PROCESSO TC-07272/21

Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Água Branca. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2020. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1°, da Lei Complementar Estadual n° 18/93 – ***Regularidade com ressalvas****.* ***Atendimento integral às exigências da LRF****.* ***Emissão de parecer favorável. Recomendações.***

PARECER PPL-TC 0004/23

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Água Branca, relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor Everton Firmino Batista, Prefeito, que atuou como chefe do Poder Executivo no período em análise.

A Unidade Técnica de Instrução emitiu, em 29/04/2022, o relatório inaugural de inspeção (fls. 7020/7076), 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 459/2019, de 26 de dezembro de 2019, estimando receita e fixando despesa em R$ 40.648.148,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 40,00% da despesa fixada na LOA (R$ 16.259.259,20);

b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R$ 10.158.320,61. Também foram abertos R$ 300.000,00 em créditos adicionais especiais e R$ 993.000,00 em créditos adicionais extraordinários. Usou-se como fonte de recursos a anulação de dotações. Ademais, foram utilizados R$ 8.945.519,83, integralmente suportados por autorização legislativa;

c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 33.900.447,61, equivalente a 83,40% do valor previsto no orçamento;

d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R$ 34.803.545,60, equivalente a 85,62% do valor previsto no orçamento;

e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu a marca de R$ 15.014.564,55, correspondendo a 84,76% da previsão orçamentária original;

f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R$ 32.328.242,38;

g) as Receitas Próprias totalizaram R$ 2.192.872,99, equivalente a 6,46% da Receita Orçamentária.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados*:*

a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta deficit equivalente a 2,66% (R$ 903.097,99) da receita orçamentária arrecadada;

b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R$ 6.490.939,41, apropriado na conta Bancos;

c) o Balanço Patrimonial consolidado evidenciou superavit financeiro, no valor de R$ 5.886.514,35.

***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 Água Branca, com julgamento pela regularidade com ressalvas (Acórdão AC1-TC – 1693/22, Processo TC 07275/21);

b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$ 169.253,19, correspondendo a 0,50% 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$ 5.409.027,22, equivalente a 63,52% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);

b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R$ 3.774.097,51, equivalente a 25,13% da RIT (limite mínimo=25%);

c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) a importância de R$ 2.398.774,43, equivalente a 17,11% da RIT (limite mínimo=15%);

d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 19.970.192,41, equivalente a 61,77 % da RCL (limite máximo=60%), não considerando o Parecer TC n° 12/07;

e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 15.871.885,75, equivalente a 49,09% da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer TC n° 12/07.[1]

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 26/05/2022 (fls. 7077/7078), a citação do Prefeito de Água Branca, responsável pelas contas em testilha, senhor Everton Firmino Batista.

Após ver atendida sua solicitação de reabertura de prazo para defesa (fls. 7085/7091), o gestor anexou aos autos eletrônicos o Documento TC nº 58113/22 (fls. 7096/7379), cujo teor foi examinado pela Auditoria, dando azo à segunda peça de instrução (fls.7391/7404), na qual foram consignadas as falhas que remanesceram a macular as contas do gestor responsável:

- *Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas no valor de R$ 903.097,99;*
- *Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Emissão de empenho em elemento de despesa incorreto;*
- *Não-recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS no valor de R$ 172.443,36;*
- *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência – RPPS no valor de R$ 64.924,08.*

Submetido o almanaque processual ao Ministério Público de Contas, que se pronunciou pela via do Parecer nº 2507/22 (fls. 7407/7410), da lavra do Procurador-Geral, Bradson Tibério Luna Camelo, finalizado com o seguinte encaminhamento:

---

[1] *O Poder Legislativo empenhou o montante de R$ 572.211,30, a título de despesas de pessoal, representando 1,77% da RCL.*

- ***Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e irregularidade das contas de gestão*** *do Chefe do Poder Executivo do Município de Água Branca, senhor. Everton Firmino Batista, relativas ao exercício de 2020;*
- ***Declaração de atendimento parcial*** *aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- ***Atendimento parcial*** *às determinações da LRF;*
- ***Aplicação de multa*** *àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC n° 18/93);*
- ***Recomendação*** *à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;*
- ***Remessa de informações à RFB*** *para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias.*

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 Água Branca, senhor Everton Firmino Batista, no curso do exercício de 2020:

– ***Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas no valor de R$ 903.097,99***

Trata o tópico de desequilíbrio apurado na execução do orçamento da Urbe, que teria resultado em deficit de R$ 903.097,99, sinalizando que houve gasto em valor superior àquele arrecadado.

O equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária. Decerto que encontra sua maior expressão na LRF, mas há muito vem sendo perseguido pelo ordenamento jurídico. Exemplo disso é a alusão feita no artigo 48, "b", da Lei 4.320/64, que propugnava, há mais de meio século, a obrigatoriedade de o gestor público manter, durante o exercício, na medida do possível, "o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria".

Numa das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal, o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza a essência da norma, com a autoridade de quem atuou no processo legislativo na condição de consultor do Senado Federal. Para ele, os objetivos da LRF, qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, visam à prevenção de deficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.

A situação descrita na instrução, no que tange ao deficit, está longe de implicar desajustes nas contas do município. Atente-se para o fato de que o conteúdo do §1° do artigo 1° da LRF não se configura norma cogente. Suas entrelinhas, de natureza claramente principiológica, aduzem à necessidade permanente de o Ente Público estar atento a descasamentos entre despesas e receitas.

Assim, a ocorrência de deficits pontuais não se traduz, em si, numa falha. Nas já citadas palavras do Ministro Substituto Weder, a vedação normativa é para desequilíbrios contínuos e crescentes. E isso, definitivamente, não aconteceu no Município de Água Branca. No ano imediatamente anterior, apenas para citar um exemplo (Processo TC nº 08337/20), houve superavit da execução do orçamento, no valor de R$ 114.102,25 (Receitas de 31.187.062,84 contra despesas de R$ 31.072.960,59).

Ainda que a instrução não tenha feito uma análise intertemporal da prestação de contas, parece-se lógica a hipótese de que receitas previstas e efetivamente arrecadadas em exercícios anteriores possam ter sido usadas para amparar despesas pagas em 2020. O cenário é bastante comum nos casos de convênios, implicando, no mais das vezes, em apropriação de receitas num exercício para posterior gasto em exercício subsequente.

Ademais, não se pode olvidar do fato de a municipalidade ter finalizado o ano de 2019 com disponibilidades financeiras equivalentes a R$ 6.490.939,41, muito superiores ao saldo negativo decorrente da execução do orçamento.

Destarte, não vejo, nos limites das evidências dos autos, o cometimento de irregularidade que enseje admoestação por parte desta Corte de Contas nem afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a mácula ser afastada.

– ***Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal***

Segundo informações hauridas do relatório inicial, os gastos com pessoal do Município totalizaram R$ 19.970.192,41, incluindo as obrigações patronais e inativos, correspondentes a 61,77 % da RCL, não atendendo ao final do ano, ao limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF. No que se referiu aos gastos apenas do Poder Executivo, a avaliação da Equipe de Inspeção considerou o teor do Parecer Normativo PN – TC nº 12/2007, afastando, para efeito de cálculo, os gastos previdenciários, o que resultou no percentual de 49,09%, dentro, portanto, do limite da LC 101.

Esse acolhimento parcial dos comandos do indigitado Parecer Normativo é algo que parece consolidado na Auditoria. Todavia, houve alteração decisiva na norma de gerência, com repercussões no enfrentamento da irregularidade. O tema da recondução aos limites legais para despesa de pessoal recebeu regulamentação recente na Lei Complementar 178/2021. Publicada em 13 de janeiro de 2021, a norma veio auxiliar Estados e Municípios, à medida que estabeleceu um praza largo para adequação aos limites estabelecidos na LRF. Assim, Entes Municipais que porventura ostentarem gastos excessivos de pessoal terão prazo de dez anos para se ajustar aos 54%.

