



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 04746/14

Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de São Bento. Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de 2013. Parecer PPL TC nº 0093/2016 e Acórdão APL TC nº 358/2016. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não provimento.

ACÓRDÃO APL-TC 00301/17

RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em 18/05/2016, apreciou a Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo do Município de São Bento, relativa ao exercício de 2013, de responsabilidade do Senhor Gemilton Souza da Silva, emitindo parecer contrário à aprovação das referidas contas - **Parecer PPL TC nº 0093/2016** (fls. 951/960) - e o Acórdão **APL-TC-0358/2016** (fls. 941/950), publicados na Edição nº 1520 do DOTCE/PB, em 19/07/2016, com o seguinte teor:

1. Julgar irregulares as contas do senhor Gemilton Souza da Silva, Prefeito de São Bento, referente ao exercício de 2013.
2. Declarar o atendimento parcial aos preceitos da LRF.
3. Aplicar multa ao senhor Gemilton Souza da Silva, Prefeito do Município de São Bento, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a 198,32 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. Recomendar à Administração Municipal de São Bento no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem os temas relativos a licitações, a recolhimentos previdenciários e a despesas de pessoal.
5. Representar à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária patronal, para que possam ser adotadas as devidas providências.

Inconformado com as deliberações anunciadas, o senhor Gemilton Souza da Silva, mediante representante legalmente habilitada, interpôs, em 03/08/2016, recurso de reconsideração (Doc. TC nº 42328/16, fls. 965/978), submetido à apreciação da Equipe de Auditoria. A conclusão da peça técnica (fls. 998/1005) foi pela admissibilidade do pleito e, no mérito, por seu não provimento.

Após intervenção do Ministério Público de Contas, manifesta por meio de cota elaborada pelo Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fl. 1007), assentou-se a ausência de instrumento procuratório outorgando à advogada constituída poderes para a representação processual. Devidamente corrigida a falha, o representante do Parquet Especial lavrou o Parecer nº 00357/17 (fls. 1044/1049), opinando, em consonância com o Órgão de Instrução, pelo conhecimento e não provimento do recurso, com a consequente manutenção de todos os efeitos das decisões guerreadas.

O feito foi agendado para esta sessão, feitas as comunicações processuais de estilo.

VOTO DO RELATOR

A reconsideração é uma das modalidades contempladas dentro do sistema recursal desta Corte, conforme dispõe o artigo 31 de sua Lei Orgânica. Como todo remédio processual, pretende levar ao reexame da decisão causadora da insatisfação do recorrente, com vistas a ensinar-lhe a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração. Contudo, a eficácia do instrumento jurídico está condicionada à observância de alguns requisitos processuais. No tocante ao conhecimento dos recursos apresentados, é no Regimento Interno, mais precisamente em seus artigos 222 e 223, que são listadas as premissas básicas. Eis a íntegra dos referidos dispositivos:

Art. 222. Terão legitimidade para a interposição recursal os responsáveis, os que demonstrarem interesse jurídico em relação à matéria examinada, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Art. 223. Não se conhecerá de recurso quando:

I - manejo intempestivamente;

II - o recorrente não possuir legitimidade;

III - a petição for manifestamente impertinente, na forma deste Regimento Interno;

IV - interposto por procurador não habilitado, salvo a situação contida no art. 5º, §1º da Lei nº 8.906/94.

Da dicção dos referidos dispositivos, extrai-se que, para a formulação do Recurso de Reconsideração, hão de ser observados dois pressupostos de admissibilidade, a saber: subscrição por pessoa legitimada e tempestividade. O autor do recurso é o ex-Chefe do Poder Executivo do Município de São Bento, senhor Gemilton Souza da Silva, a quem o Parecer PPL-TC nº 0093/2016 e o Acórdão APL-TC nº 358/2016 atribuíram sanções. Configurados, portanto, seu interesse de agir, bem como a legitimidade de sua objeção.

Sobre a tempestividade, as decisões combatidas foram veiculadas na Edição nº 1520 do Diário Oficial Eletrônico, tendo sido publicada em 19/07/2016. Tendo a interposição da reconsideração ocorrido em 03/08/2016, vê-se atendido o requisito temporal.

No que concerne ao mérito da contestação, o recorrente, em diversos pontos da peça técnica, fez referência ao fato de que apenas uma falha teria implicado a rejeição de contas e as sanções dela decorrentes. É o que se infere da leitura de trechos que destacam a “única mácula significativa” ou o “único suposto equívoco”. As menções aludem às irregularidades relacionadas ao tema da contribuição previdenciária.

A leitura um pouco mais atenta dos fundamentos que subsidiaram as decisões proferidas em sede do Parecer PPL-TC nº 0093/2016 e do Acórdão APL-TC nº 358/2016 já é suficiente para pôr fim a essa equivocada interpretação. Tanto que, à luz dos elementos processuais, o representante ministerial já refutar, em preliminar, a estranha conclusão a que chegou o recorrente. Vale a reprodução do excerto:

O Insurgente alega inexperiência, haja vista o primeiro ano de sua gestão, e informa que a reprovação de contas se deu por uma única falha, a saber: recolhimento a menor de contribuições previdenciárias.

No entanto, apesar da alegação do Recorrente, **observa-se no detalhado voto do Relator do feito que as irregularidades que contribuíram para a reprovação das contas foram:** não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$ 580.903,56; gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal; emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto no valor de R\$ 5.475.578,53; não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 4.266.853,50; não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 4.266.853,50; não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciárias descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R\$ 105.977,07 (destaque ausente no original).

Deve-se destacar, igualmente, observação cunhada pela Equipe de Instrução no relatório de análise do recurso de reconsideração, evidenciando que o recorrente limitou-se a reapresentar os argumentos rechaçados em sede de defesa. Ei-la:

Observe-se que as razões de recurso não trazem fatos nem argumentos novos ao feito, a douta advogada do Prefeito limita-se a esgrimir, em síntese, o que apresentara em sede de defesa e juntar cópia da lei municipal que autoriza, frise-se, o REPARCELAMENTO e o PARCELAMENTO de débitos, providência tomada no derradeiro ano do atual mandato do Prefeito.

De fato, causa surpresa a reconsideração de teses exaustivamente contestadas já na fase de defesa. Alegar que as despesas não licitadas referem-se a fatos imprevisíveis atenta contra o bom senso, visto que tanto o Parecer PPL-TC nº 0093/2016 quanto o Acórdão APL-TC nº 358/2016 claramente rebateram tal hipótese. Se há uma coisa totalmente previsível na Administração Municipal é a aquisição de gêneros alimentícios. Como salientado, “as despesas incorridas neste item, pagas a seis fornecedores distintos, poderiam ser menores caso fossem autorizadas ao abrigo de uma única licitação”. Embora represente uma prerrogativa do gestor, o poder discricionário não autoriza o descumprimento da norma, consubstanciada na não realização de licitação em valor superior a meio milhão de reais.

Na mesma senda, já foi vencida a tese de que os pagamentos feitos a profissionais ao abrigo do elemento de despesa 36 (outros serviços de terceiros – pessoa física) foram esporádicos e que, por isso, não deveria impactar no cálculo das despesas de pessoal. Consulta ao sistema Sagres comprova a periodicidade mensal de tais inversões¹. Cristalina a abordagem dos atos formalizadores das decisões hostilizadas no ponto em lume:

Os casos elencados pelo Órgão de Instrução não apenas ilustram a extrapolação de um limite da LRF. Ao tentar apartar da despesa com pessoal os gastos com profissionais que exercem das mais relevantes funções do município, tais como professores, médicos ou assistentes sociais, o gestor claramente faz uma opção que contradiz o primado da transparência. O que se constatou em São Bento caracteriza uma alternativa, à margem da legalidade, para contratação de pessoas para o desempenho de atividades essenciais à Administração Pública. Destarte, a eiva desabona a conduta do Alcaide, contribuindo para o juízo de reprovabilidade de suas contas, sem prejuízo da multa e de recomendação para correção da falha.

Por fim, sobre o último ponto contestado em sede recursal², pleiteou o ex-Gestor a reconsideração da eiva, sob a alegação de “impossibilidade econômico-financeira do Ente”. Em linha com esta assertiva, o recorrente afirmou ter destacado “enorme monta em 2013 para o adimplemento de parcelamentos deixados por gestões anteriores”, bem como que dificuldades financeiras o forçaram a “recolher apenas parte da contribuição previdenciária devida ao IMPRESB³”. No desfecho de sua argumentação, foram apresentados diversos processos julgados por esta Corte, nos quais a falha não teria ensejado reprovação de contas.

Lanço mão de excerto extraído do corpo das decisões combatidas para traduzir em números a falha aqui tratada.

As nuances do caso concreto evidenciam situação gravíssima. Das obrigações patronais devidas ao INSS, apenas 17% delas foram repassadas. Pior é a constatação atinente ao Regime Próprio de Previdência. Estimado o valor de R\$ 2.835.519,61, a Unidade Especialista não identificou um centavo de recolhimento. A defesa, sob frágeis alegações, não apresentou qualquer contrarrazão às constatações técnicas.

Segundo informações constantes do Sistema Sagres, os recolhimentos previdenciários feitos pela municipalidade alcançaram R\$ 293.776,30, representando apenas 6,44% da base de cálculo apurada (R\$ 4.560.629,81 – RGPS e RPPS somados).

Diferentemente do que foi apregoado em sede recursal, não houve qualquer recolhimento ao Regime Próprio de Previdência. Repita-se: a Administração não recolheu, ao longo de todo o exercício de 2013, qualquer valor ao IMPRESB. Já em relação ao Regime Geral, até por força das deduções compulsórias à conta do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, houve pagamento de aproximadamente 17% das obrigações estimadas.

¹ Para ilustrar, tomem-se como exemplos os empenhos alusivos a pagamentos de plantões, identificados pelo nome do credor: “Abinete Vieira de Almeida e outros”. São doze ao todo, perfazendo um total de R\$ 1.437.692,82. Desembolsos efetuados ao longo de todo o ano demonstram o caráter não eventual da prestação.

² Não foram apresentadas justificativas para a omissão de valores da dívida fundada e a incompatibilidade nos demonstrativos, falhas que contribuíram para cominação de multa.

³ Instituto Municipal de Previdência de São Bento.

Imputar a responsabilidade por flagrante descaso com o tema da previdência pública a generalizações do tipo “impossibilidade financeira” ou “crise nas finanças municipais” configura, em última análise, escusa às responsabilidades inerentes ao cargo de Gestor. Afinal, espera-se de um Prefeito Municipal que esteja preparado para enfrentar os desafios que o exercício de tão notável função lhe impõe. E a temática previdenciária, definitivamente, é um dos maiores.

Se afirmações genéricas em nada servem para o esclarecimento da eiva, presta-se a papel ainda pior a apresentação de informações inverídicas. Não há na contabilidade municipal evidência da enorme monta supostamente honrada a título de parcelamentos. Não há registros de valores pagos no elemento de despesa 71 (principal da dívida contratual resgatado), onde teoricamente deveriam ser apropriados os parcelamentos com o INSS e com o IMPRESB. Ademais, como já mencionado, não houve valores recolhidos ao RPPS, em quaisquer dos elementos de despesa previstos.

Devo lembrar que o Parecer Normativo PN-TC nº 52/2004 afirma categoricamente ser motivo de emissão de parecer contrário à aprovação de contas de prefeitos municipais o não recolhimento ou retenção de contribuições previdenciárias. O rol exemplificativo – frise-se – das falhas ensejadoras de reprovação de contas abarca o repasse a menor das obrigações com a previdência

Por fim, embora não se desconheça que este Colegiado pronunciou, no passado, algumas decisões onde a falha em testilha não ensejou a reprovação de contas, a jurisprudência mais recente tem sido mais rigorosa, em linha com o que prescreve o PN-TC nº 52/2004. Ademais, decisões pretéritas não vinculam futuros julgamentos.

*Por tudo o que foi exposto, em sintonia com as manifestações da Auditoria e do MPJTCE, **voto pelo conhecimento** do recurso de reconsideração e, no mérito, **pelo não provimento**, mantendo-se inalterado o conteúdo das decisões prolatadas no Acórdão APL-TC- 358/2016 e no Parecer PPL TC nº 0093/2016.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

*Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC – 04716/14, ACORDAM os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB), à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em **conhecer do presente recurso de reconsideração**, em face da tempestividade do apelo e da legitimidade do impetrante, e, no mérito, em **não provê-lo**, mantendo-se inalteradas as decisões prolatadas no Acórdão APL-TC-0358/2016 e no Parecer PPL TC nº 0093/2016.*

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

João Pessoa, 31 de maio de 2017.

Assinado 6 de Junho de 2017 às 10:06



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

PRESIDENTE

Assinado 5 de Junho de 2017 às 15:16



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 Junho de 2017 às 09:36



Assinado Eletronicamente

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

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL