



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04293/11

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Olho d'Água. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeito. Ordenador de Despesa. Contas de Governo. 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 - Regularidade com ressalvas das contas de gestão, atendimento parcial às exigências da LRF, aplicação de multa ao gestor, comunicação à Receita Federal do Brasil e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.

ACÓRDÃO APL-TC- 0937/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Olho d'Água, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº Francisco de Assis Carvalho.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 115/129, em 01/06/2012, 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 24/09, de 31 de dezembro de 2009, estimando receita e fixando despesa em R\$ 9.174.080,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, somente foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 2.982.269,00, tendo como fonte de recursos anulação de dotações;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 8.312.791,12, inferior em 9,39% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 8.046.976,66 inferior em 12,29% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.630.045,32;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 7.883.821,12.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta superavit equivalente a 3,20% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 428.004,14, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 5,12% e 94,88%, respectivamente;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou deficit financeiro, no valor de R\$ 1.053.483,29;*

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\$ 254.776,26 correspondendo a 3,17% da Despesa Orçamentária Total (DORT), pago 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\$ 859.918,68 ou **63,37%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.331.174,11 ou **23,64%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 448.491,71 ou **7,97%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 4.787.077,20 ou **60,72%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 4.450.863,73 ou **56,46%** da RCL (limite máximo=54%).

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 04/06/2012 (fls. 130), a notificação do Sr. Francisco de Assis Carvalho, gestor do município.

O interessado, por intermédio de representante legal, após pedido e deferimento de dilação de prazo para manifestação, fez acostar aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte¹. Depois de compulsar detidamente a peça defensiva, a Auditoria externou entendimento, em 13/09/2012, através de relatório (fls. 881/896), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2010, sob responsabilidade do então Prefeito, Srº **Francisco de Assis Carvalho**:

1. Execução de apenas 31,01% da despesa de capital, caracterizando uma baixa taxa de investimento público, comprometendo a infraestrutura municipal, que já é precária;
2. Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre as receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 169.951,93, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000, respectivamente;
3. Elevado deficit financeiro no valor de R\$ 1.223.435,22, podendo comprometer exercícios futuros;
4. Precariedade no funcionamento do Conselho do FUNDEB, comprometendo a fiscalização dos recursos do fundo;
5. Aplicação de apenas 23,72% de receitas de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01.361/12 (fls. 898/902), da lavra da ilustre Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, 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 de governo em análise, de responsabilidade do Sr. Francisco de Assis Carvalho, relativas ao exercício de 2010;
- b) **Julgamento pela irregularidade** da Prestação de Contas de Gestão do Sr. Francisco de Assis Carvalho, exercício 2010;
- c) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) **Aplicação de multa** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos dos arts. 55 e 56, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- e) **Recomendação** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, em especial aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, bem como, especialmente, relativos aos casos apontados neste Parecer;

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

¹ Doc. TC 15.856/12.

VOTO DO RELATOR

Sem maiores digressões, passarei a comentar individualmente as impropriedades acusadas pela Unidade Técnica de Instrução, relacionadas ao período administrativo do Sr. Francisco de Assis Carvalho a frente do Poder Executivo local, para, ao final, emitir juízo de valor sobre as contas em apreço.

Execução de apenas 31,01% da despesa de capital, caracterizando uma baixa taxa de investimento público, comprometendo a infraestrutura municipal, que já é precária.

Segundo o exórdio, a despesa de capital fixada importou em R\$ 2.481.200,00, todavia, a execução orçamentária dos gastos da espécie não superou a quantia de R\$ 769.388,16. Em outras palavras, o desembolso de natureza de capital correspondeu a tão somente 31,01% do montante estipulado na Lei dos Meios.

Sem embargos, é bom frisar que, no Brasil, a peça orçamentária, embora seja instrumento de planejamento indispensável, não goza de status impositivo. Representa autorização concedida pelo Legislativo ao Executivo para bem aplicar os recursos públicos arrecadados.

Não se pode perder de vista que a anuência parlamentar orçamentária não carrega consigo o poder de obrigatoriedade de sua realização nos moldes ali permitidos. Nem poderia ser diferente. A elaboração, discussão e votação do orçamento, malgrado baseados, supostamente, em critérios técnicos e políticos, ocorrem em momentos que antecedem a realização propriamente dita. Nesta última fase (execução), os acontecimentos podem conduzir ao distanciamento da situação inicialmente idealizada/planejada, bem como, outras necessidades sociais mais prementes exurgem, forçando a alterações orçamentárias. Daí a existência de mecanismos como a abertura de créditos adicionais para a promoção dos ajustes reclamados.

Nessa senda, não seria irregular o desencaixe financeiro, em determinados elementos de despesas, aquém ou além do previsto na edição da LOA. Pensar de maneira diversa é por amarras descabidas à fluidez dos movimentos orçamentários.

Idêntico pensamento é compartilhado pelos Órgãos Auditor e Ministerial que mantiveram a eiva apenas no intuito de alertar ao gestor para a necessidade de envidar esforços no sentido de melhorar a infraestrutura do Município.

Na nossa ótica, o equívoco tem origem no processo de feitura da Lei Orçamentária Anual, que não é cercada dos devidos cuidados e cautelas. Ao prever as possíveis receitas, o Executivo incorpora às estimativas o recebimento de recursos provenientes de transferências voluntárias (convênios), em fase ainda de celebração, que muitas vezes sequer chegam a termo, provocando frustração na arrecadação. Em outras ocasiões, o ajuste de cooperação mútua já fora até firmado, porém, a liberação da parcela financeira sofre retardo, adentrando aos cofres da Edilidade em instante posterior àquele esperado. Como resultado desta atitude pouco prudente, as receitas de capital se realizam em desacordo com a previsão, impactando direta e negativamente nas ações previamente orçadas.

*Dito isso, para além das **recomendações** propostas pela Instrução e Parquet, o Executivo de Olho D'Água carece de ser advertido para o dever de bem conduzir as etapas de confecção do projeto de lei orçamentária, arrimado e observando critérios técnicos exigidos para trabalhos da espécie.*

- Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre as receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 169.951,93, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000, respectivamente.

Em sede de Relatório de Análise de Defesa, a Auditoria sustentou que o resultado da aplicação da alíquota contributiva patronal (22%) sobre o total da despesa com pessoal ('Vencimentos e Vantagens Fixas', R\$ 3.561.303,49; 'Contratos por Tempo Determinado', R\$ 106.073,47) importaria em R\$ 806.822,93. Doutra banda, a Prefeitura registrou como encargos previdenciários a quantia de R\$ 636.871,00, restando pendentes de contabilização a cifra de R\$ 169.951,93, correspondendo a 21,06% do montante calculado como devido.

Diuturnamente, tenho defendido que a estimativa proclamada pela Unidade de Instrução, embora possa servir de parâmetro razoável de comparação, não contempla os requisitos suficientes para ser tratada

como certa e líquida. Para chegarmos ao salário-contribuição, sobre o qual incide a alíquota previdenciária, é imperioso expurgar 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-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida. Se considerarmos que o Corpo Técnico, in casu, não observa tais mandamentos, a apuração inquinada representa mera previsão, não podendo ser tomada como peremptória. Sem as exclusões preditas, a importância calculada sempre estará em volume maior do que o realmente devido, obrigando-nos ao paciente exercício de ponderação acerca da situação fática.

Amparado nas constatações arroladas, este Pleno tem mitigado a orientação contida no Parecer Normativo PN TC nº 52/04, no qual dispõe que o recolhimento previdenciário a menor é motivo hábil para emissão de parecer contrário à aprovação de contas, desde que esta seja a única falha a manchar as contas apresentadas e, cumulativamente, que o total recolhido supere a marca de 50% do apurado. Ambas as premissas são visualizadas no caso em análise, merecendo o gestor o benefício já concedido em ocorrências similares, sem prejuízo da **comunicação à Receita Federal do Brasil e aplicação de multa pessoal**.

- Elevado deficit financeiro no valor de R\$ 1.223.435,22, podendo comprometer exercícios futuros.

Segundo o Balanço Patrimonial, o ativo financeiro, ao final do exercício, foi superado pelo passivo financeiro em R\$ 1.223.435,22, ou seja, as despesas de curto prazo não possuíam lastro financeiro suficiente para suportá-las.

O art. 42, da Lei Complementar nº 101/00, veda, expressamente, 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.

Da exegese do disposto, extrai-se que a responsabilidade fiscal tem, por finalidade precípua, a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Ao assumir compromissos em descompasso com as receitas auferidas, a Administração passa a financiar o seu custeio com a crescente inscrição de Restos a Pagar, contribuindo para o incremento da dívida municipal e, no vertente caso, comprometendo a saúde financeira do sucessor.

Malgrado a especificidade do preceptivo mencionado, é bom deixar assente que a Lei de Responsabilidade Fiscal apregoa o equilíbrio econômico-financeiro durante toda gestão e não apenas nos últimos meses de mandato. Portanto, entendo cabível **recomendar** o atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira.

- Precariedade no funcionamento do Conselho do FUNDEB, comprometendo a fiscalização dos recursos do fundo.

Reza a peça inaugural que o Conselho do FUNDEB, durante todo o exercício, apenas uma reunião foi realizada, fato que demonstraria a precariedade do funcionamento fiscalizatório do órgão colegiado.

Sobre a citada pecha, muito apropriada é a manifestação ofertada pelo Ministério Público Especial de Contas, com a qual comungo e estampo-a, in litteris:

..., vale registrar que, os Conselhos Deliberativos são órgãos de aprimoramento do controle social da gestão pública, por isso, é recomendável eficácia, efetividade e eficiência em seu funcionamento, para isso, sendo necessária a realização de reuniões mensais, conforme previsão legal, para discutir matérias de suas competências.

Estas medidas, contudo, não devem ser dirigidas ao gestor municipal, a quem cabe oferecer condições para o funcionamento do Conselho, porém, a ele não se pode imputar a responsabilidade pela deficiente atuação, responsabilidade esta de todos os componentes do Conselho.

- Aplicação de apenas 23,72% de receitas de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

A Constituição Cidadã, em seu art. 212, assim determina:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Constituinte, de forma acertada, quando elevou a Educação a direito fundamental subjetivo, tratou de assegurar, em todos os níveis da Federação, **recursos mínimos** a Ela destinados na expectativa de proporcionar amplo e irrestrito acesso a todos os cidadãos a um sistema educacional qualitativo e quantitativamente suficiente.

Da leitura açodada dos relatórios encartados no vertente processo, conclui-se que a Administração Municipal falhou na tentativa de garantir o piso de aplicação em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

Ao examinarmos com maior rigor os argumentos apresentados pela defesa, percebemos que o interessado fez alusão a gastos com parcelamentos previdenciários referentes à Educação, pagos nesse exercício à conta do FPM (c/c nº 01.311-0), no valor de R\$ 168.268,00, inscritos na Função 28 – Encargos Especiais, não admitidos pela Unidade Técnica. A rejeição dos argumentos propostos foi motivada pela falta de detalhamento das parcelas apresentadas, dificultando a aferição do vínculo com a MDE, e por se tratar de despesas relacionadas a exercícios pretéritos.

Alguns esclarecimentos se mostram urgentes. As despesas totais com remuneração de pessoal alcançaram R\$ 3.667.376,96 ('Vencimentos e Vantagens Fixas', R\$ 3.561.303,49; 'Contratos por Tempo Determinado', R\$ 106.073,47), desse total R\$ 1.676.561,41 ('Vencimentos e Vantagens Fixas', R\$ 1.645.417,08; 'Contratos por Tempo Determinado', R\$ 31.144,33) registrado na Função 'Educação'. Portanto, os gastos com pessoal da Educação correspondem a 45,71% do montante total atribuído à Edilidade.

Importante também trazer à baila que, segundo o SAGRES, o Poder Executivo Municipal empenhou/pagou R\$ 389.555,40 referentes à dívida parcelada junto ao INSS, contabilizada na Função 'Encargos Especiais', cujos recursos utilizados para adimplemento tiveram origem no Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Não se pode olvidar que as obrigações previdenciárias são diretamente proporcionais ao volume remuneratório dos servidores. Quanto mais se paga ao funcionalismo, mais se deve ao órgão previdenciário. Sendo assim, a lógica matemática nos permite aplicar o percentual de equivalência das despesas de pessoal da Educação (45,71%) à quantia paga a título de dívida parcelada com o INSS (R\$ 389.555,40), para obtermos a representação numérica aproximada desta Função (R\$ 178.065,77). A importância daí obtida em muito se assemelha com aquela apresentada pela tese defensoria (R\$ 168.268,00), estando, a meu ver, superados os detalhamentos vindicados.

No que tange a pretensa impossibilidade de aceitação desses dispêndios para fins de apuração da MDE, por se referirem a exercícios passados, vale ressaltar que este Plenário admite tal inclusão, haja vista os diversos entendimentos manifestados na apreciação das contas do Governo Estadual, ao longo dos anos. Para bem ilustrar a afirmação nuper, trago excerto do voto por mim proferido na Prestação de Contas do Estado (exercício 2008, Processo TC nº 2023/09), acompanhado, à maioria, pelos Membros deste digníssimo Sinédrio, verbis:

O inciso VII, do art. 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), assim dispõe:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: (...)

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

A inteligência do preceptivo acima é cristalina quando compreende, para fins de aplicação em MDE, o pagamento de parcelamentos vinculados às dívidas que foram contraídas para o atendimento do disposto no artigo 70 da LDB.

Desta feita, no que tange ao passivo parcelado junto ao INSS, importa esclarecer que este é representado por contribuições previdenciárias patronais de exercícios anteriores, ligadas à UEPB, não recolhidas tempestivamente. No mesmo norte, as dívidas referentes ao FUNDEF

apresentam seu nascedouro em empréstimos concedidos pelo Governo Federal para cobrir perdas incorridas pelos Estados em períodos pretéritos.

Por entender que as dívidas aqui tratadas, quais sejam: INSS, CAGEPA e FUNDEF, derivam de ações enquadradas nos incisos do art. 70 da LDB, de exercícios anteriores, levando-se em conta o que reza o inciso VII, do citado art., e, considerando ser pacífica a jurisprudência deste Tribunal Pleno, desde período anterior ao exercício financeiro de 2000, no tocante à inclusão dos pré-falados dispêndios para fins de aplicação em MDE, faço, invocando o Princípio da Segurança Jurídica, constar no cômputo da aludida aplicação constitucional as obrigações adrede descritas, cuja soma importa em R\$ 18.071 mil.

Destarte, ao incluir as despesas com parcelamento previdenciário indicadas pelo defendente (R\$ 168.268,00) ao montante apurado pela Auditoria (R\$ 1.335.174,11), chegar-se-á a aplicações em MDE na cifra de R\$ 1.503.442,11, correspondendo a 26,70% da receita de impostos e transferências. De acordo com a análise informada, o **limite constitucional estabelecido fora superado**.

Encimado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Olho D'Água, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr.º **Francisco de Assis Carvalho** e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Julgamento regular com ressalvas** das contas de gestão do Sr. **Francisco de Assis Carvalho**, na qualidade de Prefeito Constitucional de Olho D'Água;
- 2) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. **Francisco de Assis Carvalho**, Prefeito Municipal de Olho D'Água, no valor de R\$ 2.000,00, 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;
- 4) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca das possíveis falhas no recolhimento previdenciário patronal;
- 5) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração do projeto de lei orçamentária, notadamente, utilizando-se de firmes critérios técnicos para previsão da receita de capital;
- 6) **Recomendação** o atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em situação de desequilíbrio financeiro.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04293/11, 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:

- 1) **Julgar regulares com ressalvas** as contas de gestão do Sr. **Francisco de Assis Carvalho**, na qualidade de Prefeito Constitucional de Olho D'Água;
- 2) **Declarar o atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 3) **Aplicar multa** ao Sr. **Francisco de Assis Carvalho**, Prefeito Municipal de Olho D'Água, no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, **assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) dias** para recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado –, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- 4) **Comunicar** à Receita Federal do Brasil acerca das possíveis falhas no recolhimento previdenciário patronal;

- 5) **Recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração do projeto de lei orçamentária, notadamente, utilizando-se de firmes critérios técnicos para previsão da receita de capital;
- 6) **Recomendar** o atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em situação de desequilíbrio financeiro.

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

João Pessoa, 12 de dezembro de 2012

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

*Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*

Em 12 de Dezembro de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL