



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO-TC- 04674/14**

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Aroeiras. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013. Prefeito. Ordenador de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de JULGAMENTO das contas. Atribuição definida no art. 71, inciso II, c/c o art. 1º, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos. Não realização de procedimento licitatório. Irregularidade de certames. Aplicação a menor de recursos do Fundeb na valorização do magistério. Contratação irregular de servidores temporários. Não recolhimento de obrigação previdenciária patronal. Excessos no pagamento de despesas. **JULGAMENTO IRREGULAR das contas relativas ao exercício 2013.** Atendimento integral às exigências da LRF. Imputação de débito. Cominação de multa. Determinação. Representação. Recomendação.*

### ACÓRDÃO APL-TC-0649 / 2016

#### RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de **Aroeiras**, senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques, relativa ao exercício financeiro de **2013**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Aroeiras; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico acerca das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 212/237), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

#### **1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:**

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 0827/2012, publicada em 03/01/2013, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 30.510.100,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 15.255.050,00, equivalente a 50,00% da despesa fixada na LOA.
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 11.520.796,00, e créditos adicionais especiais, no valor de R\$ 675.000,00. Examinando-se as fontes para abertura, foram identificados excesso de arrecadação, no valor de R\$ 1.021.200,00, bem como anulação de dotação, em montante equivalente a R\$ 9.921.196,00. Cotejando-se o total de créditos abertos com as fontes possíveis, constatou-se a abertura de créditos adicionais sem fonte, no valor de R\$ 2.274.600,00. Dos créditos abertos, foram utilizados R\$ 8.628.445,65.
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 31.572.678,58, representando 103,5% da previsão inicial.
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 32.766.648,92, representando 107,4% da estimativa inicial.
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 14.833.975,94.
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 31.212.193,37.

#### **2. No tocante aos demonstrativos apresentados:**

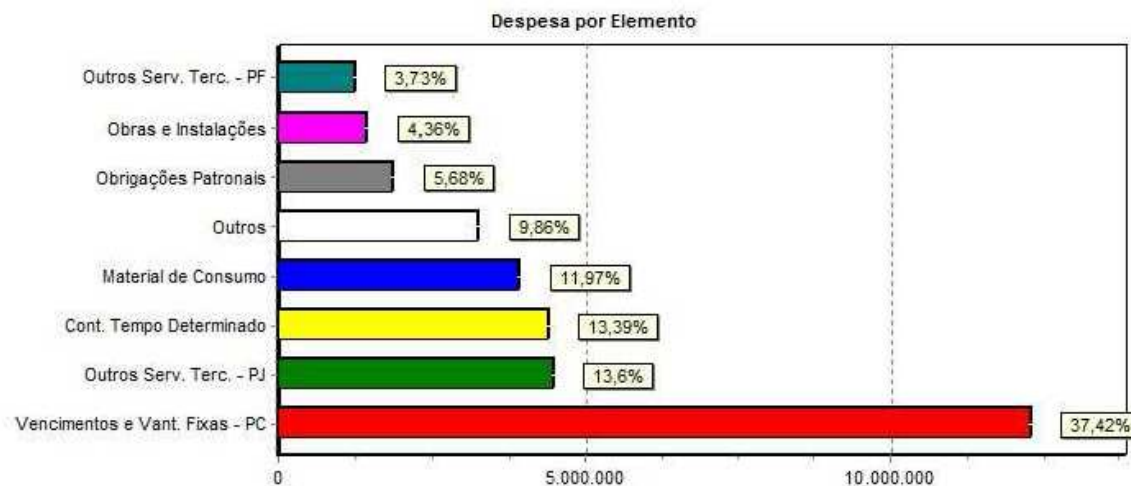
- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R\$ 1.193.970,34), equivalente a 3,79% da receita orçamentária arrecadada.
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 4.463.626,01, apropriado na conta Bancos (R\$ 4.443.786,44) e na conta Caixa (R\$ 19.839,57).
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta deficit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 2.823.238,59.

### 3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 04324/14), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 00639/14, publicado na edição nº 1156 do Diário Oficial Eletrônico em 07/01/2015. Não há alusão a falhas relacionadas à remuneração dos edis.

O item 8 da exordial aponta a inexistência de excesso na remuneração do Chefe do Poder Executivo e de seu substituto constitucional.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



### 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\$ 6.188.125,97 equivalente a **57,41%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 14.833.975,94, equivalente a **29,44%** da RIT (limite mínimo=25%).
- c) O Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 3.039.150,08, equivalente a **21,26%** da RIT (limite mínimo=15%).
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 16.645.744,24, correspondendo a **54,37%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 16.019.256,75, correspondendo a **51,32%** da RCL (limite máximo=54%).

Após a conclusão da peça inaugural, o Grupo Especial de Auditoria elaborou relatório de complementação de instrução (fls. 486/494), onde foi analisada a execução da despesa municipal na área de transporte. A peça foi amparada em um primoroso estudo feito pelo Órgão Técnico (fls. 410/481) que, a partir da observação da atuação de corporações ligadas à atividade empresarial de locação de veículos e traslado de pessoas, identificou a formulação de uma ação estratégica para, em arranjo com autoridades públicas, subtrair recursos de prefeituras paraibanas. A prática foi marcante em diversos municípios da microrregião de Umbuzeiro<sup>1</sup>. O trecho a seguir, extraído do Processo TC nº 01325/14, sinaliza o padrão reconhecido no curso da instrução.

*Houve, sim, um arranjo que colocou um ser intermediário (empresa), na maioria das vezes inexistente no mundo concreto (fantasma), criado exclusivamente para pactuar com a Administração Pública, para unir os reais prestadores de serviços (pessoas físicas) às entidades públicas, sendo lhe devida uma vultosa quantia em dinheiro, simplesmente, em função da execução de tarefa antes realizada, sem obstáculo, pelos próprios Entes Federados.*

<sup>1</sup>O relatório contempla despesas autorizadas pelas Prefeituras de Santa Cecília, Umbuzeiro, Gado Bravo, Natuba e Aroeiras.

Após a conclusão da exordial (item 17, fls. 236/237) e do relatório complementar (item 6, fls. 492/493), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2013, atribuíveis ao senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques. Tendo em vista tal constatação, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação do responsável, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fls. 405 e 496).

Atendida solicitação de prorrogação do prazo para apresentação de defesa (fls. 503/504), procedeu-se à carga eletrônica do Documento 57746/15, com as contrarrazões do interessado. As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 509/527). Também anexada a apreciação da complementação de instrução (fls. 533/538). Das eivas anotadas nas peças iniciais, subsistiram as seguintes:

1. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, no montante de R\$ 1.226.534,52, descumprindo o art. 167, II e V, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei nº 4.320/64;
2. Não-encaminhamento ao Tribunal de procedimentos licitatórios, descumprindo o art. 1º da Resolução Normativa RN TC nº. 02/2011;
3. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais sem devida indicação dos recursos correspondentes, descumprindo o art. 167, V, da Constituição Federal;
4. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, no montante de R\$ 1.193.970,34, sem a adoção das providências efetivas, descumprindo os arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF;
5. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, descumprindo os arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964;
6. Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no montante de R\$ 2.823.238,59, descumprindo o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF;
7. Não apresentação, durante inspeção in loco, dos procedimentos licitatórios realizados, no montante de R\$ 3.861.291,90, descumprindo o § 3º do Art. 7º da Resolução Normativa RN–TC- 02/2011;
8. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios no montante de R\$11.733.700,00, descumprindo a Lei nº 8.666/1993; a Lei nº 10.520/2002 e demais legislações vigentes;
9. Não-destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb para a remuneração dos profissionais do magistério, descumprindo o art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;
10. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público sem lei regulamentadora, descumprindo o art. 37, IX, da Constituição Federal;
11. Omissão de valores da Dívida Fundada, no montante de R\$ 242.979,18, descumprindo o Art.98, parágrafo único, da Lei 4.320/64;
12. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 1.599.111,30, descumprindo os arts. 40, 195, I, "a" da Constituição Federal e o art. 35 da Lei 4.320/64;
13. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$ 1.797.408,66, descumprindo os arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92;
14. Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos, descumprindo a Lei 12.305/2010 e a Constituição Federal.
15. Excessos de gastos com locação de veículos para a Saúde no valor 442.456,91.
16. Excessos de gastos com Transporte de Estudantes da rede de e de R\$ 453.838,63.
17. Excessos de gastos com transporte de estudantes universitários no valor 100.000,00.
18. Excessos de gastos com transporte de professores no valor de R\$ 19.955,20.
19. Irregularidades do Pregão Presencial 002/2013, do qual resultou o Contrato 023/2013, no valor de R\$ 2.435.900,00, em razão da ausência de pesquisa de preços e aumento não justificado do objeto em relação ao executado em exercícios anteriores e à possibilidade de subcontratação total do objeto licitado.
20. Irregularidades da Dispensa de Licitação número 003/2013, da qual resultou o Contrato 006/2013, no valor de R\$ 325.700,00, em razão da inclusão em seu objeto de “locação de veículos” que não prestavam serviços essenciais à população, a exemplo de caminhoneta a serviço do Gabinete do Prefeito e ausência de justificação dos preços contratados.

21. Despesas não licitadas pagas no valor de R\$ 2.346.130,00, contratadas junto a CARDOSO LOCAÇÕES E TRANSPORTES LTDA EPP, fazendo com que a despesa não licitada alcance, em 2013, o valor total de R\$ 5.825.721,90, e não R\$ 3.861.291,90 como indicado no item 6.01 do relatório inicial, página 222 dos autos.
22. Falta de apresentação dos álbuns processuais do Pregão Presencial 02/2013 e da Dispensa de Licitação 03/2013.

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 00334/16 (fls. 540/554), de autoria da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz. Em sintonia com as conclusões proferidas do Corpo de Instrução, alvitrou o Parquet Especial ao Relator e ao Órgão Plenário a:

- a) **Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e a irregularidade das contas anuais de gestão** do Chefe do Poder Executivo do Município de Aroeiras, senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques, relativas ao exercício de 2013, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52; e **declaração de atendimento parcial** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).
- b) **Imputação de débito** ao sobredito gestor, no valor de R\$ 1.016.250,74, por força do excesso na contratação de locação de veículos.
- c) **Aplicação de multa** pessoal prevista nos artigos 55 e 56, II e III da LOTC/PB ao Alcaide antes mencionado, pela natureza das irregularidades em que incorreu.
- d) **Instauração de autos próprios visando à declaração de inidoneidade** da Empresa Cardoso Locações e Transportes Ltda. EPP, nos termos do artigo 46 da LOTC/PB.
- e) **Representação** ao Ministério Público Estadual e à Receita Federal do Brasil, acerca das irregularidades aqui esquadrinhadas.
- f) **Recomendação** ao mencionado Chefe do Poder Executivo de Aroeiras no sentido cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres.

O processo foi agendado para a sessão ordinário de 01/06/2016. Seguiram-se diversas solicitações de adiamento peticionadas pelo patrono da causa. O feito foi submetido à apreciação dos Conselheiros Antônio Nominando Diniz Filho e Fernando Rodrigues Catão, que pediram vista, respectivamente, nas sessões realizadas nos dias 16/06/2016 e 20/07/2016. Agendamento feito para a presente seção, com as intimações de costume.

#### **VOTO DO RELATOR**

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais<sup>2</sup>, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas<sup>3</sup>. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos.

<sup>2</sup> Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

<sup>3</sup> Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que utilize, guarde, gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução.

- Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, no montante de R\$ 1.226.534,52, descumprindo o art. 167, II e V, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei nº 4.320/64;
- Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais sem devida indicação dos recursos correspondentes, descumprindo o art. 167, V, da Constituição Federal;

As falhas descritas acima referem-se à abertura de créditos adicionais à conta de recursos inexistentes. Vale frisar que a Lei Municipal 842/2013, destacada nos autos eletrônicos no Documento 64636/15, autorizou a abertura de crédito adicional especial, no valor de R\$ 675.000,00<sup>4</sup>. Todavia, como se vê a partir dos números apresentados na tabela constante do item 4.0.1 da inicial (fls. 215/216), o valor dos créditos abertos superou o montante apurado no somatório das fontes.

Após acatar alguns dos argumentos esposados na defesa, a diferença entre o montante dos créditos abertos e o volume das fontes de recursos declarados foi reduzida para R\$ 1.226.534,52. A razão para tal descompasso encontra-se num aparente equívoco cometido pela contabilidade municipal, que fica evidente na exposição das alegações da defesa. Foi considerado como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais o montante de R\$ 1.277.595,17, destaque nomeado como “receitas da competência de 2013 registradas em 2014 pelo regime de caixa”.

A possibilidade ventilada pelo gestor não encontra amparo na doutrina contábil, que considera, como possíveis fontes de recursos para abertura de créditos adicionais, as seguintes modalidades:

- Excesso de arrecadação — É o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a receita realizada (arrecadada) e a prevista.
- Superávit financeiro apurado em balanço patri-monial do exercício anterior — saldo positivo entre o ativo e o passivo financeiro.
- Anulação parcial ou total de dotações orça-mentárias ou de créditos adicionais - elimina-ção de despesas.
- Operações de Crédito realizadas - empréstimos tomados no mercado financeiro.
- Recursos decorrentes de vetos, de emendas ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, que fiquem sem as correspondentes despesas.

As quatro opções iniciais estão explicitamente contempladas no §1º do artigo 43 da lei 4.320/64. Já a possibilidade de lançar mão de vetos, emendas ou rejeição de parte da LOA está prevista no artigo 166, §8º, da Magna Carta. Postos os fatos, está clara a consumação da conduta vedada no artigo 167, V, da Constituição Federal<sup>5</sup>. Este tipo de prática contribui para a formação do **juízo de reprovabilidade das contas do gestor**, bem como com a **cominação de multa pecuniária**.

- Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, no montante de R\$ 1.193.970,34, sem a adoção das providências efetivas, descumprindo os arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.
- Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no montante de R\$ 2.823.238,59, descumprindo o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF

<sup>4</sup> O documento implicou a elisão de uma falha apontada pela Auditoria (abertura de crédito adicional especial sem autorização), mas não conseguiu contornar o problema da inexistência de recurso.

<sup>5</sup> É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

- Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, descumprindo os arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964;

*Versa a mácula sobre o descompasso da execução orçamentária apurado no ente municipal. Conforme se vê no quadro exibido no item 5 da exordial (fl. 218) houve déficit da ordem de R\$ 1.193.970,34, correspondendo a 3,79% da receita efetivamente arrecadada. Segundo o Órgão de Instrução, a falha afrontaria comando plasmado no artigo 1º, §1º, da LRF.*

*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 déficits 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.*

*Claro, portanto, que o ordenamento jurídico não propugna a impossibilidade de ocorrência de déficit. O teor do artigo 1º, §1º não veda que desequilíbrios pontuais possam marcar um determinado exercício. Na verdade, o citado dispositivo não contempla sequer uma determinação, na acepção clássica do termo. O que se busca evitar é o descasamento contínuo entre receitas e despesas, manifesto em déficit reiterados, que possam vir a comprometer a própria gestão do ente público.*

*No caso concreto, o exame mais detido das informações consolidadas pelo Órgão de Instrução no quadro mencionado demonstra que a execução orçamentária do Ente Municipal não expõe qualquer tipo de vulnerabilidade das finanças públicas. Atente-se para o fato de a municipalidade ter finalizado o ano de 2013 com disponibilidades financeiras equivalentes a R\$ 4.463.626,01, superiores ao saldo negativo decorrente da execução do orçamento.*

*No que concerne ao desequilíbrio financeiro apurado no Balanço Patrimonial (BP), avulta-se cenário semelhante. A mais recente edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público afirma que o BP é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação. Ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos itens que o compõem, a Lei 4320/64 confere um viés orçamentário ao BP.*

*Como se vê, no Ativo e Passivo financeiros serão contabilizados os eventos cuja realização dispensa a autorização legislativa consignada em orçamento. Um déficit apurado neste segmento, notadamente quando pode ser suportado por posições financeiras líquidas, como no caso concreto, não tem o condão de comprometer a condução da gestão municipal, muito menos em implicar problema para a gestão subsequente.*

*Não obstante tal constatação, importa mencionar que este suposto déficit está intimamente líquido ao reconhecimento de posição passiva, apropriada em Restos a Pagar, no montante de R\$ 3.338.466,99, referentes a valores do quadriênio 2009/2012. Ao que parece, trata-se de uma inconsistência contábil, que enseja **recomendação à atual gestão para atualização dos valores contabilizados em Restos a Pagar.***

*Pelo exposto, as falhas aqui tratadas não comprometem a presente prestação de contas, **devendo ser afastadas.***

- Não-encaminhamento ao Tribunal de procedimentos licitatórios, descumprindo o art. 1º da Resolução Normativa RN TC nº. 02/2011.
- Falta de apresentação dos álbuns processuais do Pregão Presencial 02/2013 e da Dispensa de Licitação 03/2013.

- Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios no montante de R\$11.733.700,00, descumprindo a Lei nº 8.666/1993; a Lei nº 10.520/2002 e demais legislações vigentes.
- Não apresentação, durante inspeção in loco, dos procedimentos licitatórios realizados, no montante de R\$ 3.861.291,90, descumprindo o § 3º do Art. 7º da Resolução Normativa RN–TC- 02/2011.
- Despesas não licitadas pagas no valor de R\$ 2.346.130,00, contratadas junto a CARDOSO LOCAÇÕES E TRANSPORTES LTDA EPP, fazendo com que a despesa não licitada alcance, em 2013, o valor total de R\$ 5.825.721,90, e não R\$ 3.861.291,90 como indicado no item 6.01 do relatório inicial, página 222 dos autos.

As falhas elencadas dizem respeito à temática das licitações, mais precisamente à não apresentação dos processos administrativos<sup>6</sup> ou ao não envio a este Sinédrio. Conforme atestou a Unidade Especialista em seu relatório de análise de defesa, houve descumprimento do artigo 1º da Resolução Normativa – RN – TC nº 02/2011, visto que não foram remetidos a este Sinédrio os Pregões Presenciais nº 01/2013 e 02/2013, homologados em 13/03/2013 e 14/03/2013, respectivamente, bem como as Adesões a Registro de Preços nº 01/13 e nº 02/13, homologados em 01/03/2013 e 04/03/2013. O relatório de complementação de instrução também referenciou o não encaminhamento da Dispensa nº 03/2013, além de reforçar o cometimento da balda no que toca ao Pregão Presencial nº 02/2013.

Irretocável o posicionamento da Auditoria. A justificativa esgrimida pela defesa ofende à lógica ao arguir a prescindibilidade da observância da Resolução Normativa – RN – TC nº 08/2013, norma que sequer foi citada na fase instrucional. Há que se lembrar que o processo em pauta versa sobre as ações engendradas no curso do exercício de 2013, período em que a remessa de licitações ao TCE/PB era regulamentada pela já citada Resolução Normativa – RN – TC nº 02/2011. **A falha dá azo à cominação de multa pessoal ao gestor, com esquite no inciso II do artigo 56 do Regimento Interno desta Casa.**

Na mesma senda, há que ser sancionada toda prática que negligencia o comando estampado no artigo 37, XXI da Norma Máxima, que claramente determina que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Note-se que ao valor não licitado constatado no proêmio, R\$ 3.861.291,90, foi acrescido mais R\$ 2.346.130,00, perfazendo um total não licitado de R\$ 5.825.721,90.

O montante acima definido corresponde a aproximadamente 17,8% do total das despesas do município. Isto posto, a conduta permissiva do gestor, no que tange às máculas ora tratadas, **constitui motivo para emissão de parecer contrário** à aprovação das contas apresentadas, bem como enseja a **aplicação de multa legal**, não se esquecendo das **recomendações** ao gestor para que não repita erros semelhantes.

Acerca da Adesão a Registro de Preço nº 01 de 2013, assinalada no sistema Sagres pelo valor de R\$ 11.733.700,00, **não vejo razão para inquiri-la por alguma irregularidade**. Não obstante o valor estipulado como teto, o certame deu azo a desembolsos em favor da empresa A. Costa Comércio Atacadista de Produtos Farmacêuticos Ltda, no valor de R\$ 640.445,44, frente a empenhos de R\$ 775.035,72.

- Irregularidades do Pregão Presencial 002/2013, do qual resultou o Contrato 023/2013, no valor de R\$ 2.435.900,00, em razão da ausência de pesquisa de preços e aumento não justificado do objeto em relação ao executado em exercícios anteriores e à possibilidade de subcontratação total do objeto licitado.
- Irregularidades da Dispensa de Licitação número 003/2013, da qual resultou o Contrato 006/2013, no valor de R\$ 325.700,00, em razão da inclusão em seu objeto de “locação de veículos” que não prestavam serviços essenciais à população, a exemplo de caminhoneta a serviço do Gabinete do Prefeito e ausência de justificação dos preços contratados.

Os dois procedimentos licitatórios foram objeto de minuciosa análise nos autos do Processo TC nº 01325/14<sup>7</sup>. No que se refere ao Pregão Presencial 002/2013, a Auditoria, ao examinar a questão da prestação de serviços de transportes, apontou que a Administração Municipal de Aroeiras previu a possibilidade de contratação de pessoa física, algo atípico diante do cenário analisado em outras prefeituras que integraram aquele Processo. Nada obstante, no curso do exercício de 2013, na circunscrição do Município de Aroeiras, a

<sup>6</sup> Pronunciamento da Auditoria em seu relatório de análise de defesa (item 2.8, fl. 517), demonstra que a consumação da falha apontada se deu quando da realização de inspeção in loco.

<sup>7</sup> Item 6.4.5.14.1 do relatório específico constante dos autos.

*Cardoso Locações sagrou-se vencedora da disputa em todos os lotes de serviços licitados, no valor total de R\$ 2.435.900,00 (valor global), sendo-lhe adjudicado o objeto e assinados a homologação e o contrato em 14/03/2013, com vigência até 31/12/2013.*

*Concluiu o Corpo de Instrução que a norma editalícia previu a abertura dos lacres das propostas para o dia 11/03/2013. O termo de referência, que acompanhava o edital, no item 3.3, fixava condição inviabilizadora da transferência a outrem, no todo ou em parte, do objeto do pacto contratual, salvo mediante prévia e expressa autorização do ORC (Órgão Realizador do Certame).*

*Todavia, a licitante vencedora fez – e isso está claramente comprovado nos autos – exatamente o que o instrumento negocial proibia: a subcontratação de terceiros para a execução de todo o contrato. Vale frisar que a subcontratação do objeto de licitação foi proibida por força da Resolução Sumular RS TC nº 002/12.É cristalina a conclusão da Auditoria, à qual adiro de maneira irretocável:*

*A licitação na modalidade Pregão Presencial, número 002/13 (item 6.4.5.14.1), deve ser considerada irregular, haja vista à ausência de pesquisa de preços, à elevação assustadora no número de veículos locados e à subcontratação integral do objeto do contrato, em dissonância com a legislação vigente e a Resolução Sumular RS TC nº 002/12.*

*Faço questão de reproduzir excerto explicitado na complementação da instrução, vez que se configura forte evidência da própria inexistência da prestadora de serviço, demarcando nítidos contornos daquilo que a Auditoria denominou “empresa fantasma”.*

*A Contratada - CARDOSO LOCAÇÕES E TRANSPORTE EPP LTDA. - de acordo com o trabalho de inteligência desenvolvido pelo GEA, nos arquivos da RFB a organização em debate apresenta dois endereços, a saber: Rua Maria Terezinha Barbosa de Andrade, nº 51 (Doc. 26.787/14), Alto da Amizade e; Rua Dom Expedito Lopes, nº 114 a 116, ambos em Surubim - PE. O primeiro logradouro coincide com a residência do Sr. Inaldo e o segundo refere-se ao seu escritório de contabilidade. Em nenhum dos locais indicados no cadastro da Receita Federal há qualquer espaço capaz de acomodar frota veicular, fato que denota a inexistência de veículos próprios para o desenvolvimento de serviços contratados pelas Edilidades (transporte de estudantes e locação de autos), ademais, em seu quadro societário original tinha como sócio majoritário o Sr. José Nilton da Silva (CPF: 084.581.214-92 e RG: 5.245.279 SDS/PE), residente no município de Santa Maria do Cambucá – PE, servente de obras, contratado pela empresa JJF Construções Ltda., segundo o Relatório Anual de Informação Social – RAIS, exercício 2012 - o que demonstra origem, no mínimo, duvidosa, pois, é pouco provável que um servente de pedreiro seja sócio de empresa que movimentou vários milhões de reais junto a prefeituras municipais nos estados de Pernambuco e Paraíba.*

*Igualmente, é patente a irregularidade da Dispensa de Licitação nº 003/2013, de 22/01/2013, que originou o Contrato 06/2013 de 22/01/2013, no valor de R\$ 325.700,00 com vigência até 22/03/2013. De acordo com o relato integrante do item 6,01 da inicial (fl. 221), reproduzido no item 6 da peça complementar (fl. 491), a Administração Municipal não apresentou o caderno processual licitatório, não sendo possível, por conseguinte, aferir a adequação do caso concreto às hipóteses de dispensa arroladas nos incisos do artigo 24 da norma regente (lei 8.666/93). Não obstante o hiato documental, o objeto da dispensa é descrito como “locação de veículos destinados a serviços essenciais à população”. Ora, a inexistência de elementos de prova capazes de certificar a finalidade da dispensa também depõe contra sua regularidade.*

*Ante ao exposto, voto pela **declaração de irregularidade da Dispensa de Licitação nº 003/2013 e do Pregão Presencial 002/2013.***

*Tramita nesta Corte o Processo 05299/14, que examina o Pregão Presencial nº 03/14, tendo por objeto Locação de veículos e transporte escolar destinados ao atendimento das necessidades de secretarias e departamentos da prefeitura. O certame guarda grandes semelhanças com o Pregão Presencial nº 02/2013, tendo implicado na formalização dos contratos nº 07/2014 (R\$ 2.098.500,00, em favor da empresa Cardoso Locações e Transportes Ltda) e 08/2014 (R\$ 100.000,00, em favor de Jailson de Santana Silva ME). Por força de tais constatações, **determino a anexação**, aos autos eletrônicos do Processo TC 05299/14, de cópia do presente Acórdão, bem como do relatório de complementação de instrução (fls. 486/494) e da respectiva análise de defesa (fls. 533/538), de modo que possam subsidiar a análise a cargo do setor competente.*



- Não-destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb para a remuneração dos profissionais do magistério, descumprindo o art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Da leitura do item 9.1 do relatório inicial, dessume-se que o Município de Aroeiras aplicou, ao longo do exercício de 2013, o montante de R\$ 6.188.125,97, o que equivaleu a 57,41% da base de cálculo, percentual inferior ao mínimo estabelecido no inciso XII do artigo 60 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e no caput do artigo 22 da Lei 11.494/07.

Nas alegações de defesa, advogou-se a ideia de que eventuais pagamentos de precatórios judiciais e parcelamentos poderiam ser considerados como despesa com magistério. Para tanto, aplicou-se uma estimativa com base na representatividade dos desembolsos com salários de professores efetivos em relação ao total da folha. Este mesmo percentual seria usado para aquilatar o quanto daquilo que foi gasto pela Municipalidade com precatórios e parcelamentos teve origem em desembolsos salariais com docentes. Eis um trecho da insólita construção da defesa:

*A despesa anual, com a folha de pessoal efetivo do magistério municipal, somou, em 2013, R\$ 4.920.559,86, representando 42,29% do total geral da folha de pessoal efetivo do município que somou R\$ 114.633.278,98.*

*Aplicando-se proporcionalmente o percentual acima sobre as despesas com precatórios e parcelamentos [R\$ 1.048.117,11], têm-se um valor adicional de R\$ 443.248,72.*

*Adicionando este último valor, R\$ 443.248,72, ao total das despesas com remuneração do magistério e encargos sociais correspondentes, levantados pela auditoria, R\$ 6.188.125,97, isso resulta num valor de R\$ 6.631.374,69, que representa 61,52%.*

*Como bem assentado na instrução, tal possibilidade não existe. Muito claro o teor dos incisos do artigo 22 da Lei do Fundeb. A aplicação mínima deverá ser atingida com remuneração de educadores, aqui entendida como o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do **efetivo exercício** em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores públicos. Pagamentos efetuados por força de sentenças judiciais não estão contemplados na norma. A falha é grave, **impactando na reprovação das contas de gestão do Alcaide e na emissão de parecer contrário às contas de governo.***

- Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público sem lei regulamentadora, descumprindo o art. 37, IX, da Constituição Federal

*O quadro apresentado no item 11.2 demonstra a expressiva elevação do número de servidores contratados por excepcional interesse público, que saiu de 81 no primeiro mês do ano para 384 em dezembro, reforçando a conclusão de que tais contratações ocorreram à margem do ordenamento jurídico.*

*Vale discorrer com mais vagar sobre a ação judicial que deliberou sobre a inconstitucionalidade da norma municipal. Consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba revela a existência do Processo nº. 999.2010.000.528-2/001, referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Ministério Público Estadual, com apoio no artigo 105, inciso I, alínea "a", da Constituição Estadual da Paraíba, almejando deferimento liminar em medida cautelar para a suspensão dos efeitos do artigo caput do artigo 30 e do seu parágrafo único, dispositivos estes integrantes da Lei Municipal 787/2009, editada pelo Município de Aroeiras. A inconstitucionalidade estaria na suposta afronta aos incisos VIII e XIII do art. 30 da Constituição do Estado da Paraíba. Eis os trechos questionados:*

*"Art. 30 - Os profissionais dos cargos temporários, constantes das tabelas abaixo, não pertencem nem pertencerão ao quadro de servidores efetivos da Prefeitura, e, os seus salários estão vinculados aos valores repassados pelos Programas Federais*

*Parágrafo único: com a extinção dos Programas Federais, constantes das tabelas acima, os cargos temporários, a ele vinculados, serão automaticamente extintos, e, os servidores perderão os seus cargos sem direito de reivindicar seus ingressos no quadro efetivo da Prefeitura.*

*Em decisão unânime, assim se pronunciou o Órgão Judicante:*

*Acorda o Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE do Art. 30, caput, e seu parágrafo único, da Lei Municipal no 787/2009, do Município de Aroeiras, modulando os efeitos desta decisão para 180 dias, após a comunicação ao Município requerido, nos termos do voto do relator.*

*Da leitura dos elementos processuais, não é possível estabelecer se a contratação dos trezentos e três servidores temporários, ao longo do exercício de 2013, se deu com espeque nos incisos contestados. Todavia, a defesa apresentada pelo gestor responsável torna a questão irrelevante. A contestação aludiu à Lei nº 852/2014, acostado aos autos por meio do Documento 57747/15, como o suporte jurídico para amparar contratações por excepcional interesse público. Ora, como ressalta a própria numeração, trata-se de lei que ingressou no ordenamento jurídico apenas em 2014, não servindo para fins de elisão da presente falha.*

*Destarte, a falha enseja emissão de parecer contrário e rejeição de contas, sem prejuízo da multa por afronta à norma legal.*

– *Omissão de valores da Dívida Fundada, no montante de R\$ 242.979,18, descumprindo o Art.98, parágrafo único, da Lei 4.320/64:*

*Novamente vem à baila falha de natureza contábil. 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.*

*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 eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas. Destarte, o comentado enseja, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, **aplicação de multa pessoal ao gestor**. Cabe, ainda, **recomendação ao atual gestor** a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.*

*Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 1.599.111,30, descumprindo os artigos 40, 195, I, "a" da Constituição Federal e o art. 35 da Lei 4.320/64:*

*Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$ 1.797.408,66, descumprindo os artigos 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c artigos 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92;*

O Município em análise não possui Regime Próprio de Previdência. As informações divulgadas no quadro do item 13 revelam que do montante estimado para as obrigações patronais (R\$ 3.364.043,92), a Administração Municipal de Aroeiras recolheu apenas R\$ 1.566.635,26, representando 46,57% do total devido. A título de pagamento do principal da dívida contratual (elemento de despesa 71), a Municipalidade recolheu ao Órgão Previdenciário Nacional o montante de R\$ 561.742,16. Acrescida a parcela ao montante originalmente apontado pela Auditoria, vê-se que os recolhimentos previdenciários efetivamente pagos **alcançaram R\$ 2.128.377,42, o que representa 63,27% do total devido.**

Em sua defesa, o gestor informou que os repasses não foram honrados na integralidade pela “inexistência de fontes compensatórias de recursos, suficientes para cobertura financeira das despesas”. Ainda em sua defesa, afirmou-se que eventuais diferenças foram objeto de parcelamento, sem que tenha apresentado qualquer prova da sua efetivação.

Como costumo destacar nos meus votos, entendo que a estimativa da auditoria é passível de ajustes. A quantificação do valor da contribuição patronal a ser recolhida não pode ser obtida com a aplicação linear da alíquota contributiva. Necessário se faz expurgar os montantes referentes ao pagamento de eventuais benefícios, como salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida. Tal exclusão, a propósito, foi postulada pela defesa.

Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao Regime Previdenciário 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, posto que a discrepância não é expressiva. As nuances do caso concreto evidenciam a seguinte situação: das obrigações patronais correntes devidas ao INSS, 63,27% foram repassadas.

Vale ressaltar que o repasse a menor das obrigações previdenciárias correntes ensejou a cobrança de R\$ 206.595,56 a título de multa e juros de mora, conforme destacado nos itens 2.15 e 2.16 do relatório de análise de defesa (fl. 523).

A conjuntura destacada, embora longe de ser ideal, denota um relativo cuidado com o trato da questão previdenciária, ensejando **aplicação da multa** estabelecida no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, bem como **comunicação** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual.

– Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos, descumprindo a Lei 12.305/2010 e a Constituição Federal.

A questão do manejo de resíduos sólidos é crucial para os municípios brasileiros, principalmente se levarmos em consideração o contínuo processo de urbanização, que tem transferido parcela significativa da população da zona rural para os espaços centrais mais exíguos, aumentando, por conseguinte, a densidade demográfica e a necessidade de conferir maior eficiência aos processos de coleta e tratamento de lixo. Nos novos conglomerados urbanos, marcados por expansão em geral desordenada, ocupações irregulares e complexas relações sociais, o gerenciamento inadequado de resíduos sólidos pode ensejar graves problemas ambientais, com impacto direto na saúde pública.

Como reflexo dessa nova realidade, a Presidência da República sancionou a Lei Nacional 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Entre outras coisas, a norma estabeleceu o prazo de dois anos, contados da data da sua publicação<sup>8</sup>, para que Estados e Municípios elaborassem seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos. Também foi definido que, até agosto de 2013, os entes públicos deveriam implantar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Expirados os prazos, fácil constatar quão irrealista foi a pretensão legislativa.

A longa tramitação do PNRS, iniciada em 1989, com o Projeto de Lei do Senado 354/89, já evidencia a complexidade do tema de fundo. Ainda que, como apontou a Auditoria, o Município de Aroeiras não tenha elaborado tempestivamente o Plano Municipal de Gestão Integrada, há informações de que, no corrente ano de 2015, houve a adoção de algumas medidas, como constou no relatório de análise de defesa.

**Não vejo, pois, razão para alçar o atraso à condição de irregularidade capaz de macular o presente processo.** Ademais, há movimentos legislativos que sinalizam claramente a dilação dos prazos estabelecidos da Lei 12.305/10, entre os quais destaco o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória 651/2013, que deu ensejo à Lei 13.043/14<sup>9</sup>, e a recente aprovação pelo Senado Federal do Projeto de Lei 425/2013.

<sup>8</sup> A norma entrou em vigor em 02/10/2010.

<sup>9</sup> O artigo que estendia o prazo previsto nos artigos 54 e 54 do PNRS foram vetados pela Presidente da República..

A título de informação, o projeto prevê que as capitais e municípios de região metropolitana terão até 31 de julho de 2018 para acabar com os lixões. Os municípios de fronteira e os que contam com mais de 100 mil habitantes, com base no Censo de 2010, terão um ano a mais para implantar os aterros sanitários. As cidades que têm entre 50 e 100 mil habitantes terão prazo até 31 de julho de 2020. Já o prazo para os municípios com menos de 50 mil habitantes será até 31 de julho de 2021. O adiamento pretendido demonstra que o arcabouço legislativo que regulamenta o tema tende a ser alterado, o que deve implicar, muito provavelmente, a concessão de prazos mais dilargados para que os entes públicos adotem as providências exigidas pelo PNRS.

- Excessos de gastos com locação de veículos para a Saúde no valor 442.456,91.
- Excessos de gastos com Transporte de Estudantes da rede de e de R\$ 453.838,63.
- Excessos de gastos com transporte de estudantes universitários no valor 100.000,00.
- Excessos de gastos com transporte de professores no valor de R\$ 19.955,20.

Não há dúvidas de que as pechas acima listadas consubstanciam uma das graves falhas a macular esta prestação de contas. Os quatro casos exemplificam a malversação de recursos públicos no Município de Aroeiras durante o exercício financeiro de 2013.

Como se extrai do relatório técnico sobre transportes (fls. 410/481), a Cardoso Locações e Transporte EPP Ltda. foi contratada para prestar serviços de transporte na municipalidade, gerando um acréscimo expressivo nos dispêndios públicos. Vale ressaltar que, nos termos abordados pela Auditoria no mencionado relatório, o aumento de gastos ocorreu após a Urbe ter sido contemplada com dez ônibus escolares por convênio celebrado com o Governo Federal. A lista dos veículos escriturados no patrimônio do Ente comprova a constatação (fls. 35/39).

Foi com esteio nos argumentos elencados pela Auditoria, tanto nos relatórios de instrução quanto nos seus complementos, que o Parquet Especial gravou no seu Parecer a indicação para imputação de débito ao gestor, no valor de R\$ 1.016.250,74, exatamente o somatório das parcelas acima mencionadas.

Importante salientar que a quantificação dos valores para o exercício de 2013 foi expressamente citada na instrução original do Processo TC 01325/14 – item 6.4.5.14 –, como se lê no trecho a seguir:

*Quanto ao exercício financeiro de 2013, este Grupo Especial de Auditoria limitar-se-á a estabelecer o custo dos serviços de locação de veículos e transporte de estudantes. O estudo final dos possíveis excessos não poderá ser concluído neste instante, em virtude da ausência no SAGRES das despesas referentes ao mês de dezembro. Sendo assim, sugere-se ao Relator que determine à Divisão de Auditoria Municipal competente realize a apuração no processo de prestação de contas anual (exercício 2013), utilizando-se para tanto da sistemática adotada no presente trabalho.*

Claro, pois, que as informações disponíveis no ato da elaboração do relatório inicial do Processo TC 01325/14 não permitiram uma manifestação conclusiva sobre o exercício fechado de 2013. Desta forma, o encargo da atualização dos valores é responsabilidade da instrução do presente processo. No que se refere às duas primeiras parcelas, quais sejam: R\$ 442.456,91, relativos a gastos com locação de veículo na área de saúde; e R\$ 453.838,63, referentes ao pagamento por serviços de transporte de estudantes, os, a majoração de 5,84% a título de correção pela Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é irretocável. Sendo essa a escolha feita nos autos do Processo TC 01325/14, a sistemática adotada pela Auditoria (item 3 da complementação de instrução, fls. 488/490) é de clareza lapidar. Dessas duas parcelas, advém a despesa não comprovada, no valor de R\$ 896.295,54, que deve ser imputada ao gestor<sup>10</sup>.

Todavia, não que ser reparados os montantes dos demais itens. Vejamos o que diz o relatório original:

*No que tange à condução de alunos universitários, conforme declaração do Sr. Edvaldo José da Silva (Doc. n° 02.414/14, fl. 14), o montante mensal pago a um dos executores da tarefa é de R\$ 9.000,00, representando R\$ 90.000,00 pelo período requerido (10 meses). Por outro lado, a Prefeitura comprometeu-se a pagar a empresa apenas por essa intermediação à quantia de R\$ 14.000,00 por ônibus, totalizando R\$ 280.000,00. Uma singela comparação entre valores denota o pagamento excessivo de R\$ 100.000,00 no transporte de universitários, se o contrato for cumprido em sua plenitude.*

<sup>10</sup> Para fins de atualização destas duas parcelas, desnecessária a consulta a informações do sistema Sagres.

*Em relação ao deslocamento de professores, empregou-se o mesmo método usado no transporte escolar. Partindo-se do valor por quilômetro rodado admitido (R\$ 1,65), multiplicou pelo percurso diário, pelo número de dias úteis no mês (22) e pelo total de meses (9), chegando-se ao montante de R\$ 47.044,80. Doutra banda, há o compromisso da Prefeitura em pagar pelo mesmo serviço a cifra de R\$ 67.000,00, portanto, vê-se um excesso de R\$ 19.955,20 na condução de docentes, desde que o contrato seja adimplido em sua totalidade. (grifos ausentes no original)*

*Note-se que, em ambos os casos, a Unidade de Instrução faz a ressalva de que os cálculos só poderiam ser tomados nas hipóteses de adimplemento integral dos contratos. Mais ainda: os **débitos sugeridos**, em valores de R\$ 100.000,00 e R\$ 19.955,20, só poderiam ser definitivamente precificados se os contratos originais fossem completamente cumpridos dentro do exercício de 2013. E isso não aconteceu.*

*O item 4 do relatório complementar (fl. 490) traz à baila a lista de empenhos que compuseram os desembolsos efetivados para pagamento dos serviços de transportes de professores e de estudantes universitários. No primeiro caso, a projeção de R\$ 19.955,20 não se confirma porque o empenho nº 3111, no valor de R\$ 8.700,00, não foi pago no exercício em tela. O descaixe a ele correspondente só se deu em 2014, à conta de Restos a Pagar. Assim, há que se reduzir o montante imputado para R\$ 11.255,20.*

NE nº	Valor em R\$
1666	28.000,00
3113	28.000,00
4661	28.000,00
2623	28.000,00
3503	28.000,00
1987	56.000,00
4367	56.000,00
<b>Soma</b>	<b>252.000,00</b>

NE nº	Valor em R\$
3111	8.700,00
4660	8.700,00
2620	8.700,00
4366	8.700,00
1976	17.400,00
1461	14.700,00
3500	17.400,00
<b>Soma</b>	<b>84.300,00</b>

*Na mesma senda, há que se retificar o montante de R\$ 100.000,00, posto que foi estimado com base em dez pagamento mensais de R\$ 28.000,00, todos em 2013. Mas, como se constata da tabela acima, foram apenas nove pagamentos (os empenhos 1987 e 4367 contemplam bimestres). Além disso, o empenho 4661 também não foi liquidado em 2013, tendo sido pago como RP no exercício subsequente. Deste modo, **a imputação de débito referente a este item deve ser ajustada para R\$ 80.000,00.***

*Cumpra salientar que a defesa limitou-se a argüir apenas falhas processuais. Não há qualquer justificativa para a locação de 97 veículos, apenas em relação ao Pregão Presencial nº 02/2013. Também não foi escrita uma linha sequer para explicar quais as razões que levaram o gestor municipal a negociar com empresas cujo papel foi exclusivamente servir de intermediária à prestação de serviços de pessoas físicas que, antes, tratavam diretamente com a Urbe, só que cobrando preço substancialmente menor.*

*Preciso o MPJTCE ao afastar os frágeis argumentos levantados por ocasião da contestação:*

*Aduz o interessado o poder discricionário do gestor para afastar a possibilidade de se comparar os gastos realizados por ele com os de gestões passadas. Ora, o citado poder discricionário está vinculado à finalidade pública, princípio primordial de qualquer gestão pública. Os parâmetros fixados para a gestão passada só se mostrariam inadequados à aplicação neste exercício se restasse demonstrada a implantação de serviços de transporte mais amplos e de maior qualidade, o que foi alegado, mas não comprovado.*

*Outro argumento pouco convincente é de que, dada a difícil administração de vários contratos com várias pessoas físicas, buscou-se realizar um só contrato para a locação de*

veículos. O raciocínio teria razão de prosperar se não implicasse em um aumento significativo da despesa e se o contrato não fosse todo subcontratado aos que sempre prestaram o serviço no município.

**Feitas as correções dos valores, nos termos anteriormente definidos, as falhas, gravíssimas, ensejam reprovação das contas do gestor e emissão de parecer contrário, além de imputação de débito correspondente a R\$ 987.550,74.**

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, corroborando com a maioria dos pontos emanados dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, voto pela **emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Aroeiras**, exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor **Mylton Domingues de Aguiar Marques**, e, no presente Acórdão, pelo (a):

- 1) **Julgamento irregular** das contas do senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques, Prefeito do Município de Aroeiras, referente ao exercício de 2013.
- 2) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
- 3) **Imputação de débito** ao senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques, Prefeito do Município de Aroeiras, no valor de R\$ 987.550,74 (novecentos e oitenta e sete mil, quinhentos e cinquenta reais e setenta e quatro centavos), equivalente a **21.989,55** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB)<sup>11</sup>, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário
- 4) **Aplicação de multa** ao senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques, Prefeito do Município de Aroeiras, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a **196,29** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 5) **Declaração de irregularidade** da Dispensa de Licitação nº 003/2013 e do Pregão Presencial 002/2013.
- 6) **Determinação** de que sejam anexados aos autos eletrônicos do Processo TC 05299/14 uma cópia do presente Acórdão, bem como do relatório de complementação de instrução (fls. 486/494) e da respectiva análise de defesa (fls. 533/538), de modo que possam subsidiar a análise a cargo do setor competente.
- 7) **Recomendação** à Administração Municipal de Aroeiras no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem os temas relativos a licitações, contabilidade pública, recolhimentos previdenciárias e despesas de pessoal, bem como que se proceda à atualização dos valores contabilizados em Restos a Pagar.
- 8) **Representação** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual acerca das falhas que resultaram em imputação de débito e do não recolhimento de contribuição previdenciária patronal, para que possam ser adotadas as devidas providências.

#### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04674/14, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Aroeiras, **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Aroeiras, exercício 2013, sob a responsabilidade do senhor **Mylton Domingues de Aguiar Marques**, e, neste Acórdão:

- 1) **Julgar irregulares** as contas do senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques, Prefeito de Aroeiras, referente ao exercício de 2013.
- 2) **Declarar** o Atendimento integral aos preceitos da LRF.

<sup>11</sup> UFR/PB equivalente a R\$ 44,91 (junho/2016).

- 3) **Imputar débito** ao senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques, Prefeito do Município de Aroeiras, no valor de R\$ 987.550,74 (novecentos e oitenta e sete mil, quinhentos e cinquenta reais e setenta e quatro centavos), equivalente a **21.989,55** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 4) **Aplicar multa** ao senhor Mylton Domingues de Aguiar Marques, Prefeito do Município de Aroeiras, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a **196,29** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 5) **Declarar irregulares** a Dispensa de Licitação nº 003/2013 e o Pregão Presencial 002/2013.
- 6) **Determinar** que sejam anexados aos autos eletrônicos do Processo TC 05299/14 uma cópia do presente Acórdão, bem como do relatório de complementação de instrução (fls. 486/494) e da respectiva análise de defesa (fls. 533/538), de modo que possam subsidiar a análise a cargo do setor competente.
- 7) **Recomendar** Administração Municipal de Aroeiras no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem os temas relativos a licitações, contabilidade pública, recolhimentos previdenciários e despesas de pessoal, bem como que se proceda à atualização dos valores contabilizados em Restos a Pagar.
- 8) **Representar** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual acerca das falhas que resultaram em imputação de débito e do não recolhimento de contribuição previdenciária patronal, para que possam ser adotadas as devidas providências.

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

*João Pessoa, 10 de agosto de 2016.*

Assinado 16 de Novembro de 2016 às 08:35



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE

Assinado 9 de Novembro de 2016 às 10:41



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 9 de Novembro de 2016 às 11:18



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**  
PROCURADOR(A) GERAL