



PROCESSO TC-07328/21

*Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Salgadinho. 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 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Regularidade com ressalvas. Atendimento integral às exigências da LRF. Emissão de parecer favorável.***

PARECER PPL-TC 0014/23

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Salgadinho, relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor Marcos Antônio Alves, 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. 3215/3236), 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 264/2019, de 02 de janeiro de 2020, estimando receita e fixando despesa em R\$ 21.000.000,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50,00% da despesa fixada na LOA (R\$ 10.500.000,00);*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 5.088.941,50. Também foram abertos R\$ 560.573,30 em créditos adicionais especiais sem autorização legislativa, irregularidade que foi mantida após análise de defesa. Foram utilizados créditos adicionais no montante de R\$ 4.213.709,83;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 16.651.188,03, equivalente a 79,29% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 15.458.307,24, equivalente a 73,61% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu a marca de R\$ 11.056.589,78, correspondendo a 91,99% da previsão orçamentária original;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 16.262.902,32;*
- g) as Receitas Próprias totalizaram R\$ 450.495,09, equivalente a 2,70% da Receita Orçamentária.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta superavit equivalente a 7,16% da receita orçamentária arrecadada, correspondendo a R\$ 1.192.880,79;*
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 2.600.882,67, apropriado na conta Bancos;*
- c) o Balanço Patrimonial consolidado evidenciou superavit financeiro, no valor de R\$ 1.356.995,71.*



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 Salgadinho, com julgamento pela regularidade com ressalvas (Acórdão AC1-TC – 0023/22, Processo TC 03765/21);
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 353.136,84, correspondendo a 2,40% 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\$ 2.530.007,13, equivalente a 87,98% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 3.305.791,81, equivalente a 29,89% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) a importância de R\$ 2.239.380,95, equivalente a 21,73% da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 9.181.487,02, equivalente a 56,45 % da RCL (limite máximo=60%), não considerando o Parecer TC nº 12/07;
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 7.324.395,15, equivalente a 45,03% da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer TC nº 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 02/05/2022 (fls. 3237/3238), a citação do Prefeito de Salgadinho, responsável pelas contas em testilha, senhor Marcos Antônio Alves.

Após ver atendida sua solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de defesa (fl. 3241), o gestor anexou aos autos eletrônicos o Documento TC nº 61086/22 (fls. 3246/4067), cujo teor foi examinado pela Auditoria, dando azo à elaboração de relatório técnico (fls. 4075/4090), na qual foram consignadas as falhas que remanesceram a macular as contas do gestor responsável:

- Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa;
- Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
- Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;
- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no valor de R\$ 257.691,61;
- Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (R\$ 59.510,34);
- Realização de despesas sem observância ao Princípio da Economicidade. (R\$ 59.510,34).

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:

- **Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e irregularidade das contas de gestão** do Chefe do Poder Executivo do Município de Salgadinho, senhor. Marcos Antônio Alves, relativas ao exercício de 2020;

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



- **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 nº 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.

Em parecer oral, o Representante do Ministério Público de Contas consignou novo entendimento, pugnando pela regularidade com ressalvas das contas do gestor, tendo em vista a devolução voluntária aos cofres da municipalidade dos valores apontados como débito pela Equipe de Inspeção.

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 Salgadinho, senhor Marcos Antônio Alves, no curso do exercício de 2020:

– Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa

A falha em comento foi objeto de análise no item 4 do relatório inicial. Como se vê no quadro que ilustra o tópico, foi considerada pela Equipe Especialista apenas a autorização legislativa para abertura de créditos adicionais suplementares, o que alçou à condição de irregularidade todo o montante aberto a título de créditos adicionais especiais (R\$ 560.573,30).

Em sede de análise de defesa, a Auditoria reconheceu uma certidão da Câmara dos Vereadores de Salgadinho, onde constava a informação relativa a publicação das Leis Municipais 272/2020, 284/2020 e 287/2020, que regularizariam, em tese, a falha constante do exórdio.

Todavia, faltariam, no entender do Grupo Técnico, mais informações acerca da Lei Municipal nº 287/20. Destarte, a eiva foi mantida, mas seu valor foi reduzido para R\$ 47.293,06, o que representa aproximadamente 0,83% do total de créditos abertos.

Malgrado não seja possível a consulta à página oficial da Câmara Municipal de Salgadinho para asseverar a publicização da Lei nº 287/20 – a página oficial do Poder Legislativo Mirim não traz os instrumentos legislativos anteriores ao ano de 2021 – inexistiu razão para a rejeição do documento apresentado (fls. 4058/4159), nem da respectiva certidão (fls. 4060/4061), razão que me leva a desconsiderar a eiva para efeito da valoração das contas.



- **Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;**
- **Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;**

As duas falhas perpassam o tema da inconformidade de registros. No que toca a demonstrativos contábeis, segundo a Auditoria, considerou-se que centenas de empenhos que se refeririam a despesas com pessoal foram contabilizados erroneamente no elemento 36 – outros serviços de terceiros pessoa física. O somatório alcançou o montante de R\$ 777.057,00 (Documento TC nº 34272/22 - fls. 3033-3213), impactando os cálculos para fins de apuração dos percentuais máximos da LRF, bem como o total estimado para contribuição previdenciária não recolhida.

O Documento lista nada menos do que 181 laudas, elencando quase uma centena de prestadores de serviços cuja remuneração ultrapassa o montante de R\$ 700 mil, representando 11,22% do que foi gasto com servidores efetivos e 47,19% do que foi gasto com servidores contratados por excepcional interesse público.

As alegações da defesa asseveraram tratar-se de prestações de serviços com características de eventualidade, não compatíveis com a relação convencional de emprego. A alternância de atividades como roçado de mato, conserto de estradas vicinais, consertos de galerias e pinturas de prédios públicos conformariam uma sazonalidade não condizente com a contratação de 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.*

Mais da metade dos empenhos elenca situações de pagamento por serviços de limpeza (a palavra aparece em 456 registros) das mais diversas localidades (prédios públicos, estradas vicinais, cisternas, praças, entre outros). Também há ocorrências de serviços de apoio a pessoas enfermas, elaboração de balancetes contábeis, auxiliares em operação coordenadas pela defesa civil, combate à pandemia de coronavírus, entre tantos outros.

É notório que os exemplos descritos não se compatibilizam 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 redonda 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 resoa como a mais apropriada. Destarte, não vejo sinais de irregularidade na conduta do Gestor, devendo a falha ser afastada.



No que concerne à outra eiva, a pouca gravidade leva a tomá-la como ressalva à presente prestação de contas. A Edilidade registrou receitas do Fundeb no valor de R\$ 2.875.368,71, contabilizando despesas em montante levemente superior (R\$ 2.900.485,16).

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.

§ 1º 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.

§ 2º 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 tempo. Como citado, a falha não encerra gravidade necessária para a reprovação de contas, **embora implique ressalva, cabendo recomendação** ao atual gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.*

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

A irregularidade foi apontada no item 13 do exórdio. Todavia, houve um lapso do Órgão Auditor ao desconsiderar as contribuições previdenciárias patronais feitas em 2021, relativas ao exercício de 2020, ajuste feito na tabela a seguir:

Discriminação	Valor (R\$)
Vencimentos e vantagens fixas (a)	6.236.289,95
Contratação por tempo determinado (b)	311.048,20
Outras despesas com pessoal - Elemento 36 (c)	777.057,00
Base de cálculo INSS (d = a+b+c)	7.324.395,15
Encargos patronais devidos (e = d*21,00%)	1.538.122,98
Salário família (f)	-
Salário maternidade (g)	-
Encargos patronais devidos (h = e-f-g)	1.538.122,98
Encargos patronais recolhidos em 2020 (i)	1.342.907,71
Encargos patronais de 2019 recolhidos em 2020 (j)	62.476,34
Encargos patronais de 2020 recolhidos em 2021 (k)	60.734,15
Total de encargos patronais exercício 2020 (l = i+j-k)	1.344.649,90
Obrigações não pagas	193.473,08

Recolhimento de 87,42%



Assim, foram pagos, a título de contribuição previdenciária patronal, o montante de R\$ 1.344.649,90, representando 87,42% do total devido.

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. Alguns ajustes são necessários para a elaboração deste cálculo, tais como o expurgo do salário-contribuição as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 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 da inicial não é suficiente para afirmar, peremptoriamente, que tais ajustes foram efetuados, o que depõe contra a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução.

Tendo em vista tais conclusões, tem-se que o valor apurado como devido ao INSS, não goza de certeza e liquidez, muito embora sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido. Afinal, a definitividade do cálculo das contribuições previdenciárias patronais devidas é atributo da Receita Federal do Brasil, Todavia, as estimativas feitas pelo Órgão Instrutivo gozem de elevado grau de aproximação.

*Muito embora a liquidação do débito não seja prerrogativa das Cortes de Contas, **a falha deve ser considerada como ressalva para fins do presente feito, cabendo recomendação** à atual gestão municipal para o recolhimento integral das obrigações previdenciárias patronais.*

- **Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (R\$ 59.510,34);***
- **Realização de despesas sem observância ao Princípio da Economicidade. (R\$ 59.510,34).***

As falhas acima remetem a decisões adotadas pela Primeira Câmara desta Corte de Contas em dois processos de licitação conduzidos pela Prefeitura Municipal de Salgadinho no curso do exercício de 2020. O julgamento de ambos os feitos foi pela irregularidade das licitações e dos contratos deles decorrentes, como se depreende dos seguintes recortes textuais:

Este Egrégio Tribunal de Contas (Acórdão AC1 – TC 01032/20) julgou IRREGULAR O Pregão Presencial nº 01/2020 e os contratos dele decorrentes e determinou a análise, pela Unidade Técnica de Instrução, no bojo do Processo de Acompanhamento da Gestão (Processo TC nº 00393/20), da execução dos contratos decorrentes do procedimento de licitação firmado com as empresas Posto Bizolão e Posto São José, com vistas a apurar possível dano ao Erário.

[...]

Este Egrégio Tribunal de Contas (Acórdão AC1 – TC 01634/20) julgou IRREGULAR o Pregão Presencial nº 05/2019 e os contratos dele decorrentes e determinou a análise, pela Unidade Técnica de Instrução, da execução do contrato decorrente do certame em apreço, durante o exercício de 2019, com vistas a apurar possível dano ao Erário, referente à parcela executada envolvendo os itens com preços superiores à média de mercado.

Atendendo às determinações constantes dos arestos acima citados, a Equipe Técnica procedeu à quantificação da eiva, chegando aos valores de R\$ 38.921,10 e R\$ 20.589,24. Na inteligência da Auditoria, o valor de R\$ 59.510,34 foi classificado como prejuízo ao erário, ensejando a reparação de quem deu causa ao débito.

Em preliminar arguida na sessão de 01/02/2023, o patrono do feito consignou o comprometimento do Prefeito em recolher aos cofres da Municipalidade o valor em testilha. Por decisão unânime dos Membros do Tribunal Pleno, foi concedido o prazo de 48h para a restituição do montante de R\$ 59.510,34.



Em 03/02/2023, foi apresentado o Documento TC nº 10868/23, no qual consta o Documento de Arrecadação Municipal (DAM) nº 01/2023 e os extratos da conta bancária 5103-9, sediada na agência Taperoá do Banco do Brasil, atestando o ingresso nos cofres do Município de Salgadinho do valor de R\$ 59.510,34.

Sendo essa a única mácula a ensejar o juízo de reprovabilidade das contas, o recolhimento voluntário do valor do superfaturamento implica o saneamento do processo, nos termos do artigo 12, §2º, da Lei Orgânica deste Sinédrio.

Postos os fatos, voto nos seguintes termos:

- I. **Regularidade com ressalvas** das contas anuais de responsabilidade do **senhor Marcos Antônio Alves**, ex-Prefeito de Salgadinho, relativas ao exercício de 2020;*
- II. **Emissão de Parecer Favorável** às contas anuais de responsabilidade do gestor acima mencionado;*
- III. **Atendimento integral** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LRF;*

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 em EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Salgadinho esse PARECER FAVORÁVEL à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Marcos Antônio Alves, relativa ao exercício de 2020.

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

João Pessoa, 22 de fevereiro de 2023.

Assinado 3 de Março de 2023 às 11:15



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 3 de Março de 2023 às 11:04



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 Março de 2023 às 08:11



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 3 de Março de 2023 às 12:14



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 Março de 2023 às 14:40



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
CONSELHEIRO

Assinado 3 de Março de 2023 às 11:07



Assinado Eletronicamente

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

Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 5 de Março de 2023 às 10:39



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