Não obstante o largo prazo para regularização, ***a falha representa ressalva à presente prestação de contas e um descumprimento parcial da LRF, cabendo recomendação ao gestor*** *para que atente ao cumprimento dos ditames da Lei Complementar 178/21.*

– ***Emissão de empenho em elemento de despesa incorreto***

A caracterização da irregularidade foi consignada nos itens 11.1.2 e 11.1.3 da instrução inicial, reportando-se ao Documento TC nº 28202/22. Todavia, a lista informada (fls. 4714/4738) não traz o histórico dos empenhos, e conta apenas com a informação dos valores empenhados, o respectivo mês e os titulares dos créditos. Na intelecção da Auditoria, seria despesas com pessoal indevidamente apropriadas como outros serviços de terceiros, pessoa física.

Em sua defesa, o gestor alegou que os empenhos abarcam prestações de serviços com características de eventualidade, não compatíveis com a relação convencional de emprego. Tal entendimento foi reputado pelo Grupo Técnico, que reforçou o fato de a natureza das contratações não poder ser considerada como eventual, uma vez que há evidências de habitualidade.

Com a devida vênia à Instrução, não vejo como atividades sazonais, entre as quais se destacam algumas das desempenhadas pelos credores listados no Documento 28202/22, devam imperiosamente ser atribuídas a servidores públicos efetivos.

A abordagem das irregularidades descritas nos itens acima não pode prescindir do exame de alguns aspectos relacionados ao tema das despesas de pessoal. Evidentemente que não são apenas os valores abrigados no elemento de despesa 11 que devem entrar no cálculo do índice estatuído na LRF.

Em tese, considera-se despesa de pessoal toda aquela paga por conta de um regime de emprego. A relação que vincula os empregados aos seus empregadores é marcada, segundo o magistério de Maurício Godinho Delgado, em sua obra Direito do Trabalho, pelo encontro de cinco elementos fático-jurídicos, a saber: prestação por pessoa física, pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação. Nessa relação empregatícia estão todos os servidores efetivos, os detentores de cargos comissionado e os contratados por tempo determinado.

Vejamos os exemplos albergados no mencionado documento. Está-se a falar em remoção de entulhos, conservação de praças, orientação psicossocial, limpeza de prédios públicos, entre outros. É notório que os exemplos descritos não se compatibilizam, necessariamente, com a relação empregatícia, soando desarrazoado exigir de um Alcaide que tenha em seu quadro de servidores permanentes pessoas cuja força laboral só é requerida em determinados meses.

Claro que não se está a afastar a possibilidade de terem ocorrido excessos ao abrigo do elemento de despesa 36. Todavia, não há elementos sólidos que levem à conclusão irrefutável de relação empregatícia.

Ademais, não se pode olvidar as consequências advindas da contratação de servidores efetivos. A norma constitucional erigiu o concurso como regra para o provimento dos cargos públicos. É pela via deste instituto que se permite a escolha das pessoas que exercerão as atividades essenciais para a coletividade. É por respeito a tais atividades e, em última análise, à população que delas se vale, que foi consagrada, como regra, a estabilidade no exercício das funções públicas.

Destarte, protege-se o servidor, que pode desenvolver seu labor com mais tranquilidade, ciente do forte vínculo que o conecta à Administração Pública. Na mesma linha, a estabilidade também beneficia à Administração, pois implica o maior compromisso dos seus colaboradores. Todavia, o reforço do quadro permanente gera impacto nas finanças públicas, já que contratação de servidores redunda em despesa obrigatória de caráter continuado, devendo atender ao regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o conteúdo do seu artigo 17.

Em suma, promover seleção pública é decisão que deve ser tomada com bastante cautela, visto que seus impactos são permanentes. No caso concreto, a escolha da Administração ressoa como a mais apropriada. ***Destarte, não vejo sinais de irregularidade na conduta do Gestor, devendo a falha ser afastada.***

– ***Não-recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS no valor de R$ 172.443,36***

– ***Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência – RPPS no valor de R$ 64.924,08***

Tratam as eivas acima de recolhimento a menor das contribuições previdenciárias patronais devidas ao Regime Próprio e ao Regime Geral. Do cotejamento das conclusões constantes do relatório inicial (item 13) com aquelas listadas no relatório de análise de defesa, percebe-se que foram acatadas as justificativas apresentadas pelo Prefeito de Água Branca, o que implicou a redução das duas falhas, para os valores exibidos acima. A tabela a seguir resume o estágio da eiva após a conclusão da etapa de instrução.

Discriminação	Valor RGPS (R$)	Valor RPPS (R$)
Vencimentos e vantagens fixas (a)	2.649.651,17	963.824,45
Contratação por tempo determinado (b)	3.983.341,26	-
Outras despesas com pessoal - Elemento 36 (c)	517.841,59	5.720.771,63
Base de cálculo INSS (d = a+b+c)	**7.150.834,02**	**6.684.596,08**
Encargos patronais devidos (e = d*21,00%)	1.501.675,14	1.596.281,54
Salário família (f)	12.637,61	41.618,72
Salário maternidade (g)	40.735,88	22.384,38
Encargos patronais devidos (h = e-f-g)	1.448.301,65	1.532.278,44
Encargos patronais recolhidos em 2020 (i)	1.275.858,29	1.467.354,36
Encargos patronais de 2019 recolhidos em 2020 (j)	-	
Encargos patronais de 2020 recolhidos em 2021 (k)	-	
Total de encargos patronais exercício 2020 (l = i+j-k)	1.275.858,29	1.467.354,36
Obrigações não pagas	**172.443,36**	**64.924,08**
Recolhimento de	**88,09%**	**95,76%**

Feitos os ajustes, constata-se que o Município de Água Branca recolheu, ao longo do exercício de 2020, aproximadamente 96% das contribuições previdenciárias devidas ao seu Regime Próprio e 88% ao Regime Geral. Ainda que não representem a integralidade dos valores devidos, razão que, inclusive, constitui ressalva à presente prestação de contas, o valor residual não repassado pode ser facilmente ajustado em exercícios futuros, sem maiores ônus à municipalidade.

Destarte, pedindo vênia ao Parquet Especial, que pugnou pela reprovação das contas, voto nos seguintes termos:

I. ***Regularidade com ressalvas*** *das contas anuais de responsabilidade do* ***senhor Everton Firmino Batista*** *, ex-Prefeito de Água Branca, relativas ao exercício de 2020;*

II. ***Emissão de Parecer Favorável*** *às contas anuais de responsabilidade do gestor acima mencionado;*

III. ***Atendimento parcial*** *aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LRF;*

IV. ***Recomendação*** *à Administração Municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, nomeadamente no que se refere ao regramento da ordenação de despesas e à necessidade de recondução das despesas de pessoal aos limites legais.*

R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

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, ACORDAM, na sessão realizada nesta data, em EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Água Branca esse PARECER FAVORÁVEL à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Everton Firmino Batista , relativa ao exercício de 2020.

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

João Pessoa, 01 de fevereiro de 2023.

Assinado 6 de Fevereiro de 2023 às 21:39

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
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 6 de Fevereiro de 2023 às 09:52

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 6 de Fevereiro de 2023 às 13:03

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 6 de Fevereiro de 2023 às 12:52

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 6 de Fevereiro de 2023 às 13:09

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

Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 6 de Fevereiro de 2023 às 11:12

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