipal de Alagoa Grande;
3. **Julgar irregulares as contas do Fundo Municipal de Saúde – FMS de Alagoa Grande**, sob responsabilidade da Sra. Simone Maria Silva;
4. **Aplicar multa pessoal** ao Sr. **Hildon Régis Navarro Filho**, Prefeito Municipal de Alagoa Grande, no valor de R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), correspondendo a 201,16 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;
5. **Aplicar multa pessoal** a Sra. **Simone Maria Silva**, na condição de gestora do Fundo Municipal de Saúde de Alagoa Grande, no valor de R\$ 4.668,03 (quatro mil, seiscentos e sessenta e oito reais e três centavos), correspondendo a 100,58 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ela imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;
6. **Comunicar à Receita Federal do Brasil** acerca das inconsistências relacionadas ao recolhimento das obrigações contributivas com RGPS, para ações a seu cargo;
7. **Recomendar** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;
8. **Recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

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

João Pessoa, 03 de maio de 2017

Assinado 4 de Julho de 2017 às 11:55



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 14 de Junho de 2017 às 09:22



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 14 de Junho de 2017 às 16:04



Assinado Eletronicamente

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

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL