TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

P R O C E S S O: T C – 06923/21

Administração direta. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL do PREFEITO MUNICIPAL de RIACHO DOS CAVALOS, relativa ao exercício de 2020. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. Regularidade com ressalvas das contas de gestão. Atendimento integral às disposições da LRF. Aplicação de multa. Recomendações.

P A R E C E R PPL – TC 00123/22

RELATÓRIO

1. Os autos do **PROCESSO TC-06923/21** correspondente à **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO MUNICÍPIO DE RIACHO DOS CAVALOS**, referente ao **exercício de 2020**, de responsabilidade do Prefeito Joaquim Hugo Vieira Carneiro, foram analisados pelo **Órgão de Instrução deste Tribunal**, que emitiu o relatório inicial de fls. 4811/4835, com as colocações e observações a seguir resumidas:

○ Apresentação da Prestação de Contas em conformidade com a Resolução Normativa **RN TC 03/10**.

○ A **Lei Orçamentária** estimou a **receita** e fixou a **despesa** em **R$ 27.652.370,00** e autorizou a abertura de **créditos adicionais suplementares** equivalentes a **35%** da despesa fixada.

○ **Repasse ao Poder Legislativo** representando **7,02%** da receita tributária do exercício anterior.

○ **DESPESAS CONDICIONADAS**:

1.○.**1.** **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): 23,92%** das receitas de impostos mais transferências;

1.○.**2.** **Ações e Serviços Públicos de Saúde (SAÚDE)**: **19,71%** das receitas de impostos mais transferências;

1.○.**3.** **PESSOAL: 56,69%** da Receita Corrente Líquida (RCL)[1].

1.○.**4.** **FUNDEB:** Foram aplicados **75,34%** dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério.

○ Os gastos com **obras e serviços de engenharia**, no total de **R$ 541.805,18,** correspondentes a **3,33%** da DOTG.

○ A **Auditoria** registrou as seguintes **irregularidades**:

1.○.**1.** Não encaminhamento a este Tribunal do PPA referente ao quadriência 2018/2021;

1.○.**2.** Abertura de créditos adicionais – extraordinários – sem autorização legislativa no montante de R$ 124.500,00;

1.○.**3.** Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ;

1.○.**4.** Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal;

1.○.**5.** Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.

---

[1] As despesas de pessoal do Poder Executivo representaram **46,75%** da RCL.

2. **Citada**, a autoridade responsável apresentou **defesa**, analisada pela **Auditoria** (fls. 5194/5212) que **concluiu remanescerem as seguintes eivas:**

○ Abertura de créditos adicionais – extraordinários – sem autorização legislativa no montante de R$ 124.500,00;

○ Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ;

○ Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal;

○ Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.

3. O **Ministério Público junto ao Tribunal** exarou o Parecer de fls. 4503/40510, opinando, em síntese, pela:

○ **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo e a **IRREGULARIDADE** das contas anuais de gestão do ex-Chefe do Poder Executivo do Município de Riacho dos Cavalos, Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro, relativas ao exercício de 2020, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, c/c a **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios técnicos;

○ **COMINAÇÃO DA MULTA PESSOAL** prevista no artigo no art. 56, inc. II da LOTC/PB ao Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro;

○ **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de Riacho dos Cavalos, Sr. Eudes Vieira de Araújo, no sentido cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, sobretudo no tocante ao correto planejamento orçamentário, bem como à aplicação mínima em MDE e ao escorreito recolhimento da contribuição previdenciária ao regime de previdência e

○ **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Estadual, ao MP Federal – Procuradoria da República na Paraíba, além da Receita Federal do Brasil, neste caso por não recolhimento da contribuição previdenciária devida ao INSS pelo Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro, Chefe do Poder Executivo de Riacho dos Cavalos no exercício de 2020.

4. O processo foi agendado para a sessão, **ordenadas as comunicações de estilo**. É o relatório.

V O T O D O R E L A T O R

As **irregularidades remanescentes** após a instrução processual, foram as a seguir comentadas:

- ***Abertura de créditos adicionais – extraordinários – sem autorização legislativa no montante de R$ 124.500,00.***

A Auditoria identificou a abertura de **créditos adicionais extraordinários** sem a devida lei autorizativa. Segundo as informações da prestação de contas, os créditos teriam sido autorizados pela Lei Municipal nº 0023/20.

Por oportunidade da defesa, restou esclarecido que o gestor se referia na verdade ao Decreto 00023/20, que tratou da declaração de situação de calamidade pública em razão da COVID 19, e que, na ótica do gestor, ampararia a abertura do crédito.

De fato, não consta dos autos a necessária manifestação do Poder Legislativo, por meio de Lei, para referendar os créditos adicionais abertos.

Há de se sopesar, contudo, que, de acordo com a disciplina constitucional, **créditos extraordinários**, em razão de sua natureza, **são abertos antes da lei autorizativa**, tendo em vista a urgência do assunto que os motiva, **sendo posterior a manifestação do Poder Legislativo**. Por tal motivo, entendo que a conduta do gestor neste caso não destoa da Lei, uma

vez que a emergência trazida pela COVID 19 e reconhecida, no âmbito municipal, pelo Decreto nº 00023/20, justificariam, a princípio, a abertura de créditos extraordinários, que, obviamente, seria submetida ao escrutínio do Poder Legislativo.

Convém repisar os dispositivos constitucionais que abordam a matéria:

CF - Art. 167. São vedados:

(...)

*V - a abertura de crédito **suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;*

(...)

*§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou **calamidade pública**, observado o disposto no art. 62.*

Em particular, os desdobramentos financeiros decorrentes do enfrentamento da pandemia motivaram uma série de alterações legais em todas as esferas de governo, mobilizando, em caráter de urgência, o Poder Executivo para suprir as necessidades da população.

Se a Câmara Municipal não aprovou lei autorizativa nem se manifestou expressamente no sentido contrário ao decreto, não me parece coerente a penalização do Chefe do Poder Executivo, por não se tratar de modalidade de crédito adicional a demandar a prévia autorização legislativa.

Entendo, portanto, ***não existir a irregularidade.***

- ***Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).***

Em seu relatório inicial, a Unidade Técnica apontou a aplicação de apenas **23,92%** das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (**MDE**).

Em sede de defesa, o gestor pleiteou a dedução de 70% da complementação da União - e não de 100%, como efetuado pela Auditoria - para fins de cálculo dessas aplicações e citou precedentes desse Tribunal Pleno nesse sentido.

Com efeito, em diversas ocasiões, externei meu entendimento de que a Lei nº 11.494/07 (lei do FUNDEB, vigente até 25/12/20, quando foi revogada pela Lei nº 14.113/20), em seu art. 5º, §2º assim determinava:

Art. 5º. A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

(...)

*§ 2º. A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal **suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.***

O dispositivo legal autoriza, portanto, que se considere, para fins de aplicação em MDE, até 30% do valor recebido a título de complementação da União. Esse posicionamento vem sendo acatado em apreciação de diversas prestações de contas municipais por este Tribunal Pleno.

Refazendo os cálculos para fazer deduzir apenas **70%** da complementação da União, essa dedução passa a ser de **R$ 393.576,70**, e, a partir dos dados informados pela Auditoria (fls. 4819/4820), obtendo-se os seguintes montantes de aplicação:

TOTAL DAS DESPESAS EM MDE	**7.230.077,23**
DEDUÇÕES	
RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	3.808.229,75
DEDUÇÃO DA RECEITA DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (70%)	393.576,70
EXCLUSÕES	3.670,10
TOTAL DAS APLICAÇÕES EM MDE	**3.024.600,68**
RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	**11.936.000,26**
PERCENTUAL DE APLICAÇÕES EM MDE	**25,34%**

Reconhecida está, portanto, a observância ao limite mínimo constitucional estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Convém registrar, ainda, que este **Tribunal** tem aceitado os cálculos para o **MDE** levando em consideração o que prevê a Lei anterior do FUNDEB, Lei 11.494/07, em relação aos 20% da contribuição de impostos para formação do Fundo, acrescido da despesa com ações em educação com recursos próprios (LDB)[2].

Utilizando esta metodologia, o valor aplicado em **MDE** alcança **26,68%, *cumprindo, portanto, a observância ao limite mínimo constitucional estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.***

---

[2] Lei nº 11.494/07. Art. 1º. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 , de:

I - pelo menos **5% (cinco por cento)** do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1 o do art. 3 o desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

(...)

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por **20% (vinte por cento)** das seguintes fontes de receita:

Caso este **Tribunal** entenda não aceitar as alternativas apresentadas pelo **Relator,** a **irregularidade** não poderá conduzir a emissão de **Parecer Prévio Contrário** da presente **PCA,** haja visto, que a EC - 119/22, que acresceu ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 119, impedindo, portanto, reconhecer a eiva para macular a **PCA** em julgamento.

Vejamos o texto:

Art. 1º *O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte* ***art. 119****:*

"Art. 119. *Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no* ***caput do art. 212 da Constituição Federal.***

Parágrafo único. *Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."*

Art. 2º *O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.*

Parágrafo único. *O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.*

Cabe observar, contudo, que, ao adotar este último raciocínio, ***faz-se necessário acompanhar o cumprimento da aplicação complementar em MDE até o exercício de 2023, nos termos do parágrafo único do art. 119 do ADCT.***

- ***Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.***

O relatório técnico constatou a realização de repasses ao Poder Legislativo em valores superiores aos limites constitucionais: o montante representou **7,02%** da receita tributária do exercício anterior, superando o máximo em **0,02%** da receita base, o que corresponde a **R$3.060,97**. O valor repassado representou **107,90%** do duodécimo previsto para o exercício financeiro de 2020.

A defesa reconheceu a falha, pedindo sua desconsideração para efeito de emissão de parecer prévio em face de sua ínfima representatividade.

De fato, houve desrespeito à norma constitucional contida no art. 29-A, §2º, que limita e baliza os montantes repassados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, de modo a garantir a independência entre os Poderes, coibindo indesejáveis interferências.

Há de se sopesar, contudo, que o valor aqui tratado não possui relevância suficiente para caracterizar mácula à gestão. Por questões de razoabilidade, entendo suficientes ao gestor a ***recomendações***

no sentido de advertir a atual gestão da necessidade de rigorosa observância dos parâmetros constitucionais atinentes aos repasses ao Poder Legislativo.

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

Após examinar a defesa ofertada pela autoridade responsável, a Unidade Técnica concluiu que o valor estimado das contribuições previdenciárias patronais **não recolhidas** ao **RGPS** totalizaram **R$ 331.516,87**, conforme quadro extraído do relatório de fls. 5210:

Discriminação	Valor RGPS (R$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	8.802.578,30
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	2.396.133,05
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Deduções da Auditoria (Terço de Férias)	128.107,55
6. Base de Cálculo Previdênciário (1+2+3+4-5)	11.070.603,80
7. Alíquota *	22,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	2.435.532,84
9. Obrigações Patronais Pagas	1.744.764,83
10. Ajustes (Deduções)	359.251,14
11. Estimativa do valor não Recolhido (9 – 10 - 11)	331.516,87

Observe-se que o item 10 do demonstrativo acima se refere a contribuições patronais relativas ao exercício de 2020, recolhidas em janeiro e fevereiro de 2021.
Quanto aos demais argumentos da petição de defesa, a Auditoria não os acatou, a exemplo dos valores pagos a título de parcelamento ao longo do exercício e a redução da alíquota previdenciária, de 22% para 21% da receita base.
Vejamos. Agiu com acerto o órgão técnico ao não incluir, no cômputo das obrigações recolhidas, valores referentes a parcelamentos de débitos decorrentes de exercícios anteriores. Entretanto, devo informar o montante da despesa dessa espécie, não para justificar a eiva - que, de fato, existiu - mas para ponderar sua gravidade.
Durante o exercício, o município de Riacho dos Cavalos **recolheu ao RGPS**, a título de **parcelamento**, o montante de **R$ 315.739,06**, valor que em muito se aproxima do apontado como não recolhido pela Auditoria.

Quanto à alíquota empregada, assiste razão ao defendente. Rotineiramente, a alíquota adotada nos cálculos técnicos é de **21%**. Reduzida a alíquota, tem-se o seguinte valor:

Base de cálculo previdenciário	11.070.603,80
Alíquota	21%
Obrigações estimadas	2.324.826,80
Obrigações patronais pagas	2.104.015,97
Estimativa de valor não recolhido	**220.810,83**
% das obrigações patronais estimadas não recolhidas	**9,5%**

Diante desses dados, mesmo reconhecendo a existência da falha apontada pelo órgão de instrução, a gravidade do fato fica minorada para efeito de emissão de parecer prévio, mas deve fundamentar a ***imposição de multa*** e ***recomendações***.

Por todo o exposto, **voto** pela:

- **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de governo do Prefeito do Município de RIACHO DOS CAVALOS, Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro, relativas ao **exercício de 2020**;
- **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas de gestão do Prefeito do Município de RIACHO DOS CAVALOS, Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro, relativas ao **exercício de 2020**;
- **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL** aos preceitos da **LRF,** relativas ao **exercício de 2020;**
- **RECOMENDAÇÕES** à atual Administração Municipal de RIACHO DOS CAVALOS no sentido de conferir estrita observância à legislação e, em especial, às normas constitucionais referentes aos repasses ao Poder Legislativo, bem como aos ditames legais relativos aos recolhimentos previdenciários patronais.

É o voto.

PARECER DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-06923/21, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, DECIDEM emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de governo do Prefeito do Município de RIACHO DOS CAVALOS, Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro, relativas ao exercício de 2020.

Publique-se, intime-se e registre-se.
Sala das Sessões do TCE-PB – Plenário Ministro João Agripino. Sessão Presencial e Remota.
João Pessoa, 24 de agosto de 2022.

Assinado 29 de Agosto de 2022 às 12:22

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

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 26 de Agosto de 2022 às 09:13

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
RELATOR

Assinado 29 de Agosto de 2022 às 11:11

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
CONSELHEIRO

Assinado 31 de Agosto de 2022 às 19:35

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
CONSELHEIRO

Assinado 26 de Agosto de 2022 às 16:01

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

Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 26 de Agosto de 2022 às 09:42

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

Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 26 de Agosto de 2022 às 09:29

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

Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL