



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04426/22

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. **Prefeitura de Aguiar**. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2021. Prefeito. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de parecer, com julgamento definitivo a ser proferido pela Câmara Municipal de Aguiar. Atribuição definida no art. 71, inciso I, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Déficit Orçamentário – Não empenhamento/recolhimento de contribuições securitárias patronais (19,6% da estimativa do Órgão Auditor) - Suposta percepção de subsídios pelo Alcaide acima do permitido. Parecer Favorável à aprovação das contas apresentadas.**

PARECER PPL-TC 0169/23

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Aguiar**, relativa ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Manoel Batista Guedes Filho (CPF nº 018.783.054-17)**.

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal - DIAGM III, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 4.656/4.679, em 31 de março de 2023, 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 570/2020, de 09 de novembro de 2020, estimando receita e fixando despesa em R\$ 27.170.172,00, 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\$ 9.421.193,00, sendo R\$ 9.371.193,00 de créditos suplementares e R\$ 50.000,00 de especiais, todos devidamente autorizados pelo legislativo e apresentando como fonte de recursos a “anulação de dotação”;
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 21.985.892,18, inferior em 19,08% do valor previsto no orçamento;
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 22.412.974,32 inferior em 17,51% do valor previsto no orçamento;
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 14.975.863,47;
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 21.512.690,75.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta déficit equivalente a 1,94% (R\$ 427.082,14) da receita orçamentária arrecadada.;
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.311.833,91, quase integralmente distribuídos na conta Bancos;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro, no valor de R\$ 546.216,94;

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 04098/22), julgadas regulares por meio do Acórdão ACI TC nº 1240/22;

- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 996.603,70 correspondendo a 4,44% da Despesa Orçamentária Total (DORT) e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN-TC-06/2003.

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\$ 3.413.098,79 ou **85,05%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 3.925.987,82 ou **26,21%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS a importância de R\$ 2.709.169,30 ou **19,30%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade¹ alcançaram o montante de R\$ 10.787.489,24 ou **50,14 %** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 10.141.391,87 ou **47,14%** 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 12/04/2023 (fls. 4.680/4.681), a citação do Sr. **Manoel Batista Guedes Filho**, Prefeito de constitucional de Aguiar. Por seu turno, o ex-Chefe do Executivo manifestou contestação (DOC TC nº 49.698/23, fls. 4.680/4.681).

Na sequência, os autos eletrônicos foram encaminhados à Auditoria para exame da documentação tombada. Ao cabo da análise a Unidade de Instrução manteve as irregularidades a seguir arroladas:

- 1) **Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;**
- 2) **Remuneração de agentes políticos recebida acima do subsídio anual permitido;**
- 3) **Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.**

Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 01641/23 (fls. 4.803/4.811), subscrita pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, pugnou no sentido desfraldado na sequência:

- I. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e pela irregularidade das contas de gestão, atinentes ao exercício de 2021, do Sr. Manoel Batista Guedes Filho – Prefeito Municipal de Aguiar;
- II. Aplicação de multa ao inominado gestor, com fundamento no art. 56, II, da Lei Orgânica do TCE-PB;
- III. Representação à Receita Federal, em decorrência do não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao RGPS estimado pela Auditoria;
- IV. Recomendação ao gestor, no sentido de que nos exercícios vindouros empreenda esforços para corrigir possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas – mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, bem como tome as devidas providências para que o Ente não incorra em déficit de execução orçamentária.

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

VOTO DO RELATOR

A Constituição Republicana vigente deu contornos mais elásticos às competências e atribuições desenvolvidas pelas Cortes de Contas. Para muito além do poder/dever de fiscalizar a congruência dos atos administrativos com os aspectos legais, orçamentários e financeiros pertinentes, aos Tribunais de

¹ Despesa de pessoal do Legislativo R\$ 646.097,37 ou 3,00% da RCL.

Contas foi franqueada a obrigação de avaliar os resultados obtidos decorrentes da conduta adotada pelo agente político, ou seja, examiná-los, também, sob o ponto de vista da legitimidade e economicidade.

Com muita razão o Constituinte alongou o braço dos TCs nas análises das contas dos responsáveis pela guardar, arrecadação e aplicação dos recursos da sociedade, dado ao universo de ações que integram a gestão pública administrativa. Não basta verificar se atuação esteve pautada na legalidade, é imperioso verificar se as metas e objetivos específicos foram alcançados (eficácia), qual o retorno por unidade de capital investido (eficiência) e, ainda, se a moralidade administrativa foi observada, tudo isso para preservar o interesse público, quer seja primário ou secundário.

Um ato legal não significa que o mesmo é moral, eficiente e eficaz, nem garante a compatibilidade com os anseios sociais, que, em tese, deveriam motivar sua prática.

Em idêntica senda, o Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal, no artigo 'A real interpretação da Instituição Tribunal de Contas' (Revista do TCE/MG. Ano XXI), assim lecionou:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.

Dito isso, passaremos a examinar os aspectos irregulares apontados pela Unidade de Instrução.

- Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 427.082,14.

Prima facie, entendo relevante assentar que a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como resposta à necessidade de ajustes por que passava o moderno Estado brasileiro. A LRF pode ser resumida em três vocábulos: Planejamento, Equilíbrio e Intertemporalidade.

Toda a ação governamental deve ser prévia e cuidadosamente planejada, com vistas a alocar recursos disponíveis em quantidade suficiente ao atingimento dos fins a que se destina, considerando-se os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. O equilíbrio financeiro-orçamentário é o norte para onde aponta a bússola das boas práticas de gestão administrativa, eventuais desvios hão de ser corrigidos em período breve e pré-estabelecido na norma. Por fim, a LRF almeja a prefalada estabilidade de forma intertemporal, ou seja, em todos os anos de uma gestão administrativa, em perfeita compatibilidade com princípio da continuidade da administração pública.

Isso posto, é admissível a ocorrência de deficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância; ou, ainda, para custear a realização de serviços/obras que estimulem o incremento de receitas ou a redução de despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e pavimentação de logradouros que, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazo, os investimentos em atenção básica à saúde.

Para além dessas ocorrências, o deficit orçamentário tem conseqüências nefastas e deve ser afastado, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, cantado e decantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A execução orçamentária negativa importa no endividamento público, seja ele financiado com emissão de títulos públicos do tesouro, emissão de papel moeda (União) ou com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.

Feitas as considerações pertinentes ao caso, frise-se que no exercício de 2022 (Relatório de Auditoria, fls.4.942/4.975, Processo TC nº 03193/23 - PCA Aguiar 2022) o resultado orçamentário apurado aponta para um superávit no valor de R\$ 1.366.863,22, correpondendo a 4,56% da receita orçamentária arrecadada. Ou seja, se o interesse da norma é a manutenção do equilíbrio fiscal, deflui-

se que o confronto positivo entre receitas e despesas aferidos em 2022 suportou, em ampla medida, o déficit do exercício ora sob exame (2021), não havendo abalos a austeridade econômico-financeira da municipalidade como propagado. No meu sentir, a falha merece relevação.

- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.

Depois de analisada a missiva defensiva enviada, a Unidade Técnica de Instrução apontou que a Prefeitura Municipal de Aguiar deixou de R\$ 345.723,66 em despesas securitárias patronais devidas ao INSS, equivalente a 19,61% do montante estimado, conforme quadro abaixo:

Discriminação	Valor RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	8.015.650,18
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	378.895,00
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Ajustes (Base de cálculo)	0,00
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	8.394.572,18
7. Alíquota*	21,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	1.762.860,16
9. Obrigações Patronais Pagas	1.355.655,19
10. Ajustes (GPS's avulsas, competência 2021, quitadas em 2022)	61.481,31
11. Estimativa do valor devido (8-9-10)	345.723,66

Fonte: Sagres/PCA e Constatações da Auditoria.

É de bom tom avivar que, há muito, advogo tese de que a forma de aferição da Auditoria, embora sirva de parâmetro razoável, não pode ser tomada como verdade absoluta. No vertente caso, não se vislumbra a exclusão de valores que incompatíveis com a base de cálculo apurativa, tais como: terço de férias, adicional de insalubridade, salário família e salário maternidade, entre outros. Por consequência a incorporação indevida torna a importância estimada mais volumosa do que de fato é. De forma mais clara, eventual carência no recolhimento das contribuições à autarquia federal, de responsabilidade do empregador, é aquém daquela anotada no relatório do Órgão Auditor.

Via regra, em alinhamento com o Parecer Normativo nº 52/04, “a não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município” é motivo assaz suficiente para emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

Excepcionalmente, o Pleno do TCE PB, através de inúmeros precedentes, releva à imperfeição, todavia, observadas condicionantes simultâneas, a saber: 1. ser esta a única falha a por nódoa à PCA e 2. as contribuições vertidas aos institutos alcançarem patamares expressivos em relação às estimativas. Considerando que, sob a minha ótica, esta é a única nódoa a tisonar a PCA sob escrutínio, bem como, mesmo admitindo a mensuração da Inspeção de Contas, o percentual recolhido é bastante substancial (80,4% do montante estimado), entendo que a eiva não tem o condão de provocar a emissão de parecer contrário à aprovação. Entretanto, cabe ressalvas a regularidade das contas.

- Remuneração de agentes políticos recebida acima do subsídio anual permitido.

Em acordo com a pronúncia inaugural da d. Auditoria, o gestor sob luzes (Sr. Manoel Batista Guedes Filho) percebeu subsídios além do permitido, no montante apurado de R\$ 47.280,00, segundo quadro abaixo:

Nº CPF	Nome	Cargo	Subsídio Permitido	Subsídio Recebido	Excesso Recebido *
01878305417	MANOEL BATISTA GUEDES FILHO	Prefeito	114.000,00	161.280,00	47.280,00

Fonte: PCA. * Excesso apurado com base na Lei Complementar nº 173/2020 e valor do subsídio pago em 2020.

Sobre a matéria, entendo por demais apropriada o alvitre do representante ministerial, Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, o qual ora reproduzo, pedindo as devidas vênias ao seu autor, in verbis:

Em sede de defesa, o gestor alegou que recebeu em 2021 o valor do subsídio aprovado desde 2016, conforme Lei nº 523/2016.

De fato, o subsídio mensal do Prefeito estabelecido na mencionada norma municipal (fls. 4708/4709) foi de R\$ 13.440,00, culminando em R\$ 161.280,00 por ano – exatamente o valor que o gestor recebeu em 2021.

Entendo que o caso em exame comporta as exceções da Lei Complementar nº 173/20, art. 8º, parte final dos incisos I e VI.

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

(...)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

Como visto, o gestor recebeu em 2021 o valor de subsídio amparado pela lei municipal de 2016 – normativo bem anterior à pandemia de Covid-19.

Ainda que no exercício anterior o Prefeito tenha recebido valor menor do que o estabelecido na norma de regência, essa diferença entre o valor estabelecido/permitido pela Lei nº 523/2016 e o valor recebido em 2020 não pode ser considerado como “acréscimo” irregular na percepção de 2021, exatamente pelo permissivo legal mencionado, motivo pelo qual a falha elencada pela Auditoria merece ser afastada.

*Acostado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela: emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Aguiar, exercício de 2021, sob a responsabilidade do Srº **Manoel Batista Guedes Filho** e, em Acórdão separado, pelo(a):*

- 1) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;*
- 2) **Regularidade com ressalvas das contas de gestão** do mencionado responsável;*
- 3) **Recomendação** à administração municipal no sentido de envidar esforços para a manutenção do equilíbrio fiscal da edilidade, bem como, providenciar o devido e integral recolhimento das contribuições previdenciárias.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO - TC-04426/22, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, DECIDEM emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de governo do **Sr. Manoel Batista Guedes Filho**, exercício 2021, então Prefeito do Município de Aguiar, o qual deverá ser submetido ao escrutínio do Poder Legislativo local.*

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

João Pessoa, 27 de setembro de 2023.

Assinado 18 de Outubro de 2023 às 12:02



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 17 de Outubro de 2023 às 11:21



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 17 de Outubro de 2023 às 11:28



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 17 de Outubro de 2023 às 11:42



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 17 de Outubro de 2023 às 11:27



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 18 de Outubro de 2023 às 13:27



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO