PROCESSO TC – 07122/21

Direito Administrativo e Constitucional. Administração Pública Direta. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Princesa Isabel. Prestação de Contas Anuais. Exercício 2020. Prefeito ordenador de despesa 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, § 1°, da Constituição Federal, no art. 13, § 1°, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso IV da Lei Complementar Estadual n° 18/93. ***Parecer Favorável à aprovação das contas apresentadas. Em Acórdão separado.*** *Atendimento parcial à LRF. Regularidade com ressalvas das contas do Prefeito. Aplicação de multa. Recomendações.*

PARECER PPL-TC – 0185/22

RELATÓRIO:

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de ***Princesa Isabel****, relativa ao exercício financeiro de* ***2020,*** *de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor* ***Ricardo Pereira do Nascimento (CPF n° 704.377.694-53)****. 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 II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório prévio de prestação de contas (fls. 6.572/6.643), em 29/03/2022, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

a) *O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 1.499/2019, de 03 de outubro de 2019, estimando receita e fixando despesa em R$ 61.139.500,00, bem como autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R$ 30.569.750,00, correspondentes a 50% da despesa fixada na LOA.*
b) *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários, no montante de R$ 32.579.208,05 (R$ 27.005.669,28 em créditos suplementares, R$ 1.865.058,91 em especiais e R$ 3.708.479,86 em extraordinários), sendo utilizados como fonte de recursos, exclusivamente, a rubrica "Anulação de Dotação".*
c) *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 68.366.380,29, atingindo 111,82% da previsão constante da LOA.*
d) *A despesa orçamentária realizada somou R$ 65.028.182,42, representando 106,36% da fixação original.*
e) *O total da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu a soma de R$ 24.586.703,38.*
f) *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R$ 65.556.918,22.*

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

a) *O Balanço Orçamentário Consolidado evidenciou a ocorrência de superávit equivalente a 4,88% (R$ 3.338.197,87) da receita orçamentária arrecadada.*

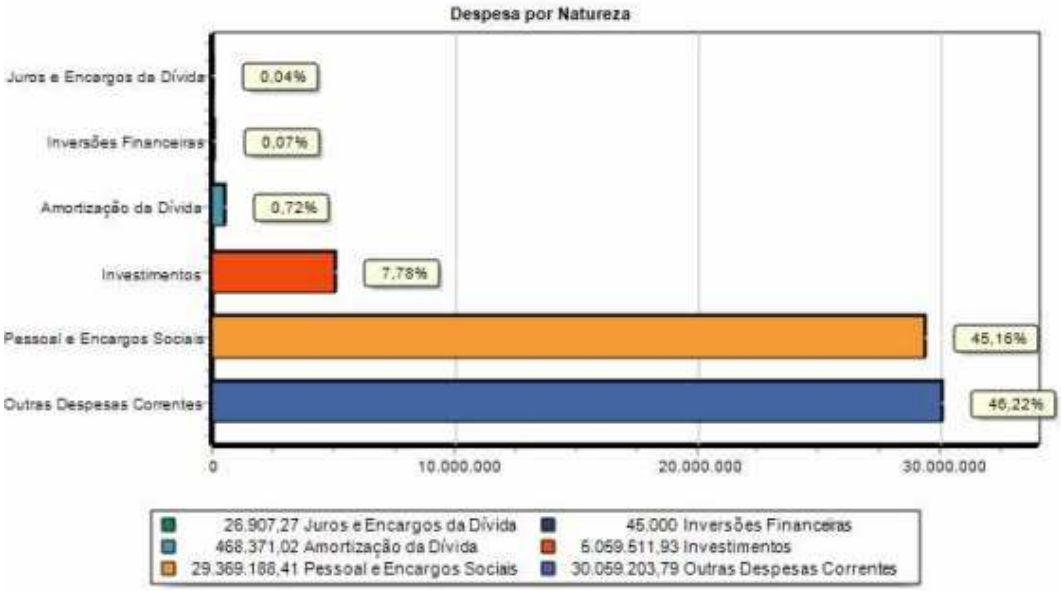
b) *O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R$ 5.602.023,04 apropriados integralmente na conta Bancos.*

c) *O Balanço Patrimonial consolidado apresenta déficit financeiro no valor de R$ 10.762.791,56, uma vez que, ao final do exercício em análise, o ativo financeiro correspondia a R$ 5.602.023,04 e o passivo financeiro R$ 16.364.814,60.*

***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 05765/21), com sentença constante do Acórdão AC1 – TC nº 0250/22, considerada regular com ressalvas.*

b) *O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por natureza da despesa, segundo dados coletados do Sistema 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$ 6.011.018,86, equivalente a **64,41%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%).*

b) *A aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) alcançou o montante de R$ 5.486.988,81, equivalente a 22,31% da RIT (limite mínimo=25%);*

c) *O Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R$ 6.065.367,15, equivalente a **26,28%** da RIT.*

d) *As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 24.547.156,84, equivalente a **43,57** % da RCL (limite máximo=60%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.*

e) *As despesas com pessoal do Poder Executivo[1] alcançaram o montante de R$ 23.314.986,06, equivalente a **35,56**% 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 diversas irregularidades.

