



PROCESSO TC-07422/21

*Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Cacimba de Areia. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2020. Prefeito. Agente Político. 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 Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. Cominação de Multa. Representação à RFB, ao MPU e ao MP-PB. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Cacimba de Areia.*

## PARECER PPL-TC 0217/22

### **RELATÓRIO:**

*Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Cacimba de Areia, relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor Paulo Rogério de Lira Campos, Prefeito, que atuou como chefe do Poder Executivo no período em análise.*

*A Unidade Técnica de Instrução emitiu, em 15/02/2022, o relatório inaugural de inspeção (fls. 2479/2503), 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 através da Lei Municipal n.º 446/2019, de 13 de dezembro de 2019, estimando receita e fixando despesa em R\$ 20.299.277,00, sem indicação de abertura de créditos adicionais suplementares<sup>1</sup>;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 6.206.859,72, R\$ 1.451.733,75 em créditos adicionais especiais, além de R\$ 466.203,57 em créditos adicionais extraordinários. Apontada a ausência de autorização legislativa para o montante de R\$ 6.222.393,47;*
- c) Do total de créditos adicionais abertos, foram efetivamente utilizados R\$ 4.405.031,04;*
- d) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 17.848.127,61, equivalente a 87,92% do valor previsto no orçamento;*
- e) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 17.591.218,67, equivalente a 86,66% do valor previsto no orçamento;*
- f) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu a marca de R\$ 10.980.076,45, correspondendo a 105,18% da previsão orçamentária original;*
- g) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 15.535.463,24;*
- h) as Receitas Próprias totalizaram R\$ 313.931,95, equivalente a 3,74% da Receita Orçamentária. Foram registradas, igualmente, receitas de R\$ 1.616.908,85, a título de transferências decorrentes de convênios.*

<sup>1</sup> Tanto na peça inicial quanto no relatório de análise de defesa, foi consignado como falha o não envio da Lei Orçamentária Anual e do Plano Pluri Anual, embora tenha sido reconhecida a informação de existência da Lei nº 446/2019, ainda que intempestiva.



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

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta superavit equivalente a 1,43% (R\$ 256.908,54) da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 2.594.245,82, apropriados nas contas Caixa (R\$ 810,63) e Bancos (R\$ 2.593.435,19);
- c) o Balanço Patrimonial consolidado evidenciou deficit financeiro, no valor de R\$ 1.867.086,69.

## **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 Cacimba de Areia, com julgamento pela regularidade com ressalvas (TC 07384/21);
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram 383.927,30, correspondendo a 2,28% da Despesa Orçamentária Total (DORT), pagos 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\$ 1.562.306,15, equivalente a 69,65% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 3.676.856,57, equivalente a 33,48% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) a importância de R\$ 2.268.266,87, equivalente a 22,17% da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 15.535.463,24, equivalente a 57,00 % 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\$ 6.993.027,83, equivalente a 45,01% da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer TC nº 12/07.<sup>2</sup>

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o então Relator determinou, em 15/02/2022 (fls. 2504/2505), a citação do gestor responsável pela presente prestação de contas.

A defesa foi anexada aos autos eletrônicos por meio do Documento TC nº 22967/22 (fls. 2508/2765), prontamente examinado pela Auditoria, que elaborou relatório de análise de defesa (fls. 2773/2790), na qual foram listadas as mesmas falhas apontadas no exórdio, sem que nenhuma delas tenha sido elidida com o oferecimento da peça defensiva. Ei-las:

- Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do quadriênio;
- Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício;
- Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem autorização legislativa;
- Ocorrência de Déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 1.867.086,69;
- Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da CRFB;
- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.

<sup>2</sup> O Poder Legislativo empenhou o montante de R\$ 508.027,49 a título de despesas de pessoal, representando 3,27% da RCL.



