PROCESSO TC – 07785/21

Direito Administrativo e Constitucional. Administração Pública Direta. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Tenório. Prestação de Contas Anuais. Exercício 2020. ***PARECER FAVORÁVEL*** *à aprovação das contas. REGULARIDADE COM RESSALVAS. ATENDIMENTO PARCIAL aos ditames da LRF. APLICAÇÃO DE MULTA. COMUNICAÇÃO à Receita Federal do Brasil. RECOMENDAÇÕES.*

PARECER PPL-TC – 0099/22

RELATÓRIO:

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de ***Tenório****, relativa ao exercício financeiro de* ***2020,*** *de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor* ***Evilásio de Araújo Souto (CPF n° 873.580.934-53)****. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em avaliação técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório prévio de prestação de contas (fls. 3.506/3.525), em 06 de fevereiro de 2022, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

a) *O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 0344/2019, de 02 de janeiro de 2020, estimando receita e fixando despesa em R$ 21.081.500,00, bem como autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R$ 10.540.750,00, correspondentes a 50% da despesa fixada na LOA.*

b) *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, nos montantes de R$ 8.493.661,25 e R$ 523.830,24, respectivamente, sendo utilizados como fonte de recursos "Anulação de Dotação" na quantia de R$ 9.017.491,49.*

c) *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 16.175.861,74, atingindo 76,73% da fixação constante da LOA.*

d) *A despesa orçamentária realizada somou R$ 16.581.517,67, representando 78,65% da previsão original.*

e) *O total da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu a soma de R$ 11.034.360,78.*

f) *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R$ 15.610.147,46.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados*:*

a) *O Balanço Orçamentário Consolidado evidenciou a ocorrência de déficit equivalente a 2,50 % (R$ 405.655,93) da receita orçamentária arrecadada.*

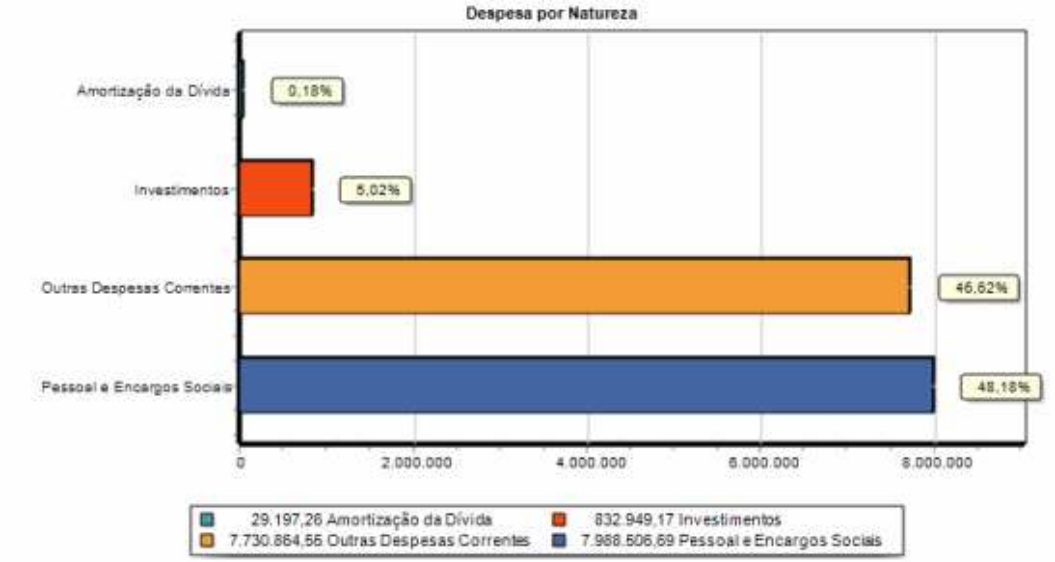
b) *O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R$ 863.326,73, apropriados em Caixa (R$ - 991,00) e na conta Bancos (R$ 864.317,73).*

c) *Do confronto entre as disponibilidades consolidadas no balancete de dezembro com as obrigações de curto prazo encontra-se superávit financeiro (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$ 228.601,64.*

***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 (Processo TC nº 07579/21), com sentença constante do Acórdão APL – TC nº 1151/22, publicado na edição nº 2959 do Diário Oficial Eletrônico em 17.06.22.

b) O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do Sistema Sagres:



Fonte: SAGRES

***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$ 2.097.193,87, equivalente a **82,99%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%).*

***b)** A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R$ 3.374.524,12, equivalente a **30,58%** da RIT (limite mínimo=25%);*

***c)** O Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R$ 1.721.377,52, equivalente a **16,74%** da RIT.*

***d)** As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 6.869.342,97, equivalente a **51,17** % da RCL (limite máximo=60%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.*

***e)** As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 6.362.724,97, equivalente a **40,76**% da RCL (limite máximo=54%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.*

Ao término do exórdio, a Unidade Técnica de Instrução apontou algumas irregularidades, a seguir expostas:

1. *Abertura de créditos especiais sem autorização legislativa, no valor de R$ 523.830,24;*
2. *Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R$ 405.655,93;*
3. *Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;*
4. *Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no valor de R$ 480.087,96.*

Finda a peça inaugural, o Relator determinou a citação do gestor interessado (fls. 3.526/3.528). Por engano, a Secretaria do Pleno chamou aos autos eletrônicos o atual Chefe do Executivo, Sr. Manoel Vasconcelos, que atravessou defesa (fls. 3.530/3.533). Ao perceber

o equívoco, a Auditoria, em nova manifestação (fls. 3.540/3.542), alertou o Relator, sugerindo a citação do Sr. Evilázio de Araújo Souto, mandatário municipal no exercício sob luzes.

Em atenção às ponderações do Órgão de Instrução, o Relator determinou solicitou a correção do ato de conhecimento processual. Devidamente cientificado, a alcaide ofertou defesa (fls. 3.549/3.586), contestando diversos aspectos suscitados no exórdio.

Por seu turno, a Unidade Técnica, ao analisar os argumentos trazidos à colação, emitiu novel posicionamento (fls. 3.596/3.604), no qual acatou parcialmente as arguições contestatória, excluindo do rol das irregularidades aquela que versava sobre a abertura de créditos especiais sem autorização legislativa, além de reformar outras conforme segue abaixo:

1. *Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, 405.655,93;*
2. *Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;*
3. *Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, R$ 183.720,85.*

Convidado a emitir opinião, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n° 1169/22 (fls. 3.607/3.612), lavrado pelo eminente Procurador-Geral Brádson Tibério Luna Camelo, pugnou no seguinte sentido, verbum ad verbo*:*

> *a) EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Evilázio de Araújo Souto, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2020;*
>
> *b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do mencionado responsável;*
>
> *c) ATENDIMENTO PARCIAL às determinações da LRF;*
>
> *d) APLICAÇÃO DE MULTA àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC n° 18/93);*
>
> *e) 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;*
>
> *f) INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias.*

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

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 sua execução. Deveria ser o ápice da gestão de um cidadão, cuja eleição, por sufrágio de seus conterrâneos, indica o grau de confiança nele depositada para bem gerir os destinos da municipalidade.

Prestar contas, antes de ser um dever imposto a todos que administram a coisa pública, é a oportunidade de demonstrar, inequivocamente, como os recursos amealhados, de forma coercitiva, junto aos seus concidadãos são aplicados de modo correto, justo, equânime, escorreito 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.

Ao bom e comprometido gerente dos bens da coletividade, esse momento representa o coroamento de sua administração, a qual recebe o selo do Controle Externo de limpa, proba e eficiente, podendo agora mostrar aos conterrâneos que a confiança nele depositada foi plenamente correspondida. De lado inverso, neste instante, àqueles que agirão com desídia, descompromisso, negligentes, usando com seus os bens públicos caberá aos rigores da lei admoestar, censurar e puni-los na justa medidas dos seus atos inapropriados.

Considerações preliminares esgotadas, passemos à análise das imperfeições colocadas à mostra.

- Ocorrência de déficit orçamentário (R$** 405.655,93**), sem a adoção de providências

O parágrafo 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/00 proclama:

> *§ 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. (grifei)*

O cerne do dispositivo trazido à colação é claro ao inferir que a gestão fiscal responsável é aquela em que o equilíbrio fiscal é sempre o horizonte a ser perseguido. Mas, o que seria equilíbrio fiscal? Seria alcançar sucessivos superávits e, com isso, reforçar continuamente o tesouro público? Estaria o déficit orçamentário excluído pela regra em destaque?

A resposta passar por rápido exercício de raciocínio. Não é objetivo dos entes públicos encastelar riquezas, indefinidamente, a exemplo do que faz o personagem "Tio Patinhas" nos quadrinhos da Disney, cujo dinheiro é um fim em si mesmo. No âmbito público, os valores arrecadados, quase sempre insuficientes, devem ser utilizados na sua inteireza para atender às crescentes necessidades da sociedade. Não se justifica guardar diuturnamente recursos enquanto há carências sociais prementes a reclamar soluções.

Em uma analogia simples, é comum ao indivíduo financeiramente organizado, antes de decidir reformar sua residência, economizar por um período de tempo, gastando-se menos do que se percebe, fazendo superávit, para, na sequência, incorrer em despesas que superam seus ganhos (déficit), sem que seu equilíbrio financeiro-orçamentário seja abalado.

O conceito de equilíbrio, sob a minha ótica, não pode ser verificado em um espaço temporal tão curto, o panorama vindica ampliação espectral. Extrai-se da norma que o equilíbrio é intertemporal. A vontade do legislador não era de que reiterados superávits fossem obtidos às custas da não prestação a contento dos serviços à sociedade, tampouco se desejou que a máquina pública, para o seu funcionamento, notadamente para o pagamento de despesas de custeio, necessitasse recorrer à emissão de títulos da dívida pública, à concessão de empréstimos e financiamento, criando para si obrigações pecuniárias futuras com marcantes reflexos negativos para administrações vindouras.

Desta feita, traçando um cenário que vai do exercício de 2017 a 2020 (quatro anos de gestão), veremos que houve a ocorrência de pequenos déficits em todos os anos da administração do Sr. Evilázio de Araújo Souto – sendo de R$ 33.964,05 em 2017; R$ 160.440,13 em 2018; 105.313,58 em 2019; e, finalmente, R$ 405.655,93 em 2020 (fonte: PCA de 2017 a 2020). Em simples operação algébrica, é de fácil percepção que no período descrito (2017 a 2020) tem-se um déficit de R$ 705.373,69, restando demonstrado, portanto, o anunciado desequilíbrio indesejado pela LC 101/00, situação que enseja multa a quem deu causa.

- Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito ou parcelamento, no valor 206.109,55.

O apontamento em testilha surge no relatório inaugural e é demonstrado da maneira exposta abaixo:

Discriminação	Valor RGPS (R$)	Valor RPPS (R$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	5.797.287,35	0,00
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	
3. Contratação por Tempo Determinado	565.437,62	
4. Contratos de Terceirização	0,00	
5. Ajustes (Base de cálculo)	0,00	0,00
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	**6.363.024,97**	**0,00**
7. Alíquota *	22,00%	0,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	**1.399.865,45**	**0,00**
9. Obrigações Patronais Pagas	919.777,49	0,00
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	**480.087,96**	**0,00**

Em sede de defesa, o interessado questionou a alíquota aplicada, informou que o Fundo Municipal de Saúde (unidade gestora com PCA própria) deveria ser tratado em separado, bem como aduziu que a base de cálculo continha incorreções vez que fora excluída dela descontos compensatórios e indenizatórios, sob os quais não incidem contribuições patronais.

Acolhida parcialmente as alegações, a Auditoria refez os cálculos e apresentou novo quadro, conforme se vê na sequência:

Discriminação	Valor RGPS (R$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	4.935.078,58
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	-
3. Contratação por Tempo Determinado	-
4. Contratos de Terceirização	-
5. Ajustes (Base de cálculo)	-
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	**4.935.078,58**
7. Alíquota*	21%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	**1.036.366,50**
9. Obrigações Patronais Pagas	830.256,95
10. Ajustes (Obrigações)	-
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	**- 206.109,55**

De saída, é de bom tom avivar que, há muito, advogo uma tese de que o cálculo da Auditoria, embora sirva de parâmetro razoável, não pode ser tomado como verdade absoluta. Não existe, por exemplo, a necessária dedução do terço adicional de férias dos servidores, quantia que não faz parte da base de cálculo das referidas obrigações, fato que, per si, causaria sua redução, como de fato constatou-se a retificação em atendimento ao clamor da defesa. Portanto, o parâmetro técnico adotado admite algumas ressalvas.

Ainda que tomado como baliza, mencione-se que o Executivo de Tenório aportou encargos patronais de quase 80,22% do devido. Sendo esta fosse a única eiva a macular as presentes contas, segundo Parecer PN TC n° 52/04, por força de inúmeros precedentes, as circunstâncias autorizam o suavizar da punibilidade. De toda forma, a nódoa em questão dá azo ao emprego de multa positiva no inciso II do artigo 58 da LOTCE/PB.

- Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada.

A inconsistência da vez trata-se apenas de erro na atribuição de determinada fonte de recursos para a adimplência de determinada despesa quando a fonte seria outra, senão vejamos:

Conforme a Inspetoria de Contas, "foram identificadas despesas contabilizadas como pagas com recursos do Fundeb do exercício, quando na realidade foram pagas com fonte diversa. Haja vista as Despesas com Fundeb no exercício superarem a Receita do Fundeb arrecadada no exercício em R$ 184.975,23".

Por seu turno, a defesa fez consignar que "as retenções na conta do FUNDEB, ora apontadas, tratam-se de INSS, ISS, IRRF, Empréstimos Consignados, que são pagas com

recurso livres, de forma que esses valores se transformam em novas contribuições do Município para o FUNDEB".

Ao analisar a missiva defensória, a Auditoria aludiu que:

> *(...) a irregularidade apontada não trata do pagamento de despesas do FUNDEB com recursos diversos em si, mas da informação a respeito da fonte de recursos utilizada para os pagamentos.*
>
> *Ao informar erroneamente as fontes de recursos a Gestão prejudica a integridade das informações do SAGRES, constituindo obstrução à atividade fiscalizatória, sendo, inclusive, caso de aplicação de multa, prevista no art. 56, inciso V da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas. Portanto, tratando-se de irregularidade de natureza formal, mantém-se a irregularidade apontada.*

Como se pode observar, a falha é eminentemente formal, inclusive é esse o entendimento da Unidade Técnica de Instrução, consentâneo com o destaque (grifo) realizado acima. A imprecisão enseja recomendações.

*Com esteio em todos os argumentos explanados**,** voto nos seguintes termos:*

1) ***Emissão de Parecer Favorável** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Tenório, exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor **Evilázio de Araújo Souto.***

2) ***Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF.*

3) ***Regularidade com ressalvas das contas de gestão** do mencionado responsável.*

4) ***Aplicação de multa** ao senhor **Evilázio de Araújo Souto**, Prefeito Municipal de Tenório, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), correspondendo a 48,32 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-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) ***Comunicação** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.*

6) ***Recomendação** à Prefeitura Municipal de Tenório que efetue o correto e tempestivo empenhamento e adimplemento da contribuição securitária devidas ao INSS, bem como que atente para o cumprimento das determinações normativas, nomeadamente no que se refere aos temas de equilíbrio fiscal e perfeito registro contábil.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 07785/21, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em **Emitir Parecer Favorável** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Tenório, exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor **Evilázio Araújo Souto,** o qual será enviado para a Câmara Legislativa municipal para ulteriores deliberações.*

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 27 de julho de 2022.

Assinado 16 de Agosto de 2022 às 12:33

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 16 de Agosto de 2022 às 09:47

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 16 de Agosto de 2022 às 10:41

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 16 de Agosto de 2022 às 10:15

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
CONSELHEIRO

Assinado 16 de Agosto de 2022 às 09:56

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 16 de Agosto de 2022 às 11:46

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

Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 17 de Agosto de 2022 às 09:01

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