[1] *Despesas de pessoal do Legislativo atingiram o montante de R$ 1.232.170,78, correspondendo a 1,87% da RCL.*

Ciente das anormalidades administrativas a ele atribuídas, o Alcaide, Sr. Ricardo Pereira do Nascimento, após pedidos deferidos de prorrogação de prazo (fl. 6.647; 6.649), atravessou peça de defesa (fls. 6.695/6.703).

Seguindo a liturgia processual, o feito foi encaminhado para a DIAGM II, que mediante relatório (fls. 6.710/6.726) pronunciou-se pela manutenção das seguintes falhas apontadas na peça inaugural:

1. *Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a RN TC Nº 03/10;*
2. *Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício;*
3. *Peças de Planejamento PPA, LDO, LOA elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais;*
4. *Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem a devida indicação dos recursos correspondentes. Obs.: Os recursos desses créditos não foram utilizados;*
5. *Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;*
6. *Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto;*
7. *Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial;*
8. *Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no montante de R$ 139.285,26.*

Instado a emitir opinião, o Ministério Público de Contas, através do longo Parecer n° 01464/22(fls. 6.729/6.735), lavrado pelo Procurador Brádson Tibério Luna Camelo, alvitrou no seguinte sentido:

I. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Ricardo Pereira do Nascimento, em virtude das irregularidades discorridas nos autos, durante o exercício de 2020;

II. Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do mencionado responsável;

III. ATENDIMENTO PARCIAL às determinações da LRF;

IV. APLICAÇÃO DE MULTA àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II e III, da Lei Orgânica desta Corte (LC n° 18/93);

V. RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de:

- *Guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário;*
- *Readequar o valor da alíquota previdenciária patronal, de acordo com a sugerida pelo estudo atuarial.*

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

VOTO DO RELATOR

A Prestação de Contas é o fim de um ciclo que se inicia com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passando pela Lei Orçamentária Anual e execução de todo orçamento. É neste momento que o gestor é obrigado a vir fazer prova de que a aplicação dos recursos públicos a ele confiados, deu-se de forma regular e eficiente, atendendo princípios que norteiam a Administração Pública, em todas as esferas.

Para o gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, nesse instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela

sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, àquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses púbicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, ser-lhe-ão cominadas as sanções impostas pela lei.

Concluso o epílogo, daremos início à análise pormenorizada das imperfeições acusadas pela Unidade Técnica de Instrução.

- Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a RN TC Nº 03/10;

- Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício;

- Peças de Planejamento PPA, LDO, LOA elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais.

Conforme o exórdio, os Balanços Orçamentário e Financeiro consolidados não foram apresentados no corpo da prestação de contas do exercício em análise, descompasso com a RN TC n° 003/10 (Estabelece normas para a Prestação de Contas Anuais dos Poderes e órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, estadual e municipal e dá outras providências). Ademais, outros arquivos veiculados na PCA continham informações diversas daquelas anunciadas nos seus respectivos títulos. Como exemplo, o arquivo indicado como Balanço Financeiro traz consigo certidão com os projetos de lei do Executivo (fls. 6.248/6.261). Falha reconhecida pelo gestor na peça de defesa.

Outra eiva que revela descuido para com as obrigações para com o Tribunal de Contas é o não encaminhamento, via TRAMITA, da Lei Orçamentária Anual, forçando a Auditoria a recorrer ao endereço eletrônico municipal para análise da Lei dos Meios. A desídia, confirmada pelo interessado, provocou óbices à fiscalização.

Por fim, é de bom alvitre consignar que as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) foram elaboradas com imperfeições legais, que mereceram advertência mediante a emissão de alertas. Todavia, malgrado a ciência das incorreções, as retificações não foram executadas.

As inconsistências ora arroladas dão azo a aplicação de multa legal ao Sr, Ricardo Pereira do Nascimento, com supedâneo no inciso II, art. 56 da LOTCE PB, bem como autoriza recomendações à atual Administração municipal no sentido de envidar todos os esforços possíveis para evitar a recalcitrância.

- Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem a devida indicação dos recursos correspondentes. Obs.: Os recursos desses créditos não foram utilizados.

O relatório inicial informa que a Prefeitura Municipal de Princesa Isabel abriu créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) no montante de R$ 32.579.208,05, dos quais apenas R$ 26.008.253,73 tinham fontes de recursos destacadas. Saliente-se que os recursos desses créditos, desprovidos de fontes, não foram utilizados.

No tocante a esta impropriedade, faço minhas as precisas palavras do Procurador Brádson Tibério Luna Camelo, as quais, pedindo vênia, trago-as à colação:

> *A Constituição Federal, em seu artigo 167, V, é clara ao exigir que a abertura dos créditos especiais seja precedida por autorização legislativa:*
>
> > *Art. 167. São vedados: (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*
>
> *A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem o cumprimento da forma legal constitui ato ilícito,*

porque realizado em flagrante desrespeito ao disposto em norma constitucional relativa a finanças públicas, representando, pois, significativa mácula à execução do orçamento, além de inequívoca ofensa ao princípio da legalidade.

Associado a isso, convém salientar que a afronta ao referido dispositivo da Carta Magna pode, inclusive, acarretar a emissão de parecer contrário à aprovação das contas prestadas pela Prefeita Municipal.

Todavia, no presente caso, dado que não houve dispêndio dos recursos ora suscitados, a eiva pode ser suavizada, ensejando a aplicação de multa pessoal ao responsável, com supedâneo no artigo 56 da LOTCE/PB.

- Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;

- Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto.

A Instrução constatou a ocorrência de pagamentos de despesas por outras fontes de recursos, mas registradas pela fonte de recurso impostos e transferências de impostos em aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde -ASPS. Mesmo identificada a falha e excluído o montante do cômputo das ASPS, não houve prejuízo ao alcance do mínimo constitucional, conforme alegou a defesa.

Evidenciou-se também a realização de despesas, no valor de R$ 2.007.164,51, com pessoal, incorretamente classificada no elemento 36 - Outros Serviços de Terceiros - pessoa física.

Em ambos os casos, o registro incorreto dos atos e fatos administrativos torna a informação contábil dele advinda de pouca serventia para fins de fiscalização, controle e gestão gerencial. Por seu turno, os demonstrativos, cuja elaboração nele se funda são desvestidos de confiança naquilo que veiculam. Destarte, a infração cometida enseja censura através de coima pecuniária e recomendações de estilo.

- Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial.

Em linhas gerias, o Corpo Técnico pontuou que a avaliação atuarial do Instituto de Previdência de Princesa Isabel estabeleceu um custo normal total de 35,35%, sendo 14% para o segurado e 21,35% para a parte patronal (Proc. 07407/21, Doc. fl. 781). Como dito no relatório, "as alíquotas vigentes no exercício em análise corresponderam a 11% para os segurados nos meses de janeiro e fevereiro de 2020 e 14,39% para a parte patronal durante todo o exercício (Proc. 07407/21, Doc. fls. 1022/1023). Em março de 2020 a alíquota dos segurados passou a corresponder a 14%, por força da Lei Municipal nº 1.509/2019 (Proc. 07407/21, Doc. fl. 961), que alterou a Lei Municipal nº 852/2002, tendo essa lei mantido a contribuição patronal no patamar de 14,39%, em desacordo, portanto, com a alíquota de custo normal sugerida na avaliação atuarial (21,35%)".

Inclusive, a citada pecha é tratada também na PCA do Instituto local (Processo TC 07407/21).

Em seu socorro a Defesa arguiu que a Lei Municipal n° 1.593/21, de 08 de junho de 2021 (fl. 6.672) tratou de elevar a alíquota contributiva patronal para 17,50%, mantendo a do servidor/segurado em 14%. De seu turno, a Unidade de Instrução manteve seu entendimento sob o argumento de que "a alíquota de custo normal sugerida na avaliação atuarial é de 21,35%".

Sem titubear, destaco que a eiva, malgrado esteja também assentada no relatório inaugural da PCA do RPPS, precisa ser abordada com mais acurácia nestes autos e não naqueles. Explico: Cabe a chefia do Executivo a legitimidade de propor à Casa Legislativa mirim projeto de lei com a finalidade de readequar as alíquotas contributivas. Ao Presidente do Instituto incumbe apenas peticionar, por meios oficiais, ao mandatário maior municipal que equipare a alíquota de contribuição àquilo que dispõe o plano de avaliação atuarial.

Ao examinar a avaliação atuarial, contida no Processo TC 07407/21 (PCA do Instituto de Previdência próprio), vê-se que o documento foi elaborado em 08.03.20. Por óbvio, não se podia exigir que a alíquota do empregador, nos meses de janeiro a março de 2020) estivesse alinhada exatamente com a peça de atuária. Há de convir também que a edição de normativo legal reivindica um tempo razoável. Necessário se faz a elaboração do projeto de lei, o envio à Câmara de Vereadores, a colocação em pauta do tema, a discussão dos edis, a aprovação, a publicação e a sanção ou veto do Executivo ao texto aprovado. Em termos práticos, a necessária alteração não acontece em espaço de tempo tão breve quanto o reclamado pelo Corpo Técnico.

Não se pode ignorar a adoção de medidas concretas no sentido de rever as alíquotas, por parte da Prefeitura de Princesa Isabel, quando, ao editar a Lei Municipal n° 1.593/21, reajustar o parâmetro contributivo, demonstrando o interesse de alinhar o estudo atuarial ao cotidiano do regime previdenciário próprio.

Ademais, a preocupação com ações securitárias se mostra robusta ao perceber que, durante o exercício em apreço, os valores aportados pelo empregador aos regimes geral e próprio ultrapassaram as estimativas obtidas pela douta Auditoria, fato pouco comum nos municípios da Paraíba.

De modo geral, as atitudes aqui narradas constroem um anteparo que suaviza a incorreção posta sob holofotes, carecendo recomendações para futura equiparação. Aliás, o Ministério Público compartilha de similar raciocínio quando firma a seguinte posição, in verbis*:*

> *Desta forma, as referidas iniciativas tomadas servem para abrandar a irregularidade, cabendo, no entanto, recomendação ao Gestor no sentido de readequar o valor da alíquota previdenciária patronal.*

- Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no montante de R$ 139.285,26.

Para ultimar minhas colocações, mais uma vez, externo compatibilidade em gênero, número e grau com a manifestação do Parquet, que aqui exponho, in litteris*:*

> *Cumpre salientar que a execução das despesas de caráter continuado sem a existência de recursos orçamentários e/ou financeiros para sua cobertura afronta o princípio do planejamento orçamentário, insculpido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 10/2000 (LRF).*
>
> *Ora, atenta contra a boa gestão pública a assunção de compromissos sem a devida disponibilidade financeira para honrá-los. Tal ocorrência colide com os princípios da moralidade e da eficiência, bem como revela defeitos no planejamento das atividades desempenhadas pelo gestor público.*

No caso em epígrafe, por tratar-se de contas pertinentes ao último exercício do mandato, tal insuficiência financeira se agrava, posto que pode caracterizar também transgressão ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2002), in verbis:

> *Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

Além disso, para a apuração da insuficiência financeira, há de serem considerados todos os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o fim do exercício, segundo preceitua o art. 42, Parágrafo Único da LRF, in verbis:

> *Art. 42 (...) Parágrafo Único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

Portanto, a mens legis da Lei de Responsabilidade Fiscal não foi observada, na medida em que o gestor se absteve de combater o déficit fiscal e deixou de zelar por uma gestão responsável e equilibrada.

O equilíbrio das contas públicas, um dos mais importantes objetivos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, exige uma atuação planejada, com controle do orçamento, o que não ocorreu no caso dos autos. Dessa forma, a irregularidade deve permanecer, haja vista que o gestor não desenvolveu ações visando a uma melhor programação e planejamento da despesa, cabendo, além da ***aplicação de multa, recomendações*** *de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário. (grifei)*

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

- ***Emissão de Parecer Favorável*** *à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor* ***Ricardo Pereira do Nascimento.***
- ***Declaração de atendimento parcial*** *aos preceitos da LRF.*
- ***Regularidade com ressalvas das contas de gestão*** *do mencionado responsável.*
- ***Aplicação de multa*** *ao senhor* ***Ricardo Pereira do Nascimento****, Prefeito Municipal de Princesa Isabel, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil), correspondendo a 80,00 (oitenta inteiros) 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.*
- ***Recomendar*** *à administração municipal no sentido de:*
    - *Guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário;*

- Readequar o valor da alíquota previdenciária patronal, de acordo com a sugerida pelo estudo atuarial.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 7122/21, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, com impedimento declarado do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em ***Emitir Parecer Favorável*** *à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor* ***Ricardo Pereira do Nascimento,*** *o qual deverá ser analisado e ratificado ou não pela Câmara Municipal de Princesa Isabel.*

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

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 28 de setembro de 2022.

Assinado 9 de Novembro de 2022 às 11:59

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 9 de Novembro de 2022 às 11:37

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 Novembro de 2022 às 08:34

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 9 de Novembro de 2022 às 11:57

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 9 de Novembro de 2022 às 13:55

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 9 de Novembro de 2022 às 12:28

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

Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 11 de Novembro de 2022 às 09:34

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