*Submetido o almanaque processual ao Ministério Público de Contas, que se pronunciou pela via do Parecer nº 1930/22 (fls. 8793/2802), da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, finalizado com o seguinte encaminhamento:*

- **Emissão de parecer contrário** à aprovação das contas anuais de governo e **irregularidade** das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Cacimba de Areia, senhor Paulo Rogério de Lira Campos, relativas ao exercício de 2020, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52/2004;
- **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **Aplicação de multa** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao citado gestor, dado o conjunto de eivas, irregularidades, falhas e omissões de dever, prevista no art. 56 da LOTC/PB;
- **Representação** de ofício ao Ministério Público Estadual, ao MP Federal (Procuradoria da República na Paraíba) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em função das irregularidades de caráter orçamentário e o não recolhimento das contribuições previdenciárias de titularidade da União; e
- **Recomendação** ao nominado Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacimba de Areia, na pessoa do Sr. Paulo Rogério de Lira Campos, no sentido de não repetir as eivas, falhas, irregularidades e omissões de dever aqui comentadas, e cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além de observar as sugestões aduzidas ao longo da instrução processual

*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, 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.*

*Decerto que, como se verá no presente feito, foi constatado pela Equipe de Instrução um inexplicável descaso da Administração Municipal com as peças orçamentárias, posto que apenas em sede de análise de defesa foram enviadas a LOA e o PPA. Não obstante, mesmo a apresentação intempestiva foi marcada por falhas primárias, relacionadas à autorização de créditos adicionais.*

*Expostas as considerações preliminares, passa-se ao exame das falhas que comprometeram a gestão municipal, sendo que algumas delas serão tomadas conjuntamente pela pertinência temática. Eis as máculas atribuídas ao Prefeito de Cacimba de Areia no curso de sua gestão ao longo do exercício de 2020:*



- **Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do quadriênio**
- **Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício**

*As duas falhas foram constatadas no momento da elaboração do relatório inicial da instrução, em fevereiro do presente ano. Das leis que compõem a tríade do planejamento orçamentário, previstas no artigo 165 da Carta da República (PPA, LDO e LOA)<sup>3</sup>, a Prefeitura de Cacimba de Areia enviou regularmente ao Tribunal de Contas da Paraíba apenas a norma que traça as diretrizes orçamentárias.*

*Em sede de análise de defesa, foram enviadas a Lei municipal nº 408/2017, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021, bem como a Lei nº 446/2019, que define as alocações orçamentárias para o exercício de 2020. Detalhe importante: diferentemente do que ocorre na quase totalidade dos municípios paraibanos, a LOA de Cacimba de Areia não especificou a possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares, contribuindo para a falha que será tratada no próximo item.*

*As informações trazidas pela Equipe de Auditoria indicam que a ordenação de despesas não foi feita seguindo as alocações de uma lei orçamentária. E que se deixe bem claro: a falha não alcançou apenas o exercício de 2020, marcado pelas especificidades e dificuldades trazidas pela pandemia do coronavírus. Nem o PPA, que deveria ter sido elaborado em 2017, foi apresentado pela gestão Municipal, em tempo apropriado.*

*Como bem descrito no parecer ministerial, o envio intempestivo dos processos e informação a este Tribunal de Contas constitui falha insanável de natureza administrativo-formal, por descumprimento explícito da Resolução Normativa RN TC 07/2004. Vale destacar que a citada norma disciplina o envio, pelo Governo do Estado e pelos Municípios, das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (artigo 5º, §1º) e Leis Orçamentárias Anuais (artigo 7º, §1º), inclusive arbitrando o valor da cominação por eventual atraso (artigo 32).*

*Como se lê nos dispositivos, a resolução, elaborada há quase duas décadas, previa a constituição de processos específicos para apreciação das peças orçamentárias. A despeito do ato normativo ainda estar em voga, alguns dos regramentos contidos na RN – TC – 07/2004 perderam a finalidade a partir da adoção da nova processualística de contas. Assim, não existem mais os processos específicos de LDO, LOA ou PPA. O conjunto orçamentário passou a integrar o processo eletrônico, sendo que cada uma das leis pode ser consultada na opção “arquivos anexos/apensados”, dentro do sistema de tramitação.*

*A descontinuação dos processos de leis orçamentárias, todavia, não implicou a desobrigação de envio a esta Corte de Contas. Vale frisar que os prazos limites estabelecidos nos artigos 5º, §1º e 7º, §1º tendem a ser flexibilizados, ante à inexistência dos processos específicos para análise das leis orçamentárias. A falha em testilha deve ser sancionada com multa e contribui para o juízo de reprovabilidade das contas em apreciação.*

- **Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem autorização legislativa**

*De acordo com a peça instrutória, durante o exercício de 2020, a Prefeitura de Cacimba de Areia abriu créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 6.206.859,72. Também abertos créditos adicionais especiais no valor R\$ 1.451.733,75. O Órgão Auditor concluiu pela existência de créditos adicionais abertos sem cobertura para tanto no total de R\$ 6.229.393,47.*

*Valho-me do art. 167, da CF, mais precisamente inciso V, para afirmar que é defeso a abertura de crédito suplementar ou especial sem indicação dos recursos correspondentes. Lendo o dispositivo em sentido inverso, chegaremos à conclusão de que a abertura de tais créditos é necessariamente precedida da indicação da fonte de recursos equivalente. No caso em tela, onde há indícios de que sequer a Lei Orçamentária Anual foi previamente aprovada, a falha sinaliza desrespeito às normas de regência, devendo ser sancionada com multa e com o julgamento pela irregularidade das contas do gestor.*

<sup>3</sup> A norma é de reprodução obrigatória para todos os Entes Federativos.



- **Ocorrência de Déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 1.867.086,69**

*Sobre o demonstrativo, a mais recente edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público afirma que o BP é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação. Ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos itens que o compõem, a Lei 4320/64 confere um viés orçamentário ao BP.*

*Como se vê, no Ativo e Passivo financeiros serão contabilizados os eventos cuja realização dispensa a autorização legislativa consignada em orçamento. O déficit apurado neste segmento, proveniente do cotejamento entre um ativo financeiro de R\$ 2.552.824,26 e um passivo financeiro de R\$ 4.419.910,95, representa um agravamento considerável da situação observada no exercício de 2019.*

*A deterioração da situação financeira (o ativo financeiro do ano anterior foi da ordem de R\$ 5.294.779,61) é preocupante e prosseguiu em trajetória de agravamento no exercício seguinte<sup>4</sup>. A falha deve ser sancionada com multa, com advertência à gestão municipal por meio de recomendação.*

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

*A mácula é mais uma demonstração da falta de controle que marcou a gestão da Urbe, pois sequer o repasse ao Poder Legislativo foi feito ao abrigo da norma de regência. Constatou-se que a transferência ao Poder Legislativo, durante o exercício esquadriado, foi feita no montante de R\$ 798.344,44, em vez da quantia de R\$ 784.538,69, equivalente a 7,12% de R\$ 11.207.695,53.*

*Como bem observado no parecer ministerial, a conduta descrita configura crime de responsabilidade, conforme o art. 29-A, §2º, inciso I da Carta Magna, devendo ser sancionada com aplicação de multa ao gestor de Cacimba de Areia, com fulcro no art. 56, II da LOTC/PB*

- **Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no valor de R\$ 289.006,64.**

*A questão previdenciária dos municípios deve ser vista com especial atenção, uma vez que está profundamente relacionada com a sobrevivência de aposentados, pensionistas e suas famílias. A esse respeito, vale dizer que o valor retido a título de contribuição do servidor foi da ordem de R\$ 422.109,94, tendo sido repassados na íntegra ao Órgão Nacional de Previdência, como se pode ver no quadro a seguir:*

---

<sup>4</sup> O Processo TC nº 04276/22, que trata das contas do gestor referente ao exercício de 2021 ainda está em fase de elaboração do Relatório Inicial. Todavia, o Balanço Patrimonial evidencia uma redução no ativo financeiro, para R\$ 1.650.251,11, aumentando a posição deficitária constatada em 2020.



Discriminação	Valor (R\$)
Vencimentos e vantagens fixas (a)	5.674.098,44
Contratação por tempo determinado (b)	1.150.651,00
Outras despesas com pessoal - Elemento 36 (c)	-
<b>Base de cálculo INSS (d = a+b+c)</b>	<b>6.824.749,44</b>
Encargos patronais devidos (e = d*21,00%)	1.433.197,38
Salário família (f)	18.143,00
Salário maternidade (g)	-
Encargos patronais devidos (h = e-f-g)	1.415.054,38
Encargos patronais recolhidos em 2020 (i)	346.425,97
Encargos patronais de 2020 recolhidos em 2021 (j)	75.683,97
Total de encargos patronais exercício 2020 (k = i+j)	422.109,94
<b>Obrigações não pagas (l = h-k)</b>	<b>992.944,44</b>

**Recolhimento de 29,83%**

*Em relação ao cálculo apresentado pela Auditoria no item 13 do relatório inicial de prestação de contas, 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 (no caso, 21%). 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-maternidade, em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida. O exame das peças de instrução não é suficiente para afirmar, peremptoriamente, que tais ajustes foram efetuados, haja vista que o campo de salário maternidade não apropriou valores, o que depõe contra a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução.*

*Ainda que não haja definitividade no cálculo, as informações hauridas da instrução são suficientes para concluir que o recolhimento das contribuições patronais devidas não chegou sequer aos 30% do montante estimado da obrigação pública. **A falha é grave e contribui para a reprovação das contas, emissão de parecer contrário, cominação de multa, representação ao Órgão Previdenciário Nacional e recomendação à atual Gestão Municipal para que cumpra com as obrigações determinadas pelas normas previdenciárias em voga.***

*Postos os fatos, voto nos seguintes termos, em sintonia com o parecer ministerial:*

- I. **Irregularidade** das contas anuais de responsabilidade do senhor **Paulo Rogério de Lira Campos**, ex-Prefeito de Cacimba de Areia, relativas ao exercício de 2020;*
- II. **Emissão de Parecer Contrário** às contas anuais de responsabilidade do gestor acima mencionado;*
- III. **Cominação de multa** de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) ao mencionado gestor, correspondente a 96 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR/PB), com fulcro no que dispõe o artigo 56, II, da LOTCE/PB;*
- IV. **Atendimento parcial** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LRF*
- V. **Representação** à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em função das irregularidades de caráter orçamentário e o não recolhimento das contribuições previdenciárias de titularidade da União;*
- VI. **Recomendação** à atual Gestão Municipal de Cacimba de Areia, no sentido de não repetir as eivas, falhas, irregularidades e omissões de dever aqui comentadas, e cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além de observar as sugestões aduzidas ao longo da instrução processual*
- VII. **Arquivamento** dos presentes autos eletrônicos.*



**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, ACORDAM à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Tavares, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do ex-Prefeito Municipal de Cacimba de Areia, Senhor Paulo Rogério de Lira Campos, relativa ao exercício de 2020.*

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

*João Pessoa, 30 de novembro de 2022.*

Assinado 7 de Dezembro de 2022 às 09:57



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE

Assinado 7 de Dezembro de 2022 às 09:25



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 7 de Dezembro de 2022 às 09:55



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 7 de Dezembro de 2022 às 09:34



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
CONSELHEIRO

Assinado 7 de Dezembro de 2022 às 09:36



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago  
Melo**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 7 de Dezembro de 2022 às 10:00



**Bradson Tiberio Luna Camelo**  
PROCURADOR(A) GERAL