



Processo TC n.º 04.348/16

RELATÓRIO

Cuida-se nos presentes autos da Gestão Fiscal e Gestão Geral (**Prestação Anual de Contas**) da **Sra. Débora Cristiane Farias Moraes**, ex-Prefeita Municipal de **Salgadinho/PB**, durante o exercício de **2015**, encaminhadas a este **Tribunal** em **30.03.2016**, dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o Relatório de fls. 407/544, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei n.º 187/2014, de 27.11.2014, publicada em 23.12.2014, estimou a receita em R\$ 22.876.780,44, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais até o limite de 100% do total orçado. Desses valores, a receita arrecadada somou R\$ 11.804.507,60 e a despesa realizada R\$ 11.951.036,04. Os créditos adicionais abertos e utilizados totalizaram R\$ 4.096.467,49, cuja fonte de recursos foi integralmente de anulação de dotação;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram R\$ 2.380.579,40, correspondendo a 27,72% do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram 75,77% dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram R\$ 1.258.781,80, correspondendo a 14,66% das receitas de impostos, inclusive transferências, não atendendo, portanto, ao mínimo exigido constitucionalmente;
- Os gastos contabilizados com obras públicas (elemento de despesa 51 – Obras e Instalações), no exercício, totalizaram R\$ 705.330,67, correspondendo a 5,90% da despesa orçamentária total;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou R\$ 2.783.590,36, equivalente a 25,82% da Receita Corrente Líquida – RCL, dividindo-se, respectivamente, nas proporções de 49,38% e 50,62% entre dívida flutuante e dívida fundada;
- Os gastos com pessoal do Município, sem considerar as despesas com obrigações patronais, atingiram R\$ 4.677.629,37, correspondendo a 43,38% da RCL, enquanto que os do Poder Executivo representaram 39,99%;
- A movimentação de pessoal do Poder Executivo, no exercício em análise, foi a seguinte:

Tipo de Cargo	Jan	Abr	Ago	Dez	Varição Jan/Dez (%)
Comissionado	49	70	71	61	24,49
Contratação por Excepcional Interesse Público	0	19	20	0	0,00
Efetivo	150	150	151	153	2,00
TOTAL	199	239	242	214	7,54

- Não foi realizada diligência *in loco* para análise do presente processo;
- Há registro de denúncia sobre irregularidades ocorridas no exercício em epígrafe, através do **Processo TC n.º 05354/18**: a Auditoria considerou **procedente a denúncia**, em relação a despesas (AC CENTRO AUTOMOTIVO – compra de pneus e câmaras de ar) sem o devido procedimento licitatório, no valor total de R\$ 35.371,00, bem como pelo uso indevido da Dispensa de Licitação para aquisição de peixe, junto a empresa PESQUEIRA DO NORDESTE LTDA (R\$ 18.300,00).



Processo TC n.º 04.348/16

Além desses aspectos, o Órgão de Instrução constatou diversas inconformidades, o que ocasionou a notificação da gestora responsável, **Sra. Débora Cristiane Farias Moraes**, que apresentou defesa de fls. 548/927 e 1148/2337, concluindo a Auditoria, conforme relatórios de fls. 934/952 e 2343/2350, que **remanescem** as seguintes irregularidades:

▪ **Elaboração de orçamento superestimado:**

A defesa alega que a questão orçamentária não pode ser considerada como absoluta, já que é uma previsão e é uma matéria complexa. Destaque-se que havia previsão de uma série de obras e aguardava recursos federais e até estadual, que não se confirmou.

A Auditoria **manteve a pecha**, assegurando que houve um descompasso em relação ao planejamento inicial, cuja execução foi de apenas 52,24% do previsto.

▪ **Autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados:**

A defendente declara que a problemática existiu dada a antecedência com que foi feita as estimativas e os cálculos, dando azo a alguns equívocos, mas que tal autorização não altera o total do Orçamento trata apenas de uma troca de valores entre as dotações, pois o total suplementado foi todo por anulação de dotação orçamentária.

A Unidade Técnica de Instrução analisou a matéria, **mantendo seu entendimento**, pois dispor de 100% de limite para suplementar um orçamento indica a precariedade da Administração em programar as ações governamentais que serão de fato executadas, além do que tal panorama constitui infringência ao art. 167, III da CF, normatizando que é vedada a concessão ou utilização de créditos ilimitados e o art. 1º, §1º da LRF, acerca da obediência ao princípio do planejamento na gestão fiscal.

▪ **Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 146.528,44. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 12.606,35:**

Alega a defesa que, quanto ao déficit orçamentário, tal ocorreu pelo fato do momento vivido na época, a queda na receita da qual os municípios de pequeno porte é muito dependente, já que a arrecadação de recursos próprios é mais restrita, mas que o importe apurado representa um valor ínfimo. E, no que se refere ao déficit financeiro sustenta que houve superávit, já que o apurado no Balanço Patrimonial assim demonstra (Ativo Circulante – Passivo Circulante), no montante de R\$ 247.580,99.

A Auditoria **manteve ambas as irregularidades**, uma vez que não se observou o que emana do art. 1º da LRF e que o resultado financeiro não se extrai do Balanço Patrimonial, mas sim do Balanço Financeiro, conforme regras contábeis estabelecidas pela Lei Federal n.º 4.320/64.

▪ **Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação:**

Assegurou a defendente que a contratação de assessoria jurídica e de assessoria contábil, por inexigibilidade de licitação, está dentro da legalidade pelos motivos que elegeu, além do que há jurisprudência pacífica desta Corte de Contas para tais contratações. Sustentou ainda a confiança em tais profissionais para embasar a escolha, daí a impossibilidade de concorrência pública através de outras modalidades licitatórias, alegando, ainda, é proibido todo e qualquer advogado de participar de processo licitatório.

A Unidade Técnica de Instrução analisou a matéria e informou que a contratação de advogados para o “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas” depende de concurso público (art. 37, II da CRFB), excetuados os casos expressamente autorizados em que se deva contratar através de inexigibilidade licitatória, caso em que é exigida notória especialização, por serviço inédito ou incomum, capaz de exigir um grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos. No mais, deve se inaugurar procedimento licitatório, adotando uma de suas modalidades, garantindo-se o pleno atendimento da Lei. Assim, **manteve a pecha anunciada**.



Processo TC n.º 04.348/16

- **Não aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios (14,66%), do produto da arrecadação de impostos e transferências:**

A interessada alegou que a Auditoria deixou de considerar, como aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, o pagamento de Restos a Pagar inscritos em 2015 e pagos até 31 de março de 2016, uma vez que existia saldo bancário suficiente para cobertura de tais pagamentos, como fez anexar aos autos os extratos bancários de aplicação financeira das contas do FPM e ICMS, que somados, importam em saldo de R\$ 203.492,50, suficientes, portanto, para quitar as despesas aqui discutidas, de modo que a aplicação passa a ser de 15,45%. Não obstante tal constatação, é de se destacar que o percentual indicado pela Auditoria (14,66%) é bem próximo do mínimo exigido (15%), tendo este Tribunal já firmado entendimento pela aprovação das contas por arredondamento neste sentido.

A Auditoria informou que considerou os Restos a Pagar quitados até março de 2016 utilizando o saldo final da conta do ICMS, mas que segundo o SAGRES, o saldo do FPM é R\$0,00, não podendo ser considerada para efeito de inclusão nos cálculos e, por isto mesmo, **manteve a irregularidade com percentual de 14,66%**.

- **Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público:**

A defesa declarou que houve tentativa de realização de concurso público para preenchimento das vagas, em torno de 20 (vinte), dos contratos temporários, mas diante das dificuldades inerentes à espécie, houve atrasos e culminou com período eleitoral, de modo que o Ministério Público orientou a suspender o processo para se realizar em outro momento.

A Auditoria não acatou as justificativas e **manteve a pecha**.

- **Não recolhimento e não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$ 230.670,10:**

Foi pago o importe de R\$ 674.837,59, quando deveria ter sido empenhado o montante de R\$ 905.507,69, representando **74,53%** de recolhimento efetuado ao órgão previdenciário (INSS).

A defesa reconhece a existência do débito e informa que recolheu 89,31% das obrigações previdenciárias estimadas e que o valor não repassado estava sujeito às deduções legais (salário família, salário maternidade, 1/3 de férias) e ainda foi objeto de parcelamento junto ao INSS.

A Auditoria não localizou nos autos nenhum documento que comprovasse o requerimento para parcelamento dos débitos previdenciários, com base na MP 565/12, de acordo com as Leis 12.716/12 (art. 10) e 11.196/2005 (art. 103-B), e o Decreto 7.844/12 (art. 2º), e ainda que o tivesse, o não recolhimento de contribuições previdenciárias de forma tempestiva acarreta ônus ao erário municipal em virtude da incidência de multas e juros aplicados pela instituição credora. No caso em apreço, o parcelamento do débito previdenciário apenas regulariza a situação do município perante a Receita Federal do Brasil, subsistindo, além dos danos decorrentes dessa operação, o comprometimento de gestões futuras em consequência do endividamento do município. **Assim, manteve as máculas**.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através da Douta **Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão**, emitiu Parecer n.º 00399/18, fls. 955/964, mantido após complementações de instrução promovidas, visando esclarecer alguns pontos envolvendo execução de obras públicas, assentado em Cota em 18.02.2022, fls. 2353/2356, sumariando as considerações a seguir delineadas.

No que toca à *elaboração de orçamento superestimado*, entendeu que se deve considerar que a receita prevista deve sempre observar a média histórica, inclusive com os acréscimos de um exercício para outro, o que não ocorreu na espécie, de modo que o fato evidencia a ausência de comprometimento da gestão com a manutenção do equilíbrio das contas públicas e o cumprimento de metas entre receitas e despesas, em desrespeito ao princípio do planejamento, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de



Processo TC n.º 04.348/16

Responsabilidade Fiscal – LRF, cuja observância constitui requisito indispensável a uma gestão fiscal responsável, cabendo cominação de multa à ex-gestora prevista na LOTCE/PB.

Respeitante à *autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados*, à medida que se autorizou 100% dos valores previstos na LOA, a conduta não se mostra razoável e está umbilicalmente ligada à falta de compromisso com o planejamento orçamentário, para a qual cabe recomendação à responsável quanto à observância da apresentação do Orçamento Público de acordo com as normas e princípios de contabilidade aplicáveis ao setor público, especialmente quanto à programação e efetiva execução das receitas e despesas públicas em conformidade com a boa fé no gerenciamento da coisa pública.

Também se verificou *ocorrência de déficit orçamentário e financeiro, sem adoção das providências efetivas*. No presente caso, depreende-se que a má gestão dos recursos públicos em um determinado exercício inviabiliza a execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício subsequente e, em consequência, não foram observadas as medidas estabelecidas pela Lei Complementar nº 101/2000, o que comporta recomendações à atual gestão, além da aplicação de multa ao gestor responsável, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE.

O Órgão Auditor também constatou a *realização de despesas com justificativa de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação*. Conforme se observa dos autos, o Ente realizou despesa com a contratação de assessoria jurídica (R\$44.000,00) e serviços contábeis (84.000,00), totalizando o valor de R\$ 128.000,00, utilizando equivocadamente 02 (dois) procedimentos licitatórios na modalidade inexigibilidade, sem se coadunar com o art. 25, II da Lei de Licitações e Contratos, principalmente a ausência de singularidade do serviço (e não do profissional) prestado, donde se conclui que os serviços a serem prestados de forma corriqueira e continuamente como inerentes às atividades da Administração devem ser executados por servidor efetivo, admitido através de concurso público - art. 37, II, da Constituição Federal, recomendando-se a adoção de providências no sentido de que a Prefeitura reveja a forma de contratação e prestação destes serviços.

Referente a *não aplicação do percentual mínimo de 15% do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais na Saúde*, acompanhou o entendimento da Auditoria, de que não existia registro, no SAGRES, em 31.12.2015, de saldo na conta corrente do FPM, para que servisse de suporte financeiro para cobertura dos restos a pagar quitados até final de março do exercício seguinte (2016), o que aumentaria a aplicação na Saúde. Assim, o Município de Salgadinho aplicou em ações e serviços públicos de saúde apenas algo em torno de 14,66% da receita de impostos, inclusive transferências, não atendendo ao mínimo exigido constitucionalmente que corresponde a 15%, o que constitui grave ofensa a direito fundamental consagrado na Carta Magna de 1988 e enseja **emissão de Parecer Contrário**, conforme dispositivo do Parecer Normativo PN-TC 52/04.

Quanto ao *não provimento dos cargos de natureza permanente através de concurso público*, recomendou que sejam priorizadas as contratações de servidores através de concurso público, em atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, reservando as contratações por excepcional interesse público para os casos que, de fato, estejam em conformidade com as situações de emergência e excepcionalidade previstas em lei.

Por fim, no que toca ao *não empenhamento e não recolhimento da contribuição previdenciária do empregado à instituição de previdência (INSS)*, constatou-se o não empenhamento das obrigações patronais relativas ao Regime Geral de Previdência Social, no montante estimado de R\$ 230.670,10, a conduta constitui hipótese de reprovação das contas prestadas, segundo a inteligência do subitem 2.5 do Parecer Normativo n.º 52/2004, sem prejuízo de aplicação de multa à responsável, além do que o fato é tipificado como crime previsto no art. 2ª, II da Lei n.º 8.137 de 1990, que institui disciplina para os crimes contra a ordem tributária. Diante de tal falha, deve-se disponibilizar à Receita Federal do Brasil o acesso aos presentes autos eletrônicos, para a devida análise e tomada de providências que entender cabíveis, bem como



Processo TC n.º 04.348/16

ser provocado o Ministério Público Federal acerca do não recolhimento de verba previdenciária, por força dos indícios do cometimento de atos de improbidade administrativa.

Ante o exposto, opinou a Representante do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas pela:

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade da **Sra. DÉBORA CRISTIANE FARIAS MORAIS**, em virtude das irregularidades constatadas, durante o exercício de **2015**;
- b) **Julgamento pela IRREGULARIDADE** das contas de gestão da mencionada responsável, mediante a não observância das normas legais pertinentes;
- c) **ATENDIMENTO PARCIAL** às determinações da LRF;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** à ex-gestora por transgressão às normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II da Lei Orgânica deste Tribunal;
- e) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar observância às normas constitucionais, especificamente no tocante às normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- f) **COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL e ao INSS** acerca do não recolhimento da contribuição patronal no valor de **R\$ 230.670,10**.

É o Relatório, informando que os interessados foram intimados para a presente Sessão.

VOTO

Data venia a Auditoria e o *Parquet*, mas este Relator ousa discordar da pecha relativa a não aplicação mínima nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, em apenas 14,66% da receita base. É que, compulsando os autos, fls. 869, vislumbro saldo bancário da conta do FPM, relativa à aplicação financeira a ele vinculada, no valor de R\$ 167.348,33, dando suporte financeiro, portanto, aos pagamentos até março de 2016 dos Restos a Pagar da Saúde, no montante de R\$ 68.366,44, de modo que a aplicação total nas ASPS passam a ser **R\$ 1.327.148,20**, representando **15,45%** da receita de impostos e transferências, não havendo mais o que se falar em irregularidade neste sentido.

Assim, considerando o Relatório da Equipe Técnica desta Corte, o Parecer oferecido pelo Ministério Público Especial e as ponderações do Relator, VOTO para que os integrantes do Tribunal Pleno deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

1. **Emitam PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas da **Sra. Débora Cristiane Farias Morais**, ex-Prefeita do Município de **Salgadinho/PB**, relativas ao exercício de 2015, encaminhando-o à consideração da Egrégia Câmara de Vereadores do Município;
2. **Declarem ATENDIMENTO PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte daquela gestora;
3. **Julguem REGULARES COM RESSALVAS** os atos de gestão e ordenação de despesas da **Sra. Débora Cristiane Farias Morais**, ex-Prefeita do Município de **Salgadinho/PB**, relativos ao exercício financeiro de **2015**;
4. **Apliquem MULTA PESSOAL** à ex-Prefeita Municipal de **Salgadinho/PB**, **Sra. Débora Cristiane Farias Morais**, no valor de **R\$ 4.000,00 (67,15 UFR-PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93), assinando-lhe o **PRAZO de 60 (SESSENTA) DIAS** para o recolhimento voluntário do valor da multa antes referenciada ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência da Procuradoria Geral do Estado ou do Ministério



Processo TC n.º 04.348/16

Público, na inação daquela, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer;

5. **Comuniquem** à Receita Federal do Brasil, em relação às falhas aqui noticiadas quanto à matéria previdenciária, para que adote as medidas no âmbito de sua competência;
6. **Recomendem** à administração municipal de **Salgadinho/PB** no sentido de observar estritamente as normas da Constituição Federal, as leis infraconstitucionais e as normas emanadas por esta Corte de Contas, evitando a reincidência das falhas observadas nos presentes autos.

É o Voto.

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro Relator



Processo TC n.º 04.348/16

Objeto: **Prestação de Contas Anuais**

Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Salgadinho/PB**

Autoridade Responsável: **Débora Cristiane Farias Moraes**

Patronos/Procuradores: **José Lacerda Brasileiro (Advogado OAB/PB n.º 3.911)**

MUNICÍPIO DE SALGADINHO - Prestação de Contas Anual da Chefe do Poder Executivo - Exercício Financeiro de 2015. Atendimento parcial às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aplicação de multa. Regularidade com ressalvas das contas de gestão. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Recomendações.

ACÓRDÃO APL TC n.º 067 /2022

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC n.º 04.348/16**, referente à Gestão Geral (Prestação de Contas Anual) e da Gestão Fiscal da **Sra. Débora Cristiane Farias Moraes**, ex-Prefeita do Município de **Salgadinho/PB**, relativas ao exercício financeiro de 2015, acordam os Membros do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do Relatório e do Voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

1. Com fundamento no artigo 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993, **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** os atos de gestão e ordenação de despesas da **Sra. Débora Cristiane Farias Moraes**, ex-Prefeita do Município de **Salgadinho-PB**, relativos ao exercício financeiro de **2015**;
2. **DECLARAR** o **ATENDIMENTO PARCIAL** das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. **APLICAR** multa pessoal à ex-Prefeita Municipal de **Salgadinho-PB**, **Sra. Débora Cristiane Farias Moraes**, no valor de **R\$ 4.000,00 (67,15 UFR-PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93), assinando-lhe o prazo de **60 (sessenta)** dias para o recolhimento voluntário do valor da multa antes referenciada ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência da Procuradoria Geral do Estado ou do Ministério Público, na inação daquela, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer;
4. **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil, em relação às falhas aqui noticiadas quanto à matéria previdenciária, para que adote as medidas no âmbito de sua competência;
5. **RECOMENDAR** à atual administração municipal de **Salgadinho-PB** no sentido de observar estritamente as normas da Constituição Federal, das leis infraconstitucionais e das normas emanadas por esta Corte de Contas, evitando a reincidência das falhas observadas nos presentes autos.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Sala de Sessões do TCE/PB – Plenário Ministro João Agripino Filho
João Pessoa, 16 de março de 2022.

Assinado 21 de Março de 2022 às 09:52



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 18 de Março de 2022 às 13:27



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 22 de Março de 2022 às 09:02



Bradson Tiberio Luna Camelo

PROCURADOR(A) GERAL