



# Estado do Piauí Ministério Público de Contas



TC/ 016619/2021 – Recurso de Reconsideração – P.M. de Jatobá do Piauí – Contas de Governo – 2018

## PARECER Nº 2021RR0069

PROCESSO .....TC/016619/2021

ASSUNTO.....Recurso de Reconsideração referente às Contas de Governo da P.M de Jatobá do Piauí - 2018

RECORRENTE.....José Carlos Gomes Bandeira

RELATORA.....Waltania Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga

Excelentíssima Senhora Relatora,

Recurso de reconsideração. **Conhecimento.**  
Argumentos insuficientes para elidir as irregularidades.  
**Não provimento.** Manutenção da emissão de parecer prévio pela reprovação das contas de governo em tela.

## 1. RELATÓRIO

Tratam os autos do **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Sr. José Carlos Gomes Bandeira**, gestor da Prefeitura Municipal de **Jatobá do Piauí**, durante o **exercício de 2018**, visando modificar a decisão contida nos autos da prestação de contas em epígrafe, que emitiu parecer prévio recomendando a reprovação das contas de governo em tela (Parecer Prévio nº 113/2021 - SPC).

Os argumentos deduzidos (Peça 01) foram submetidos ao exame prévio de admissibilidade, pelo Conselheiro Substituto Jaylson Fabianh Lopes Campelo, que admitiu a presente peça recursal e remeteu os autos ao Ministério Público de Contas, conforme despacho presente na Peça 07.

É o relatório, em síntese.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Do conhecimento

O presente recurso **cumpre**, dentre outros pressupostos, como o da legitimidade da parte e o interesse recursal, o requisito legal da tempestividade, uma vez que a decisão atacada foi publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PI nº 175, em 17.09.2021, e o recorrente ingressou com o recurso junto ao TCE/PI em 22.10.2021, obedecendo-se, pois, ao prazo legal.

### 2.2 Do mérito

No **Parecer Prévio nº 113/2021 - SPC**, a Primeira Câmara deste Tribunal, em Sessão Ordinária nº 31, de 24 de agosto de 2021, considerou as seguintes situações para a emissão de parecer prévio pela **reprovação**, com fundamento no art. 31, § 2º da Constituição Federal, no art. 32, § 1º da Constituição Estadual do Piauí, nos arts. 61 a 63 e no art. 120 da Lei Estadual nº 5.888/09:

- Publicação dos Decretos fora do prazo estabelecido na Constituição Estadual do Piauí/89;
- Insuficiência na arrecadação da receita tributária;
- Divergência na contabilização do IRRF no valor de R\$ 210.796,37;
- Despesa de Pessoal do Poder Executivo atingiu 56,90% da receita corrente líquida, acima do limite legal de 54%;
- Despesas contabilizadas, indevidamente, como outros serviços de terceiros – Pessoa Física (PF) no valor de R\$ 1.240.849,48;
- Indicador “Máximo de 5% não aplicado no exercício” do FUNDEB apurado apresenta valor negativo;
- Análise do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM): Dimensão Ambiente: A nota do município regrediu, permanecendo sob o conceito “Baixo Nível de Adequação”. Dimensão Cidade: A nota do município regrediu, permanecendo sob o conceito “Baixo Nível de Adequação”; Dimensão Educação: A nota do município evoluiu, passando para o conceito “Efetiva”; Dimensão Fiscal: A nota do município ficou estável, permanecendo sob o conceito “Efetiva”, Dimensão Gov. TI: A nota do município evoluiu, permanecendo sob o conceito “Baixo Nível de Adequação”; Dimensão Planejamento: A nota do município regrediu, permanecendo sob o conceito “Baixo Nível de Adequação”; Dimensão Saúde: A nota do município evoluiu, passando para o conceito “Em fase de adequação”;
- Acentuado Incremento na Dívida Fundada Interna: em 6.348%;
- Classificação Indevida do IRRF/ISS;
- Apropriação Indevida de Dedução Previdenciária. Não houve manifestação da defesa;
- Avaliação do Município - Portal da Transparência: nota 59,08% enquadrando-se na faixa de resultado Mediano.

O gestor recorreu das irregularidades **registradas no aludido parecer prévio** sob os seguintes argumentos, pleiteando a aprovação das contas.

#### **a) Publicação dos Decretos fora do prazo estabelecido na Constituição Estadual do Piauí/89**

Sobre a publicação dos Decretos fora do prazo estabelecido na Constituição Estadual do Piauí/89, o recorrente aduz que, embora com atraso, todos os Decretos foram publicados no Diários Oficial dos Municípios, e o gestor ao tomar conhecimento da falha constante deste item, vem envidando os esforços necessários para que todos os decretos sejam publicados dentro do prazo legal. Destaca, ainda, que o mero atraso na publicação não se configura como sendo uma falha grave, ensejando apenas ressalvas quando do julgamento das contas.

Observa-se que a defesa confirma o atraso na publicação dos Decretos. Ocorre que a publicação no prazo determinado pela CE/89 é condição de validade e eficácia do ato administrativo e somente com sua realização o ato pode produzir seus efeitos.

## b) Insuficiência na arrecadação da Receita Tributária

A DFAM, no relatório de fiscalização da prestação de contas que deu origem ao presente recurso, informa que a receita tributária do município atingiu somente 1,08% da Receita Efetiva, conforme se demonstra no quadro abaixo:

Exercício	(A) Receita Tributária Arrecadada (R\$)	(B) Receita Efetiva (R\$)	% (A/B)	Receita Total Arrecadada (R\$)
2015	246.945,97	7.057.319,28	3,50	14.633.400,02
2016	299.120,29	7.634.505,61	3,92	14.229.688,54
2017	81.236,48	7.624.409,34	1,07	13.494.513,19
2018	88.891,65	8.227.539,29	1,08	15.263.467,62

Foi identificada a queda dramática na arrecadação dos tributos municipais no último biênio, com destaque para o ISS e IRRF.

	2015	2016	2017	2018
IPTU	50,00	140,18	131,77	-
ISS	122.762,31	155.350,08	50.409,83	51.710,79
ITBI	11.248,00	4.588,00	1.182,00	4.897,90
IRRF	110.323,26	137.892,03	29.462,88	31.482,96

O recorrente alega que, assim como ocorre nos municípios de pequeno porte, há uma dificuldade de incrementar a receita própria desses municípios, ainda mais quando se considera a crise econômica que atravessa nosso país. Aduz que o município de Jatobá do Piauí não diverge dos demais municípios de pequeno porte do nosso Estado, embora o gestor venha envidando os esforços necessários para melhorar a arrecadação própria do município. Por fim, registra que a economia do município gira basicamente em torno da agricultura de pequenos produtores, que tiveram uma queda na produção agrícola devido a estiagem de 2018, tendo como consequência a redução da receita.

Ocorre que o Ente não pode se apegar às características políticas, econômicas, sociais e culturais para se eximir da obrigação de arrecadar, é importante salientar que para uma gestão fiscal ser caracterizada como eficaz, não é só fazer a instituição e a previsão do tributo, mas sim, a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Ente (art. 11, da LRF), o qual, ainda estabelece vedações a quem se omite quanto à instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de sua competência.

Nesse sentido, este *Parquet* de Contas ressalta que o Município se atente em implementar melhorias das receitas próprias e na obrigação de arrecadar, investindo e fortalecendo os Setores de Arrecadação ou de Tributos, diminuindo a dependência das transferências correntes.

## c) Divergência na contabilização do IRRF no valor de R\$ 210.796,37

Como já afirmado na defesa da prestação de contas, o recorrente alega que a administração Financeira do Município de Jatobá do Piauí é descentralizada, ou seja, cada fundo tem

sua movimentação financeira independente. Afirma que o total dos ingressos das receitas extraorçamentária fora na ordem de R\$ 242.279,33 e os fundos, por possuírem independência financeira, deixaram de repassar valores para o caixa único do município.

Tal alegação, na verdade, é um reconhecimento da ocorrência em questão. O fato de a administração financeira do município ser descentralizada e cada fundo ou entidade realizar a sua movimentação financeira, não justifica a divergência ocorrida, pois a prestação de contas do município é consolidada, devendo constar de todos esses registros. Conforme atestou a análise do contraditório da DFAM, no processo de prestação de contas, com os valores de arrecadação apresentados pela defesa, repetidos aqui, em sede recursal, restou a diferença de R\$ 210.796,37.

Portanto, a ocorrência não foi sanada, revelando a fragilidade do sistema de controle interno municipal, que não observou tal situação.

**d) Despesa de Pessoal do Poder Executivo atingiu 56,90% da receita corrente líquida, acima do limite legal de 54% e despesas contabilizadas indevidamente como Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física)**

O montante das despesas de pessoal do Poder Executivo, no exercício, foi de R\$ 8.497.968,27, alcançando 56,90% da RCL, descumprindo o limite legal de 54% normatizado pelo art. 20, III, b, da LC 101/2000 - LRF.

Destaca-se, ainda, que foi publicado no Diário Oficial desta Corte, no dia 03/05/2019, a Decisão Plenária nº 542/19, tendo como anexo a relação das prefeituras que ultrapassaram os limites de gastos com pessoal, onde consta que o Município de Jatobá ultrapassou o Limite de Alerta (48,60%), conforme Relatório de Gestão Fiscal – RGF referente ao 3º quadrimestre, obtendo um percentual de 51,06%.

Ademais, foi constatado pela DFAM o montante de R\$ 1.240.849,48, relativo às despesas que foram indevidamente classificadas como “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física” (33.90.36), uma vez que a contabilização do gasto com esses servidores, que desenvolvem de forma contínua atividades típicas dos serviços públicos de competência municipal, tais como médicos, enfermeiros, professores e outros, deveria ter sido classificada no elemento despesa 319011 - Vencimentos e vantagens fixas, alterando significativamente o cálculo da despesa de pessoal.

Para o recorrente, os valores contabilizados em outras despesas com serviços de Terceiros Pessoa Física no valor de R\$ 1.240.849,48, na verdade, se refere aos serviços prestados de carácter não contínuo, conforme relação em anexo, devendo ficar, portanto, fora da despesa de pessoal, cuja exclusão implica em um percentual de 48,59%, cumprindo o limite legal normatizado pelo art. 20, II, b, da LC 101/2000-LRF.

Ocorre que a alegação recursal é a mesma já apresentada em sede defesa no processo de prestação de contas que deu origem ao presente recurso, sendo que a DFAM afastou tal alegação, pois a planilha da despesa apurada do Sagres Contábil, detalhada no processo de origem,

refere-se ao pagamento de servidores que desenvolvem atividades típicas, de forma contínua, dos serviços públicos de competência municipal.

A inclusão de tais despesas no gasto com pessoal do poder executivo atende ao ditame da LRF, pela qual se concluiu que a terceirização de serviços envolvendo a substituição de servidor e empregado público deve ser contabilizada como Outras Despesas de Pessoal e computada no limite de despesas com pessoal do Poder ou órgão contratante, cuja contabilização deve seguir os termos do §1º do art. 18 da LRF.

**Desta forma, verifica-se a permanência da irregularidade que, de tão grave, possui o condão de, sozinha, macular as contas em comento.**

**e) Indicador “Máximo de 5% não aplicado no exercício” do FUNDEB apurado apresenta valor negativo**

Segundo a DFAM, o indicador “Máximo de 5% não aplicado no exercício” apresenta valor negativo, indicando que o ente pode possuir Restos a Pagar Inscritos no Exercício Sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB e/ou Despesas Custeadas com Superávit Financeiro do Exercício Anterior do FUNDEB não informados corretamente nas prestações de contas enviadas a este Tribunal.

Em síntese, o recorrente afirma, de acordo com os extratos bancários, que não foi aplicado apenas o valor de R\$ 18.199,55, que corresponde a 0,37% (saldo para exercício seguinte 18.199,55/Recursos do FUNDEB 4.482.582,64), dando cumprimento ao que determina a Lei nº 11.494/07, de forma que no demonstrativo efetuado por este Corte de Contas o percentual ficou negativo em 5,22% principalmente em virtude das despesas Orçamentária Executadas no FUNDEB, que foram superiores aos recursos recebidos no montante de 259.974,30.

Ocorre que, como já afirmado no processo de prestação de contas que deu origem ao presente recurso, restou evidenciada na ocorrência a utilização de outros recursos para pagar despesas do Fundeb, haja vista que em consulta ao Relatório interno sagres/Balancete Analítico por UG/Fundeb, foi possível a DFAM verificar que por meio da conta contábil 451120200-Repasse Recebido foi repassado ao Fundeb o montante de R\$ 101.223,32 referente a Fonte de Recursos que não a do Fundeb, ocasionando o indicador negativo. Tal fato evidencia o descumprimento do art. 21, § 2º, da Lei 11.494, de 20/06/2007.

**f) Análise do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**

O recorrente afirma que a atual gestão vem se empenhando para tornar a administração pública mais eficiente, tanto que em 2016 a nota do município foi de apenas 40%, e em 2018 o município já está com uma nota de 49%, já entrando na faixa de resultado de adequação. Tal fato demonstra o compromisso da atual gestão em tornar mais eficiente as políticas públicas, os gastos públicos, a administração municipal para atender e colocar a disposição da população melhores e mais eficientes serviços públicos. Destaca que a nota do município nas áreas de educação e saúde tem crescido e evoluído muito acima das outras áreas, o que demonstra o

compromisso da administração municipal de levar uma educação e saúde de qualidade para a população do município.

De fato, verificou-se a evolução dos indicadores educação, gestão fiscal, saúde e governança.

#### g) Classificação Indevida do IRRF/ISS

De acordo com a DFAM, no grupo Depósitos e Consignações, foi constatado o lançamento de valores em contas sob o título “Imposto de Renda Retido na Fonte-IRRF” (R\$ 492.520,30) e “ISS” (R\$ 97.789,53), mas neste grupo, segundo preconiza a Lei 4.320/64, são registrados passivos originários da execução orçamentária das despesas (restos a pagar) ou despesas extraorçamentárias (retenções previdenciárias, descontos de empréstimos, consignações diversas...), sendo que as contas em questão, pela sua natureza, são receitas.

No caso, o IRRF sobre a folha de pagamento é um tributo de competência federal, cujo produto da arrecadação pertence ao município, e o ISS, que é um tributo tipicamente municipal, de modo que ambos são revertidos em receitas logo após a retenção.

Sobre o fato, o recorrente afirma, conforme já explicitado no processo de prestação de contas, que as retenções do IRRF nos fundos ( FMS, FMAS e FUNDEB) são retido/ingressos das contas de depósitos - 21881-0104. Estes valores só serão contabilizados em receitas orçamentárias quando estes fundos repassarem estes valores para as contas de tributos no município.

Contudo, a ocorrência refere-se à classificação indevida do IRRF/ISS no grupo Depósitos e Consignações. Neste grupo, segundo preconiza a Lei 4.320/64, são registrados passivos originários da execução orçamentária das despesas (restos a pagar) ou despesas extraorçamentárias (retenções previdenciárias, descontos de empréstimos, consignações diversas...), registrado na Dívida Flutuante, já ao final do exercício. As contas em questão pela sua natureza são receitas: o IRRF sobre a folha de pagamento é um tributo de competência federal cujo produto da arrecadação pertence ao município e o ISS é um tributo tipicamente municipal. Ou seja, ambos revertem-se em receitas logo após a retenção.

#### h) Acentuado Incremento na Dívida Fundada Interna

A DFAM observou que houve um incremento de 6.348% na dívida de longo prazo do município, notadamente originária do reconhecimento de débitos de natureza previdenciária, comprometendo severamente o equilíbrio fiscal das gestões vindouras.

CREDORES	SALDO ANTERIOR EM CIRCULAÇÃO	MOVIMENTO DO EXERCÍCIO		SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE
	Saldo Anterior em Circulação	Emissão	Resgate	Valor
Contribuições Previdenciárias - Débito parcelado	77.346,61	2.660.247,83	299.718,82	2.437.875,62
Outras Obrigações a Longo Prazo - Consolidação	0,00	<b>2.472.655,25</b>	0,00	2.472.655,25
<b>Total</b>	<b>77.346,61</b>	<b>5.132.903,08</b>	<b>299.718,82</b>	<b>4.910.530,87</b>

Segundo a divisão técnica, como se trata de débito decorrente de obrigação legal incidente sobre folha de pagamento, que não foi cumprida (paga) em gestões pretéritas, a sua agora inclusão remete à prática de subprovisionamento (não reconhecimento contábil) de despesas previdenciárias nos respectivos exercícios de seus fatos geradores, acarretando com isso valor de despesas de pessoal inferior ao apurado na época.

Quanto à vultosa inscrição de R\$ 2.472.655,25, a DFAM afirmou desconhecer a origem desse passivo, ao tempo em que solicitou ao gestor a identificação e detalhamento, porém, não foi apresentada defesa no processo de origem quanto ao fato narrado acima.

Em sede recursal, o gestor aduz que tal débito não foi adquirido no exercício de 2018, sendo débitos que vinham de anos anteriores e somente no ano de 2018 foram inscritos na dívida fundada, porém, o argumento recursal apresenta-se desprovido de qualquer comprovação e detalhamento, não afastando o elevadíssimo incremento no endividamento municipal, o que pode fortemente inviabilizar o equilíbrio da gestão das contas públicas, fazendo permanecer a ocorrência.

**i) Avaliação do Município - Portal da Transparência: nota 59,08% enquadrando-se na faixa de resultado Mediano**

O recorrente afirma que embora o portal da transparência já esteja avaliado na faixa de resultado de mediano, está buscando melhorar a qualidade e a atualização das informações constantes do portal, para que seja possível chegar na faixa de resultado de elevado.

A alegação do recorrente apenas confirma a irregularidade. Assim, embora o município tenha obtido uma nota mediana, restou constatada a carência da inserção e/ou atualização de informações essenciais, obrigatórias e recomendadas no Portal de Transparência.

Cabe destacar que o recorrente não se manifestou em sede de defesa na prestação de contas, tampouco, no presente recurso, sobre a **apropriação indevida de dedução previdenciária**. Relatou a DFAM, no processo de origem, que em média a contribuição previdenciária laboral mensal, ou seja, a retida em folha para posterior pagamento à Receita Federal é de R\$ 47.525,89, mas foi observado pelo setor técnico que o estoque de passivo desta natureza atinge o montante de R\$ 2.433.383,93, indicando um alto endividamento previdenciário dos valores retidos dos servidores, cujo saldo equivale a 51 meses de contribuições não pagas.

Alertou a DFAM que o não recolhimento, além de configurar apropriação indébita, gera sanções moratórias (juros, multa e correção monetária) decorrentes do pagamento extemporâneo. No exercício de 2018 foram pagos R\$ 38.727,81, apesar de o valor registrado a título de “Juros e Encargos de Mora” no Demonstrativo das Variações Patrimoniais tenha sido de R\$ 29.790,69.

Ademais, afirmou a DFAM que a contribuição laboral patronal, que integra os valores lançados sob a nomenclatura “Restos a Pagar” e montante registrado em Dívida Fundada Interna reforçam a situação extrema desse passivo do município junto ao Regime Geral da Previdência Social-RGPS, tendo sido inscrito, conforme a “Relação de Restos a Pagar”, o montante de R\$



Estado do Piauí  
Ministério Público de Contas



TC/ 016619/2021 – Recurso de Reconsideração – P.M. de Jatobá do Piauí – Contas de Governo – 2018

---

85.050,23 em 2018 (encargo patronal previdenciário). Este órgão ministerial entende que a situação é grave, haja vista o elevado endividamento municipal.

Ante o exposto, considerando que a presente peça recursal não acrescenta ou modifica o que já foi apreciado e decidido, o recurso não merece provimento, devendo ser mantida integralmente a decisão inicial.

### 3. CONCLUSÃO

Assim sendo, opina-se pelo **conhecimento** do presente recurso de reconsideração e, no mérito, pelo **não provimento, mantendo-se a emissão do parecer prévio recomendando a reprovação das contas de governo em tela.**

É o parecer.

Teresina-PI, 29 de outubro de 2021.

*(assinado digitalmente)*

**Raïssa Maria Rezende de Deus Barbosa**  
Procuradora do Ministério Público de Contas

---

Assinado Digitalmente pelo sistema e TCE - RAÏSSA MARIA REZENDE DE DEUS BARBOSA - 01/11/2021 15:42:44