PROCESSO TC-07576/21

Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Teixeira. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2020. Prefeito ordenador de despesa. Contas de Gestão. 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 1°, da Lei Complementar Estadual n° 18/93 – ***Regularidade com ressalvas****.* ***Atendimento integral às exigências da LRF****.* ***Emissão de parecer favorável.***

ACÓRDÃO APL-TC 0392/22

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Teixeira, relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor Edmilson Alves dos Reis, ex-Prefeito, que atuou como chefe do Poder Executivo no período em análise.

A Unidade Técnica de Instrução emitiu, em 29/03/2022, o relatório inaugural de inspeção (fls. 5879/5897), 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 349/2019, de 16 de dezembro de 2019, estimando receita e fixando despesa em R$ 40.858.270,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50,00% da despesa fixada na LOA (R$ 20.429.135,00);

b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R$ 15.187.157,00, tendo como fonte de recursos a anulação de dotações. Também foram abertos R$ 501.925,77 em créditos adicionais especiais, estes lastreados em superavit financeiro, e R$ 1.602.629,43 em créditos adicionais extraordinários. Ademais, foram utilizados R$ 12.894.381,03, integralmente suportados por autorização legislativa;

c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 40.801.767,00, equivalente a 99,86% do valor previsto no orçamento;

d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R$ 41.528.257,97, equivalente a 101,64% do valor previsto no orçamento;

e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu a marca de R$ 19.432.340,85, correspondendo a 90,38% da previsão orçamentária original;

f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R$ 37.233.645,76;

g) as Receitas Próprias totalizaram R$ 1.661.826,05, equivalente a 4,07% da Receita Orçamentária.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados*:*

a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta deficit equivalente a 1,78% (R$ 726.490,97) da receita orçamentária arrecadada;

b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R$ 2.968.864,34, apropriado quase integralmente na conta Bancos;

c) o Balanço Patrimonial consolidado evidenciou superavit financeiro, no valor de R$ 1.927.526,29.

***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 Teixeira, com julgamento pela regularidade (TC 07350/21);

b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$ 3.111.241,78, correspondendo a 7,75% 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$ 7.015.544,46, equivalente a 76,78% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);

b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R$ 4.015.845,14, equivalente a 20,66% da RIT (limite mínimo=25%);

c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) a importância de R$ 3.859.500,87, equivalente a 21,23% da RIT (limite mínimo=15%);

d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 18.983.322,69, equivalente a 50,98 % da RCL (limite máximo=60%), considerando o Parecer TC n° 12/07[1];

e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 17.860.895,93, equivalente a 48,50% da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer TC n° 12/07.[2]

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial (item 17, fls. 2896/5897) e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o então Relator determinou, em 29/03/2022 (fls. 5937/5938), a citação do ex-Prefeito de Teixeira, responsáveis pelas contas em testilha, senhor Edmilson Alves dos Reis.

Após aprovação de requerimento pleiteando a extensão do prazo para apresentação de defesa (fl. 5943), as contrarrazões foram anexadas aos autos eletrônicos (fls. 5948/5961), acompanhadas de farta documentação probatória (fls. 5962/6070), conjunto prontamente examinado pela Auditoria, que elaborou o relatório técnico de análise das alegações do ex-Alcaide (fls. 6078/6094), na qual foram consignadas as seguintes falhas, com potencial para macular as contas do gestor responsável:

- *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.*
- *Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
- *Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.*
- *Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no valor de R$ 289.006,64.*
- *Despesas com combustíveis não comprovadas, no valor de 232.548,80.*

Ato contínuo, o almanaque processual seguiu ao Ministério Público de Contas, que se pronunciou pela via do Parecer nº 1323/22 (fls. 6097/6107), da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, finalizado com o seguinte encaminhamento:

---

[1] *A Auditoria incluiu no cômputo do índice as contribuições previdenciárias patronais, o que elevou o percentual da municipalidade para 61,31%.*

[2] *O Poder Legislativo empenhou o montante de R$ 925.303,34 a título de despesas de pessoal, representando 2,48% da RCL.*

- ***Emissão de parecer contrário*** *à aprovação das contas de Governo, assim como a* ***irregularidade da prestação de contas*** *no tocante aos atos de gestão do Prefeito do Município de Teixeira, senhor Edmilson Alves dos Reis, relativas ao exercício de 2020.*
- ***Declaração de atendimento apenas parcial*** *aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
- ***Aplicação de multa*** *ao gestor responsável, senhor Edmilson Alves dos Reis, com fulcro no artigo 56, II, da LOTCE/PB.*
- ***Comunicação*** *à Receita Federal, acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.*
- ***Recomendação*** *ao atual gestor do Município de Teixeira, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina este Tribunal de Contas em suas decisões, evitando repercussão negativa em prestações de contas futuras.*

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, escorreito 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.

No curso do processo de fiscalização, a participação das Cortes de Contas tem sido mais marcante. Notadamente no que toca a realidade paraibana, o TCE-PB vem atuando mais decisivamente na prevenção de falhas, por meio do acompanhamento da gestão. Tanto que, no caso em comento, foram expedidos cinco alertas à Prefeitura de Teixeira, de modo a indicar ao Chefe do Poder Executivo quais rumos tomar para garantir o cumprimento das normas legais e constitucionais. A ação pedagógica contribui sobremaneira para a qualidade da administração municipal.

Expostas as considerações iniciais, passa-se ao exame das falhas remanescentes da análise da prestação de contas, sendo que algumas delas serão tomadas conjuntamente pela pertinência temática. Eis as máculas atribuídas ao ex-Prefeito:

- ***Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.***

Ressalte-se que incongruências na elaboração de demonstrativos contábeis dificultam a análise da informação, tornando-a pouco confiável, principalmente, no que tange ao reflexo da situação real vivenciada pela Edilidade. Além disso, afrontam o princípio da Transparência Pública, comprometendo diretamente o controle social legalmente estimulado.

Sobre confiabilidade das informações contábeis, a Norma Brasileira Contábil – NBC T1 – adverte:

1.4.1 – A confiabilidade é atributo que faz com que o usuário aceite a informação contábil e a utilize como base de decisões, configurando, pois, elemento essencial na relação entre aquele e a própria informação.

1.4.2 – A confiabilidade da informação fundamenta-se na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo.

§ 1° A veracidade exige que as informações contábeis não contenham erros ou vieses, e sejam elaboradas em rigorosa consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, e, na ausência de norma específica, com as técnicas e procedimentos respaldados na ciência da Contabilidade, nos limites de certeza e previsão por ela possibilitados.

§ 2° A completeza diz respeito ao fato de a informação compreender todos os elementos relevantes e significativos sobre o que pretende revelar ou divulgar, como transações, previsões, análises, demonstrações, juízos ou outros elementos.

Decerto que os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas que não traduzem a realidade do Ente.

Aponta o Órgão de Instrução a contabilização indevida de despesas de pessoal no Elemento 36 (outros serviços de terceiros pessoa física). O valor do somatório (R$ 1.129.382,31) foi incorporado ao total das despesas de pessoal para fins de definição dos limites da LRF. A lista completa compõe o Documento TC 28706/22, consolidando 156 páginas de informação.

São variadas as funções enumeradas na lista, o que leva à conclusão de possibilidade de algumas das parcelas pagas realmente serem destinadas à despesa de pessoal, com escrituração equivocada. É o que se pode dizer, a título de exemplo, dos pagamentos pelo exercício de funções de saúde (médicos, enfermeiros, técnicos, entre outros) ou de educação (professores). Mas há, todavia, casos em que a sazonalidade das atividades exercidas não se coaduna com a prestação de serviços efetivos, que devam ser acolhidos como despesa de pessoal. É o caso da prestação de serviços de oficinas de capoeira ou pintura.

Não reputo a falha com a gravidade para macular as contas do ex-Gestor.

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

Eis o ponto que ensejou a emissão das cotas pelo Ministério Público Especial, por ter gerado dúvidas quando da identificação das falhas. Reproduzido abaixo um recorte do quadro apresentado no item 11.1 do relatório inicial.

Total das despesas de Pessoal do Ente					**18.983.322,69**
Obrigações Patronais ajustadas (3)	3.645.873,53	0,00	3.645.873,53	199.324,89	3.845.198,42
Total das despesas de Pessoal do Ente inclusas as obrigações patronais					**22.828.521,11**
Receita Corrente Líquida					**37.233.645,76**
% da despesa com Pessoal			**48,49**	**2,48**	**61,31**
Limite Legal			54%	6%	60%

Fonte: *SAGRES*

O cálculo considera a exclusão das obrigações previdenciárias para o cômputo dos limites. Vale mencionar que, conforme lembrado no Parecer Ministerial, a Resolução Normativa nº 04/2021 revogou os Pareceres 77/2000, 05/2004 e 12/2007, determinando, em seu último comando, que o renovado entendimento deverá valer para o exame das prestações de contas dos exercícios de 2021 e seguintes.

A controvérsia deita origem numa expressão haurida do Processo TC 05849/07, que resultou no Parecer Normativo PN TC nº 12/2007, de onde se formulou a exegese de que despesas previdenciárias poderiam ser desconsideradas para fins da elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal de Poderes e Órgãos, tomados isoladamente (artigo 20 da LRF), mas não quando se tratasse do Ente Público (artigo 19).

Foram necessários 14 anos para a revisão de tal compreensão, motivada pela aprovação da Lei Complementar nº 178/2021. Assim, as prestações de contas que examinaremos no curso deste ano, referentes ao ano anterior, já demonstrarão mais fidedignamente a parcela comprometida com despesas de pessoal dos Entes jurisdicionados.

Cumpre mencionar que, conforme determina o artigo 15 da Lei Complementar nº 178/2021, o prazo de recondução para os limites definidos nos artigos 19 e 20 da LRF, nos casos de municípios que extrapolaram os limites em percentual da RCL em realização de despesas de pessoal, é de até 10 anos, contados da publicação da citada Lei Complementar.

No caso concreto, por uma questão de coerência, não poderia reputar como irregular a condição do Ente Municipal, tendo como regulares os percentuais tanto do Poder Executivo (48,49%), quando do Poder Legislativo (2,48%). ***A falha em testilha, pois, comporta relevação*** *ainda que seja um descumprimento parcial da LRF****,*** *cabendo, pela importância do tema para situações futuras,* ***recomendação à atual gestão****, para que siga fielmente a orientação constante da RN TC 04/2021.*

- ***Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.***

A mácula não encerra gravidade, considerada a magnitude da extrapolação. De se ressaltar que o relatório inicial aponta que o repasse duodecimal foi da ordem de 7,13% das receitas de impostos e transferências contabilizados no exercício de 2019, correspondendo a transferências de R$ 1.432.933,56, acima do limite máximo permitido de R$ 1.4063626,98 (extrapolação de R$ 26.306,58). ***Por esse motivo comporta relevação****, devendo ser recomendada à atual gestão a observância dos mandamentos constitucionais que regem o tema.*

- ***Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no valor de R$ 289.006,64.***

A questão previdenciária dos municípios deve ser vista com especial atenção, uma vez que está profundamente relacionada com a sobrevivência de aposentados, pensionistas e suas famílias. A esse respeito, vale dizer que o valor retido a título de contribuição do servidor foi da ordem de R$ 1.376.964,09, tendo sido repassados na íntegra ao Órgão Nacional de Previdência.

Outra informação importante que se haure da instrução tem a ver com o passivo previdenciário. Segundo a Auditoria, a Prefeitura de Teixeira tem dívida da ordem de R$ 11 milhões com o INSS, o que levou ao recolhimento, a título de parcelamento, do montante de R$ 1.367.152,32, dívida essa proveniente de gestões anteriores à do exercício em pauta.

Em relação ao cálculo apresentado pela Auditoria no item 13 do relatório inicial de prestação de contas, há que se ponderar que o real valor da contribuição patronal a ser recolhida não é obtido a partir da simples aplicação linear da alíquota contributiva (no caso, 21%). Alguns ajustes são necessários para a elaboração deste cálculo, tais como o expurgo do salário-contribuição as parcelas descritas no §9°, art. 28, da Lei n° 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. O exame das peças de instrução não é suficiente para afirmar, peremptoriamente, que tais ajustes foram efetuados, o que depõe contra a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução.

A consolidação pode ser vista na tabela abaixo, elaborada a partir dos dados dos relatórios de instrução (inicial e análise de defesa).

Discriminação	Valor (R$)
Vencimentos e vantagens fixas (a)	14.746.445,43
Contratação por tempo determinado (b)	1.677.800,09
Outras despesas com pessoal - Elemento 36 (c)	1.129.382,10
Base de cálculo INSS (d = a+b+c)	**17.553.627,62**
Encargos patronais devidos (e = d*21,0000%)	3.686.261,80
Salário família (f)	-
Salário maternidade (g)	-
Encargos patronais devidos (h = e-f-g)	3.686.261,80
Encargos patronais recolhidos em 2020 (i)	3.730.257,88
Ajustes (obrigações)	- 333.002,72
Total de encargos patronais exercício 2018 (k = i+j)	3.397.255,16
Obrigações não pagas (l = h-k)	**289.006,64**

Recolhimento de 92,16%

Do exposto, conclui-se que, mesmo sem os ajustes necessários, houve o recolhimento de aproximadamente 92% da contribuição previdenciária patronal. Decerto que há uma diferença a ser equacionada e isso poderá ser feito no momento oportuno de ajuste de contas com a Autarquia Previdenciária Nacional. Portanto, ***a falha implica ressalva à presente prestação de contas****, cabendo recomendação à atual gestão para que atente aos ditames das normas de regência.*

- ***Despesas com combustíveis não comprovadas, no valor de 232.548,80.***

Como se vê, a Unidade de Instrução valeu-se de uma comparação temporal de gastos para concluir que os dispêndios no curso de 2020 nas funções "Urbanismo" e "Agricultura" foram significativamente maiores do que se observara no exercício imediatamente anterior, sem que houvesse razão aparente a justificar a alta. Eis a fundamentação da Equipe Especialista:

> *Em termos de valores, as despesas com combustíveis empenhadas na função Urbanismo aumentaram em R$ 72.467,30 e na função agricultura aumentaram em R$ 160.081,50, quando comparamos com as despesas de 2019. Ao somarmos o aumento dos valores anuais das duas funções chegamos ao montante de R$ 232.548,80 de aumento de gastos com combustíveis em relação às mesmas funções em 2019.*

Mas as perguntas que se impõem: por que usar o valor exato do ano anterior como referência? Que magnitude de alta seria razoável? Por que a majoração do preço dos combustíveis não entrou na quantificação do débito?A metodologia utilizada esboça precisão suficiente para balizar a imputação de débito?

Sem essa competente análise da Equipe Instrutora não há como prosseguir neste entendimento. A demarcação exata da lesão ao patrimônio público é um dos pilares do processo de responsabilização, e sua constatação não pode se dar a priori. É imprescindível para caracterizar uma conduta sancionável em débito, a apuração inequívoca do fato, a identificação dos responsáveis e a quantificação precisa do dano. Parece clara a ausência de tais requisitos, tanto que o Parecer Ministerial nº 01323/22 não abraçou a tese de imputação.

Após a análise detalhada de todos os pontos atinentes às irregularidades atribuídas ao ex-Prefeito de Teixeira, e por não haver sido demonstrada a gravidade necessária para o comprometimento das contas, pedindo vênia ao Ministério Público de Contas e à Unidade de Instrução, voto nos seguintes termos:

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

I. ***Regularidade com ressalvas*** *das contas anuais de responsabilidade do* ***senhor Edmilson Alves dos Reis,*** *ex-Prefeito de Teixeira, relativas ao exercício de 2020;*

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

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

IV. ***Recomendação*** *à atual gestão do Município de Teixeira para que siga fielmente a orientação constante da RN TC 04/2021 e cumpra as normas legais no que concerne ao recolhimento de contribuição previdenciária patronal.*

V. ***Arquivamento*** *dos presentes autos eletrônicos.*

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, com impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

I. ***Julgar regulares com ressalvas*** *as contas anuais de responsabilidade do* ***senhor Edmilson Alves dos Reis,*** *ex-Prefeito de Teixeira, relativas ao exercício de 2020;*

II. ***Emitir parecer*** *favorável às contas anuais de responsabilidade do referido gestor.*

III. ***Declarar o atendimento*** *dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2020;*

IV. ***Recomendar*** *à atual gestão do Município de Teixeira para que siga fielmente a orientação constante da RN TC 04/2021 e cumpra as normas legais no que concerne ao recolhimento de contribuição previdenciária patronal.*

V. ***Determinar o arquivamento*** *dos presentes autos.*

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

João Pessoa, 21 de setembro de 2022.

Assinado 27 de Setembro de 2022 às 09:56

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 26 de Setembro de 2022 às 15:01

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 27 de Setembro de 2022 às 10:33

Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL