



PROCESSO TC-04418/22

Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Diamante. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2021. 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 CEPB, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Regularidade com ressalvas. Atendimento às exigências da LRF. Emissão de parecer favorável. Cominação de multa. Determinação. Recomendações. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Diamante.

PARECER PPL-TC 0191/23

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Diamante, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do senhor Hermes Mangueira Diniz Filho, Prefeito, que atuou como chefe do Poder Executivo no período em análise.

A Unidade Técnica de Instrução emitiu, em 15/05/2023, o relatório inaugural de inspeção (fls. 5457/5490), 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 429/2020, de 01/12/2020, estimando receita e fixando despesa em R\$ 24.608.396,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50,00% da despesa fixada na LOA (R\$ 12.304.198,00);*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 11.849.577,04, e créditos adicionais especiais no valor de R\$ 398.200,00. Ademais, foram utilizados R\$ 6.824.525,57, integralmente suportados por autorização legislativa;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 24.081.482,62, equivalente a 97,86% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 20.131.758,06, equivalente a 81,81% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu a marca de R\$ 14.806.798,91, superando em 22,61% a previsão orçamentária original;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 21.893.779,63;*
- g) as Receitas Próprias totalizaram R\$ 1.371.265,92, equivalente a 5,69% da Receita Orçamentária.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresentou superavit equivalente a 16,40% (R\$ 3.949.724,56) da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 4.740.539,99, apropriado quase que integralmente na conta Bancos;*
- c) o Balanço Patrimonial consolidado evidenciou déficit financeiro, no valor de R\$ 1.142.776,60.*



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 Diamante, com julgamento pela regularidade (Processo TC nº 04200/22);
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 224.780,58, correspondendo a 1,11% 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\$ 3.064.594,52, equivalente a 91,23% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=70%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 4.752.752,97, equivalente a 32,09% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) a importância de R\$ 2.861.259,56, equivalente a 20,61% da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 13.083.057,34, equivalente a 59,75 % da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 12.463.695,22, equivalente a 56,72% da RCL (limite máximo=54%).¹

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução ao cabo do seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 19/05/2023 (fls. 5491/5492), a citação do Prefeito de Diamante, senhor Hermes Mangueira Diniz Filho, bem como dos profissionais de contabilidade por ele contratados (os senhores Radson dos Santos Leite e Rogério Lacerda Estrela Alves).

Ato contínuo, foi submetido ao Órgão de Inspeção o Documento TC nº 64319/23 (fls. 5495/5578), contendo as contrarrazões apresentadas pelo Gestor, ensejando a elaboração de relatório de análise de defesa (fls. 5587/5615), no qual foram consignadas cinco irregularidades com potencial para macular as contas do gestor responsável, quais sejam:

- Gastos com pessoal vinculado ao Poder Executivo equivalente a 56,72% da RCL, acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Contratação temporária de colaboradores²;
- Acúmulo indevido de cargos públicos;
- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal do RPPS, no valor de R\$ 269.362,78;
- Ausência de implementação de plano de amortização sugerido na avaliação atuarial.

Submetido o almanaque processual ao Ministério Público de Contas, que se pronunciou pela via do Parecer nº 1580/23 (fls. 5618/5634), da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias, finalizado com o seguinte encaminhamento:

1. **Emissão de parecer favorável** à aprovação quanto às contas de governo e pela regularidade com ressalvas das contas de gestão do chefe do Poder Executivo do Município de Diamante, o Sr. Hermes Mangueira Diniz Filho, relativas ao exercício de 2021;

¹ O Poder Legislativo empenhou o montante de R\$ 619.362,12 a título de despesas de pessoal, representando 2,82% da RCL.

² Foi consignado na inicial a elevação de 14,82% do número total de servidores, o que inclui os contratados por excepcional interesse público.



2. **Aplicação de multa** ao Gestor Municipal, com fulcro no art.56, VI, da LOTCE, pelos fatos acima analisados;
3. **Determinação à gestão municipal** no sentido de que adote as medidas cabíveis para regularizar as situações irregulares verificadas no âmbito municipal envolvendo acumulações ilegais de cargos, o que pode ser consultado no painel disponibilizado por este TCE/PB;
4. **Envio de recomendações ao Município de Diamante**, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente para que o gestor:
 - 4.1. observe com fidelidade os limites impostos pela LRF para os gastos a serem realizados com o pessoal do ente;
 - 4.2. observe o correto montante a ser recolhido aos regimes de previdência.

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 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.

Expostas as considerações preliminares, passa-se ao exame das falhas que, ao cabo da peça de instrução, sinalizam, em alguma medida, o comprometimento da gestão municipal, sendo que algumas delas serão tomadas conjuntamente pela pertinência temática. Eis as máculas atribuídas ao Prefeito de Diamante, senhor Hermes Mangueira Diniz Filho, no curso do exercício de 2021:

- **Gastos com pessoal vinculado ao Poder Executivo equivalente a 56,72% da RCL, acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal**
- **Contratação temporária de colaboradores**
- **Acúmulo indevido de cargos públicos**

As irregularidades arroladas neste item tangenciam a gestão de pessoal. A consolidação feita no último relatório técnico evidenciou a extrapolação do limite de pessoal definido para o Poder Executivo Municipal, uma vez que houve o dispêndio de R\$ 12.463.695,22, o que representou 56,92% da receita corrente líquida da municipalidade, superando em R\$ 641.054,22 o valor máximo permitido para a despesa de pessoal. A norma de regência estabeleceu originalmente um prazo para o retorno aos limites definidos na Lei.

Importante salientar, para o enfrentamento da eiva, que a necessidade de recondução aos limites legais para despesa de pessoal recebeu regulamentação especial, definindo o prazo de dez anos para adequação aos limites estabelecidos na LRF, diferindo uma redução anual de 10%. Destarte, Entes



Municipais que porventura ostentarem gastos excessivos de pessoal terão uma década para se ajustar aos 54%.

A inovação normativa foi arguida pelo gestor para afastar a pecha, levando o Ministério Público de Contas a deixar de valorar o fato de forma negativa na presente PCA, postergando-se a avaliação da questão para os exercícios mencionados na mesma legislação. Em linha com o Parquet Especial, deixo de considerar a falha para fins da presente prestação de contas.

Encaminhamento semelhante deve ser dado ao tema da contratação temporária de colaboradores. Em sede de relatório inicial, a Auditoria requereu do Alcaide a apresentação de explicações para cinco aspectos relacionados à seleção por excepcional interesse público, salientando que o número de contratados chegou a 56 ao final do exercício, representando aproximadamente 1/5 do total de servidores efetivos.

Em sede de defesa, foram comprovadas a expedição de lei específica, a realização de procedimento seletivo simplificado, a excepcionalidade das situações que ampararam as contratações e a compatibilidade da remuneração dos servidores temporários, tendo remanescido, no entender da Equipe Técnica, apenas a falhar relacionada à publicização dos contratos. Como bem salientado no Parecer nº 1580/23, a pecha não tem o condão de macular as contas do Prefeito, cabendo recomendação para que o Gestor observe com fidelidade os limites legais e constitucionais para a contratação de temporários.

No que concerne ao acúmulo indevido de cargo público, embora a defesa tenha se pronunciado apenas em relação à suposta acumulação irregular de cargos da enfermeira Ângela Patrícia Leite Pereira, sem esclarecer a correção do triplo vínculo, conduta vedada pelo texto constitucional, permaneceram sem explicação os nove casos listados no item 11.5 (fl. 5473) e reforçados no relatório de análise de defesa (fl. 5603), sendo que seis deles ilustram suposto acúmulo de três cargos.

*Uma vez que não houve justificativas, há que se presumir a acumulação irregular, razão que enseja a **cominação de multa**, com base no artigo 56, II, da LOTCE/PB, além de **determinação à gestão municipal** que adote as medidas cabíveis para regularizar as situações irregulares verificadas no âmbito municipal envolvendo acumulações ilegais de cargos*

- **Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no valor de R\$ 269.362,78**
- **Ausência de implementação de plano de amortização sugerido na avaliação atuarial.**

Como se pode ver na tabela abaixo, extraída do item 13 do relatório inicial, a falha apontada diz respeito ao RPPS. O desembolso com vencimentos e vantagens fixas da Prefeitura de Diamante atingiu R\$ 6.039.385,90, projetando obrigações patronais da ordem de R\$ 3.453.590,53. Deste total, foram pagos, a título de contribuição previdenciária patronal, o valor de R\$ 3.146.855,49

Discriminação	RGPS (R\$)	RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	1.001.197,39	6.620.525,12
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	1.061.726,00	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Ajustes (Base de Cálculo)	0,00	-581.139,22
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	2.062.923,39	6.039.385,90
7. Alíquota	21,00%	57,18%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	433.213,91	3.453.490,53
9. Obrigações Patronais Pagas	494.911,05	3.146.855,49
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	0,00	306.635,04

Fonte: Sagres e constatações da Auditoria

Em sede de defesa, após a apresentação dos números relacionados à compensação previdenciária (salário família, auxílio maternidade, terço de férias, gratificações temporárias, entre outros), a Auditoria reduziu de R\$ 306.635,04 para R\$ 269.362,78 a contribuição patronal não recolhida, o



que indica um total pago, somando-se as duas modalidades previdenciárias, de aproximadamente 92,60%.

Há que se considerar que, diante de uma alíquota que beira os 60% para o Regime Próprio de Previdência, o adimplemento de 92,60% das obrigações patronais exigiu esforço considerável da Municipalidade. Saliente-se que, pelo entendimento da Unidade Técnica, não foi implantado o plano de amortização de déficit atuarial sugerido na avaliação atuarial de 2021 (data-base de 31/12/2020) do RPPS.

Ponderou o Alcaide, em sua defesa, que as restrições legais constantes da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), foi a razão para a não implantação do plano de amortização. Afinal, o disposto no artigo 8º, VIII, da citada LC 173/2020, proibiu os Entes Governamentais afetados por calamidade pública reconhecida a adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

E, convenhamos, um custo suplementar de 40%, que elevou o total do percentual da contribuição patronal para 57,18% da base de cálculo da folha de pagamento, excedeu e muito a correção anual do IPCA. Foi preciso o Ministério Público de Contas ao enfrentar a questão. Destaco o seguinte excerto do Parecer nº 1580/23:

No item, entendo ser possível levar em consideração a argumentação defensiva. É que a Lei Complementar 173/20, em seu art. 8.º, VIII, e isto não foi refutado pelo Corpo Técnico, indica a impossibilidade de que o Gestor adotasse medida que implicasse reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A despesa obrigatória, no caso, envolveria as alíquotas exigíveis pelo plano de amortização, as quais, caso fosse observada a determinação, apenas seriam implantadas em momento posterior ao da vigência da LC 173/20. Afinal, apenas no final de 2020 é que se teriam sido indicadas as alíquotas aplicáveis.

Uma vez que a aplicação do plano de amortização em comento impactaria diretamente na majoração desta despesa (agora obrigatória, após o estabelecimento das alíquotas a serem utilizadas), conclui-se ser razoável a preocupação do gestor, que poderia, em princípio, afrontar a vedação contida na citada Lei Complementar Federal.

Ainda que o dever de preservação do equilíbrio atuarial esteja previsto em legislação anterior, somente em cada exercício há clareza na definição das alíquotas suplementares para que seja editada lei estabelecendo as novas alíquotas, o que afasta a incidência da exceção contida no inciso I do referido art. 8.º da LCP 173/20.

Além disso, como a discussão trata sobre um exercício específico e a avaliação atuarial necessariamente teria que ser revisada a cada ano, nada impede que esta verificação seja novamente posta à análise nos exercícios vindouros, quando não mais existente a limitação imposta. Desta forma, e como dito, acolho a tese defensiva para afastar a eiva.

Assim, voto em consonância com MPJTCE/PB, pugnando pelos seguintes encaminhamentos:

- I. **Regularidade com ressalvas** das contas anuais de responsabilidade do **senhor Hermes Mangueira Diniz Filho**, Prefeito de Diamante, relativas ao exercício de 2021;*
- II. **Emissão de Parecer Favorável** às contas anuais de responsabilidade do gestor acima mencionado;*



- III. **Cominação de multa** de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao senhor *Hermes Mangueira Diniz Filho, Prefeito de Diamante*, equivalente a 30,91 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR/PB³), com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB.
- IV. **Atendimento** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LRF;
- V. **Recomendação** ao atual Prefeito de Diamante, para que não incorra nas falhas identificadas pela Equipe de Instrução, devendo envidar especial atenção aos aspectos relacionados às normas para a contratação de servidores não efetivos.

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, decidem **EMITIR E ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Diamante, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal da Urbe, Senhor *Hermes Mangueira Diniz Filho*, relativa ao exercício de 2021.*

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

João Pessoa, 25 de outubro de 2023.

³ UFR/PB correspondente a R\$ 64,70 (outubro/2023).

Assinado 13 de Novembro de 2023 às 10:31



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 1 de Novembro de 2023 às 09:00



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 1 de Novembro de 2023 às 09:00



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Novembro de 2023 às 09:15



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Novembro de 2023 às 10:01



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Novembro de 2023 às 09:59



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

Assinado 3 de Novembro de 2023 às 09:43



Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL