



PROCESSO TC – 07449/21

*Direito Administrativo e Constitucional. Administração Pública Direta. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Junco de Seridó. Prestação de Contas Anuais. Exercício 2020. **Parecer contrário à aprovação das contas apresentada pelo Sr. Kleber Fernandes de Medeiros. Em Acórdão separado.** Atendimento parcial à LRF. Irregularidade das contas em destaque. Aplicação de multa. Condenação em débito. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Representação ao Ministério Público Estadual. Recomendações.*

ACÓRDÃO APL-TC – 0005/23

RELATÓRIO:

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Junco do Seridó**, relativa ao exercício financeiro de **2020**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor **Kleber Fernandes de Medeiros (CPF nº 011.554.504-26)**.*

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 respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em avaliação técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal III – DIAGM III, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório prévio de prestação de contas (fls. 3.514/3.553), em 30.06.22, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

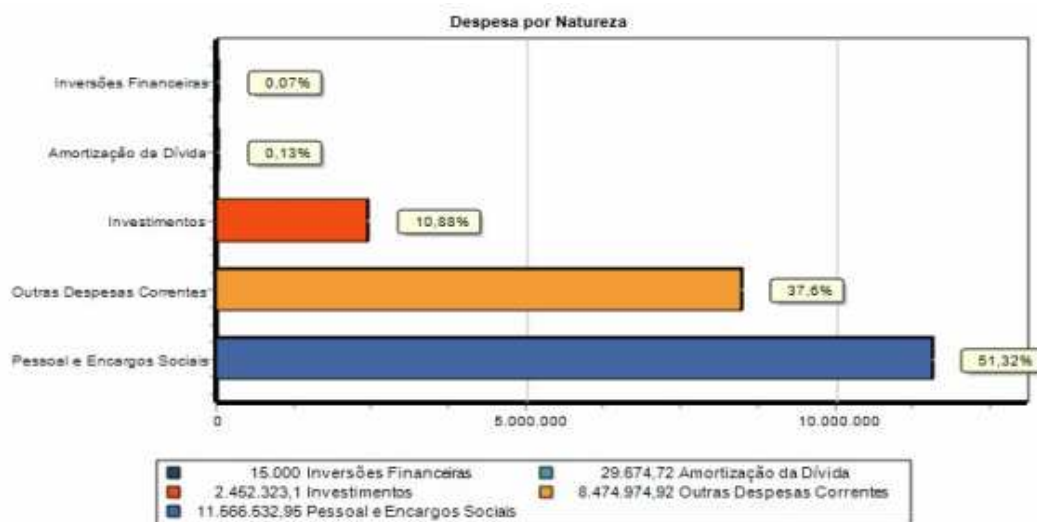
- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 0441/2019, de 30 de dezembro de 2019, estimando receita e fixando despesa em R\$ 28.728.488,26, bem como autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 5.745.697,65, correspondentes a 20% da despesa fixada na LOA.*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 8.723.773,52, sendo utilizados como fonte de recursos “Anulação de Dotação”.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 22.482.550,54, atingindo 78,26% da previsão constante da LOA.*
- d) A despesa orçamentária realizada somou R\$ 22.538.505,69, representando 78,45% da fixação original.*
- e) O total da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu a soma de R\$ 12.344.643,69.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 21.749.578,21.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) O Balanço Orçamentário Consolidado evidenciou a ocorrência de déficit equivalente a 0,24% (R\$ 55.955,15) da receita orçamentária arrecadada.*
- b) Do confronto entre as disponibilidades consolidadas no balancete de dezembro com as obrigações de curto prazo encontra-se déficit financeiro (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$ 666.119,48.*

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

- a) As remunerações dos Vereadores estão sendo analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC nº 03769/21), julgadas regulares com ressalvas por meio do Acórdão AC1 TC nº 0730/22
- b) O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por natureza da despesa, segundo dados coletados do Sistema Sages:



Fonte: 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\$ 2.946.353,97, equivalente a **88,58%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 4.082.510,11, equivalente a 33,07% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) O Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R\$ 24.880,22, equivalente a **0,21%** da RIT.
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 12.749.578,21, equivalente a **56,35 %** da RCL (limite máximo=60%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo¹ alcançaram o montante de R\$ 10.298.364,59, equivalente a **47,34%** da RCL (limite máximo=54%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.

Ao término do exórdio, a Unidade Técnica de Instrução apontou diversas irregularidades.

Ciente das anormalidades administrativas a ele atribuída, a Autoridade, Sr. **Kleber Fernandes de Medeiros**, atravessou peças de defesa (DOTC TC nº 92.559/22; fls. 3.565/3.651).

Seguindo a liturgia processual, o feito foi encaminhado para a DIAGM III, que mediante relatório (fls. 3.658/3.674) pronunciou-se pela manutenção de todas as falhas apontadas na peça inaugural, quais sejam:

1. Abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa, no montante de R\$ 2.978.075,87;

¹ Despesas de pessoal do Legislativo atingiram o montante de R\$ 672.648,29, correspondendo a 3,09% da RCL.



2. *Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 55.955,15, sem a adoção das providências efetivas;*
3. *Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 666.119,48;*
4. *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;*
5. *Disponibilidades financeiras não comprovadas, no valor de R\$ 130.701,05;*
6. *Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade;*
7. *Não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública;*
8. *Descumprimento de Decisão deste Tribunal, com burla ao instituto do concurso público;*
9. *Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social;*
10. *Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, na importância de 1.779.281,98;*
11. *Descumprimento de Resolução do TCE/PB;*
12. *Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento;*
13. *Não recolhimento de empréstimos consignados, na cifra de R\$ 324.485,53;*
14. *Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no montante de R\$ 419.805,87.*

Instado a exarar opinião, o Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 02588/22 (fls. 3.677/3.693), lavrado pelo Procurador Brádson Tibério Luna Camelo, alvitrou no seguinte sentido:

- I. *EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Kleber Fernandes de Medeiros, em virtude das irregularidades discurridas nos autos, durante o exercício de 2020;*
- II. *Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do mencionados responsáveis;*
- III. *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao referido Gestor, no valor de R\$ 419.805,87, referente ausência de documentos comprobatórios de despesas;*
- IV. *APLICAÇÃO DE MULTA àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 55 e 56, II e III, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);*
- V. *RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de:*
 - *Guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro;*
 - *Aperfeiçoar os instrumentos de controle com combustíveis, peças e serviços, conforme previsto na Resolução Normativa RN TC nº. 05/2005;*
 - *Atender as normas constitucionais relativas à obrigatoriedade da contribuição previdenciária, realizando o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias, a fim de resguardar o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos previdenciários;*



- VI. *COMUNICAÇÃO à Receita Federal acerca da omissão constatada nos presentes autos, referente ao não recolhimento de contribuição previdência, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências;*
- VII. *REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO para as providências cabíveis quanto aos indícios de crimes constatados nestes autos.*

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

O que seria prestar contas? Antes de mais nada, é um dever ligado umbilicalmente ao Estado Democrático de Direito. Quem administra, aquilo que não lhe pertence, é obrigado a fazê-lo às claras e, periodicamente, levar ao crivo do Controle Externo, a forma como os bens e recursos públicos foram aplicados; os resultados alcançados com as respectivas alocações; os haveres esperados e os compromissos assumidos e pendentes de quitação. Em síntese, falamos de precisão, oportunidade, completude e, principalmente, transparência.

Muito bem pontuado por Ismar Viana², “Negar o dever de transparência é escancarar as portas para a prática das mais gravosas condutas de corrupção. Na Administração Pública, o que não pode ser visto, via de regra, não pode ser praticado”. Em outras palavras, se a ação/medida tomada, atenta contra os interesses da sociedade, também pode causar embaraço e/ou vergonha a quem executa. Assim, sendo preferível ocultá-la, sequer poderia ser tornada concreta. Ou seja, na governança pública, só se permite fazer aquilo que se possa tornar público.

Ao direcionar holofotes para os seus atos, o bom gestor permite, e deseja, que sua conduta seja acompanhada de perto, com a finalidade de atestar que este fez e faz por merecer a confiança nele depositada. Mas, vale enfatizar que não há transparência se o que se deixa à mostra é incompleto ou impreciso. Sem uma dessas qualidades, a informação exposta tem pouca serventia para o que se presta. A imprecisão leva a raciocínios equivocados, enquanto a incompletude conduz a uma visão parcial da narrativa das contas em exame.

Pouco adianta, também, se o dever de transparência não é ladeado pela oportunidade e tempestividade. Há quase nenhum valor na informação repassada a destempo, exceto para fins históricos. Notadamente, os controles externo e social carecem de tais atributos informacionais como maneira de perceber o descompasso com as políticas públicas eleitas e, a um só tempo, reivindicar a correção da rota administrativa. Nada obstante a transparência, a precisão e a completude, se não observadas a oportunidade e tempestividade corre-se o risco de tornar cristalizada situação destoante do almejado pelos que compõem o heterogêneo tecido social.

Dito isso, é de bom alvitre consignar que a prestação de contas não se faz em um momento específico no tempo. Ela acontece a cada instante, donde decorre a necessidade de o gestor estatal tornar públicos seus atos diários. Para garantir que a informação administrativa possua as qualidades aqui enumeradas (transparência, precisão, completude, oportunidade e tempestividade), este Sinédrio instituiu o acompanhamento das contas, pari passu, fiscalizando, através de seu exército de técnicos altamente capacitados, diuturnamente, os atos e fatos administrativos, de modo a possibilitar a orientação ao gestor a propósito de eventuais desvios, panorama que dá ensejo a correções de rumos. É o Tribunal de Contas deixando de ser apenas necropsista, verificando as causas mortis, para traçar um diagnóstico da enfermidade, viabilizando um processo de auto cura.

² https://www.pensador.com/frases_de_administracao_publica/



A presente sessão avalia, no lapso temporal de um ano, se o gestor foi vigilante quanto às suas obrigações constitucionais, legais, contratuais e aos apelos sociais, bem como, se atentou para as recomendações e os alertas expedidos no curso do exercício. A extensa e detalhada reunião de dados e informações administrativas, ora sob exame, não emergiria se não fosse o árduo trabalho dos Auditores e Técnicos do Controle Externo desta Casa, que, em mais uma ocasião, nos proporcionaram esmerados relatórios, capazes de fornecer todo o lastro a uma decisão assertiva e justa.

Dito isso, passaremos a examinar os aspectos irregulares apontados pela Unidade de Instrução.

- Abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa, no montante de R\$ 2.978.075,87.

O exórdio sustenta que a PM de Junco do Seridó abriu créditos adicionais suplementares no valor total de R\$ 8.723.773,52. Doutra banda, a Lei Orçamentária Anual consignou autorização legislativa para créditos orçamentários no montante de R\$ 5.745.697,65 (20% da previsão da despesa fixada), não existindo, conforme a Instrução, outro diploma legal com os respectivos atos permissivos.

No libelo de defesa, o Causídico aduziu que a LOA trouxe consigo a possibilidade de abertura de créditos suplementares no percentual de 50% dos gastos lá fixados (Art. 7º, inciso I), correspondente a R\$ 14.364.244,13. Portanto, em valor bem superior os créditos abertos durante o exercício. Frise-se que nenhum outro ato legal foi apresentado.

Em contraponto, A Auditoria assevera que a Lei Orçamentária Anual aquiescia a abertura de créditos suplementares em até 20% da despesa estabelecida. Corroborando com o apontamento técnico, o DOC TC nº 0658/20 (LOA enviada pela Prefeitura) não deixa pairar quaisquer dúvidas.



tomar as medidas necessárias para ajustar o fluxo dos dispêndios aos dos ingressos.

Parágrafo Único. Até 30 dias após a publicação dos Orçamentos, nos termos em que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o observado o disposto no artigo 8º da Lei nº 101/2000, o Poder Executivo estabelecerá o Cronograma Mensal de Desembolso (CMD) e as Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA) .

Art. 7º. Para execução do Orçamento de que trata a Lei, fica o Poder Executivo autorizado a:

- I. Abrir Créditos Suplementares mediante a utilização dos recursos adiante indicados, até o limite correspondente a **20,00% (vinte por cento)** do total da Despesa Fixada nesta Lei, com as seguintes finalidades:

Quanto ao assunto, a Constituição Federal, alcinhada de Carta Cidadã, em seu art. 167, inciso V, é peremptória, como se vê abaixo:

Art. 167 – São vedados:



(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

No mesmo sentido, em seu artigo 42, a Lei nº 4.320/64 estampa:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Os dispositivos são de clareza solar. Significa que o Executivo – aliás, como toda administração pública – está adstrito ao princípio da Legalidade, nada podendo fazer senão aquilo permitido em ato legal estrito. Ademais, quis o constituinte originário, dando concretude ao sistema de freios e contrapesos, limitar os poderes do Executivo ao submetê-lo à anuência do Legislativo, que, antes de mais nada, é a transfiguração da vontade popular, externada pelos seus representantes, legitimamente eleitos. É pilar central da democracia e da tripartição dos poderes.

O caso em análise demonstra total falta de apreço a elemento basilar da República Federativa do Brasil, sem contar com afronta direta a princípio mezinheiro do Direito Financeiro Pátrio. Ao agir à margem da lei, o ocupante temporário da Chefia do Executivo se autoinveste de autoridade que não lhe foi conferida, em detrimento dos fundamentos constitucionais brasileiros.

Por fim, merece registro que o tópico 2.1 do Parecer Normativo PN TC nº 52/04 afirma que a abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa constituirá motivo para emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas, sem prejuízo a aplicação da cominação de multa, que ora entendo pertinente.

- Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 55.955,15, sem a adoção das providências efetivas;

- Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 666.119,48.

As falhas aqui enumeradas apresentam estreita conexão, razão suficiente para a sua agregação e tratamento a um só tempo. Em linhas gerais, a temática em debate é o equilíbrio e a situação fiscal do Ente deixada para o sucessor.

Se visto isoladamente (análise exclusiva do exercício) o déficit orçamentário em testilha é insignificante (0,24% da receita arrecadada), não provocando abalos fiscais dignos de destaque. Todavia, compreendo que a execução orçamentária é algo que precisa ser examinado ao longo tempo e não como uma fotografia a registrar um instante específico no tempo.

Considerando que as contas sob luzes aludem ao último ano de mandato, é possível se traçar um panorama mais próximo à realidade dos aspectos fiscais da administração.

Ao finalizar o período administrativo anterior (31 de dezembro de 2016), a Prefeitura Municipal de Junco do Seridó acumulou um superávit financeiro de R\$ 84.639,52. Já sob a condução gerencial do Sr. Kleber Fernandes, a edilidade encerrou o exercício de 2017 amargando um déficit orçamentário de R\$ 602.290,59. No exercício seguinte, o Executivo de Junco de Seridó apresentou um superávit da ordem de R\$ 396.434,29 e, em 2019, novo déficit de R\$ 822.834,30. Em outros termos, no lapso temporal de 2017 a 2020, a Prefeitura incorreu de déficit orçamentário no valor acumulado de R\$ 1.084.645,75.



Em sentido opostos, a situação financeira saiu de uma posição razoável (R\$ 84.639,52 superavitário) para uma delicada (R\$ 666.119,48 deficitária). Ou seja, os reiterados descompassos orçamentários são responsáveis pelo desequilíbrio financeiro em foco.

Em seus argumentos, o ex-Alcaide faz constar que a moléstia pandêmica interferiu negativamente na arrecadação orçamentária, provocando, em boa medida o resultado insatisfatório do ponto de vista orçamentário. Acontece que a Unidade Técnica de Instrução, de maneira cabal, demonstrou que os aportes adicionais promovidos pela União, contrariando o que fora dito, fizeram a receita municipal superar aquela arrecada no exercício de 2019.

Com espreque no exposto, é tranquila a conclusão de que o déficit financeiro, perpassando para o prefeito vindouro, foi integralmente constituído pelo senhor Kleber Fernandes Medeiros. O cenário desfraldado anuncia dificuldades para o herdeiro da cadeira central da administração municipal, que terá que assumir a responsabilidade pelos compromissos por ele acordados e aqueles deixados, sem lastro financeiro, pelo seu antecessor.

Por comprometer a sequência dos atos administrativos do porvir, a eiva não admite suavizações e deve ser censurada com rigor (aplicação de multa pessoal e recomendações à atual administração).

- Disponibilidades financeiras não comprovadas.

Veicula a peça de instrução inaugural a existência de disponibilidades financeiras não comprovadas pelos seguintes motivos:

Conta nº	Descrição da conta	Saldo Contábil	Observação
0000000222836	CONVENIO 606 STO ONOFRE	R\$2.835,36	Não apresentação de extrato bancário
0000006470640	CR 1052808-36 PAVIMENTACAO	R\$109.372,54	O extrato apresentado evidencia ausência de saldo bancário
000000019204X	CONVÊNIO 858268-2017 - MSD	R\$18.493,15	Não apresentação de extrato bancário
Total		R\$130.701,05	

Fonte: SAGRES

Em sede de contraponto, o interessado colacionou aos autos extratos bancários das contas em disceptação (fls. 3.588/3.593). Todavia, os documentos colacionados reportam-se a períodos anteriores a mês de dezembro de 2020, não se prestando, portanto, aos fins de provas desejados. Desta feita, a ausência de elementos probantes dos saldos bancários assinalados na contabilidade indica um possível prejuízo ao erário, o qual carece de ser ressarcido pelo ex-gestor municipal.

- Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade.

Narra o Corpo Técnico:

Em 2020, Junco do Seridó foi o 15º município paraibano com menor eficiência no gasto com combustíveis, conforme evidencia a MATRIZ DE RISCO disposta no Painel Sagres Combustíveis, sendo de pior índice quando comparado a outros municípios da Mesorregião da Borborema; de População Similar; ou da Microrregião do Seridó Ocidental Paraibano:



(...)

O exposto significa que o município apresentou eficiência de apenas 0,2915, numa escala de 0 a 1, e uma oportunidade de economia no valor de R\$ 279.424,69 para um gasto total de R\$ 912.228,04.

Em face disso, deve o ex-Gestor demonstrar segundo os controles existentes, para cada veículo, o consumo de combustível ao longo de 2020, posto que a ausência de controle nos moldes da RN-TC-05/2005 e da Nota Técnica 01/2018 autorizam que o consumo seja estimado segundo os parâmetros adotados na Matriz de Risco adotada pelo Tribunal de Contas do Estado.

Vamos aos comentários:

A Matriz de Risco disposta no painel do Sagres é uma valiosa ferramenta para o fornecimento de trilhas de auditoria, as quais, uma vez alertadas, precisam ser aprofundadas para a verificação da ocorrência de irregularidades. No caso presente, há apenas uma sinalização de aquisição e consumo de combustíveis em patamares superiores àqueles de referência. Ocorre que não houve a necessária pormenorização do rastro evidenciado, não servindo o apontamento para assegurar o real excesso, situação que inviabiliza qualquer medida compulsória de ressarcimento ao erário. É passível de recomendação a atual administração municipal com vistas à aquisição e ao consumo de combustíveis com parcimônia e na exata razão de suas necessidades.

- Não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública.

A imperfeição em pauta foi muito bem abordada pelo Procurador Brádson Tibério em seu magistral parecer. Não por outro motivo, pedindo todas as vênias possíveis, trago à colação excerto da peça ministerial, ipis litteris:

(...) a Auditoria apontou que a municipalidade havia aplicado em ações e serviços de saúde pública o percentual de 0,21% dos recursos de impostos mais transferências, em desrespeito ao disposto no inciso III do art. 77 do ADCT e no art. 198, §3º, I, da CF, c/c art. 7º da LC nº 141/2012.

Em sede de defesa, o ex-Gestor sustentou ter cumprido os gastos mínimos com a saúde, atingindo o percentual de 21,82%, haja vista que destinou para tal fim o montante de R\$ 2.529.647,38, mediante contas correntes, vinculadas à fonte de recurso 1211 – Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde – Recursos do Exercício Corrente são 16.569- 7 e 8.715-7.

Entretanto, após se debruçar sobre o conjunto probatório, a Auditoria salientou que não restou evidenciada a origem/fonte dos recursos utilizados para o pagamento dos empenhos de despesas, acostados aos autos, no total de R\$ 2.561.952,47.

Ora, cumpre recordar que a saúde é um direito de todos, porque sem ela não há condições de vida digna, e é um dever do Estado, porque é financiada pelos impostos que



são pagos pela população. Desta forma, para que o direito à saúde seja uma realidade é preciso que o Estado crie condições de atendimento em postos de saúde, hospitais, programas de prevenção, de distribuição de medicamentos, etc., e que, além disto, este atendimento seja universal (atingindo a todos os que precisam) e integral (garantindo todos os meios disponíveis). Portanto, deve o gesto na busca incessante pela concretização do direito fundamental à saúde, no mínimo aplicar o percentual exigido constitucionalmente.

Dessa forma, a irregularidade deve ensejar a emissão de parecer contrário à aprovação das contas prestadas e a aplicação de multa pessoal ao Ex-Gestor, nos termos do art. 56, II, da LOTCE/PB.

Faço minhas as palavras acima transcritas.

- Descumprimento de Decisão deste Tribunal, com burla ao instituto do concurso público.

A pecha foi assim historiada pela Auditoria:

Constata-se despesas com serviços contratados de assessoria/consultoria jurídica (R\$ 41.160,00) e contábil (R\$ 238.500,00), totalizando R\$ 279.660,00, empenhadas e pagas no exercício financeiro de 2020 (Documento TC nº 60653/22), consubstanciando, por similitude, descumprimento de decisão deste Tribunal, consoante entendimento assentado nos Pareceres Normativos PN TC nº 0016/17 e 0001/18:

(...)

O exposto caracteriza burla ao instituto do concurso público, estabelecido no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.

Outrossim, também constitui afronta ao referido dispositivo constitucional a contratação de serviços de apoio administrativo; médicos; professores; serviços gerais; entre outros de natureza efetiva, consoante Documento TC nº 53897/22, sem a prévia realização de concurso público.

Quanto aos serviços de consultoria, são inúmeros os precedentes que autorizam a sua contratação mediante procedimento de inexigibilidade, notadamente, em virtude das dificuldades em se estabelecer parâmetros de competição a ser analisados em certame e do caráter de fidúcia que envolve a referida prestação de serviço. Não há, a meu ver, qualquer incompatibilidade com os pareceres normativos ressaltados pelo Órgão Auditor.

Em relação aos serviços de apoio, médicos, professores, entre outros, não há afronta ao princípio constitucional do concurso público quando tais contratações são temporárias, necessárias à manutenção do funcionamento de serviços públicos básicos, em substituição a servidores de férias ou licenciados. Há, inclusive, preceptivo contido no artigo 37 da CRFB/88 autorizador de tal procedimento. Com alicerce no predito, afasto a suposta inconsistência.



- Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no montante de R\$ 419.805,87.

Ao analisar denúncia aviada e anexada ao presente almanaque eletrônico, a Auditoria concluiu que merecia esclarecimentos, para fins de comprovação de execução, as seguintes despesas.

Despesas Pendentes de Comprovação	Valor (R\$)
Aquisição Excessiva de Material Elétrico e de Construção	168.759,74
Aquisição Excessiva de Serviços de Pintura de Escola	32.611,09
Aquisição Excessiva de Serviços Extra de Assessoria Contábil	29.600,00
Despesas Extra com Construção de Quadra de Esporte	23.457,42
Despesas com Serviços de Horas Maquinas	24.840,00
Despesas de Pessoal	140.537,62
Total (R\$)	419.805,87

A exceção dos gastos relacionados à assessoria contábil (R\$ 29.600,00), cuja própria Unidade Técnica, em seu relatório de abertura (fls. 3.537/3.538), textualmente afirma que é improcedente a denúncia nos seu aspecto de liquidação da despesa, todos os demais compromissos em pendência não podem ser abonados.

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. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que 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 outros princípios. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Outrossim, cabe ao gestor de recursos públicos a comprovação, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adylson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo nº 929.531/1998-I, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

“Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Segundo idêntico raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:



“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Por fim, o Acórdão n.º 2225/2014 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, assim vaticinou:

“Cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade.

Em matéria de gestão de recursos públicos, o ônus da prova é invertido. Assim, para que não haja condenação em débito, deve o responsável colacionar aos autos provas convincentes e robustas de que os dispêndios obedeceram aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, entre outros.

Prestação de contas é procedimento formal, a cargo do gestor, inteiramente previsto na legislação em vigor. Opera mediante a apresentação de documentos pré-constituídos, comprobatórios da pertinência e da eficácia da aplicação dos recursos públicos. (...)

Incumbe exclusivamente ao gestor a apresentação dos documentos, previstos na legislação e no instrumento do convênio, por ele assinado, constitutivos da prestação de contas.

1. O ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos recebidos compete ao gestor que, por meio de documentação consistente, deve demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

2. A comprovação do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos deve se dar por meio de elementos probatórios robustos e coerentes entre si e que guardem efetiva correspondência com a realidade fática (...).”

De modo geral, frise-se que a defesa silenciou a propósito das carências probantes, devendo prevalecer à impressão do Corpo Auditor. Assim alicerçado, entendo pertinente a imputação de débito ao Sr. Kleber Fernandes de Medeiros, no valor de R\$ 390.205,87, em comunhão com a tabela alhures estampada.

- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social (R\$ 1,109.368,91);

- Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, na importância de 1.779.281,98;



- Descumprimento de Resolução do TCE/PB;

- Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento;

- Não recolhimento de empréstimos consignados, na cifra de R\$ 324.485,53.

As incorreções sobrescritas sequer mereceram qualquer atenção por parte da defesa. A epístola de contestação não dedicou uma linha, ao menos, para abordar os relevantes, devendo ser considerado como verdadeiro e ajustada toda manifestação Técnica a respeito destas situações irregulares.

Embora não vá discorrer exaustivamente sobre cada uma das falhas, é imperioso dizer que:

- *O não recolhimento securitário patronal e a inadimplência de parcelamentos de mesma natureza, conforme Parecer Normativo PN TC 52/04, dá ensejo a emissão de parecer contrário à aprovação das contas sub examine, sem prejuízo de aplicação de multa legal e comunicação à Receita Federal do Brasil;*
- *A insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, na importância de 1.779.281,98, é oriunda diuturno desequilíbrio fiscal experimentado pelo Ente e já bem explanado em item anterior. Reforça a negatificação das contas.*
- *O descumprimento de ato normativo deste Tribunal é passível de multa pessoal ao ex-gestor.*
- *Por fim, a retenção e não recolhimento de empréstimos consignados pode ser considerado crime de apropriação indébita, carecendo ser comunicado ao Ministério Público Estadual para providências a seu cargo.*

Com fulcro em todos os argumentos esposados, voto nos seguintes termos:

- **EMIÇÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Junco do Seridó, exercício de 2020, sob a responsabilidade do senhor **Kleber Fernandes de Medeiros (01.01 a 31.12.20)**.
- **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF.
- **IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO** do mencionado responsável.
- **APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL** ao Sr. **Kleber Fernandes de Medeiros**, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), equivalente a 160 (cento e sessenta inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR PB³, com supedâneo no inciso II, artigo 56 da LOTCE PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva desde já recomendada.
- **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Kleber Fernandes de Medeiros, no valor de R\$ 520.906,92 (quinhentos e vinte mil, novecentos e seis reais e noventa e dois centavos), correspondente a 8.334,51 (oito mil, trezentos e trinta e quatro inteiros e cinquenta e um décimos) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR PB, em virtude de disponibilidades sem comprovação (R\$ 130.701,05) e despesas desprovidas de elementos probatórios (R\$ 390.205,87), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva desde já recomendada.
- **COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL** a propósito das inconsistências derivadas do não recolhimento de contribuições patronais devidas ao INSS e ao inadimplemento de parcelamentos já pactuados com a referida autarquia.
- **REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO** para as providências cabíveis quanto aos indícios de crimes constatados nestes autos.

³ UFR PB/Jan 22 R\$ 62,50.



• **RECOMENDAÇÕES** à atual gestão do Município de Junco do Seridó no sentido de:

1. Guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro;
2. Aperfeiçoar os instrumentos de controle com combustíveis, peças e serviços, conforme previsto na Resolução Normativa RN TC nº. 05/2005;
3. Atender as normas constitucionais relativas à obrigatoriedade da contribuição previdenciária, realizando o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias, a fim de resguardar o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos previdenciários.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 07449/21, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1. **DECLARAR** o atendimento parcial aos preceitos da LRF da gestão.
2. **JULGAR IRREGULARES** as contas de gestão do senhor **Kleber Fernandes de Medeiros (01.01 a 31.12.20)**, na condição de ex-Prefeito Municipal de Junco do Seridó.
3. **APLICAR MULTA PESSOAL** ao Sr. **Kleber Fernandes de Medeiros**, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), equivalente a 160 (cento e sessenta inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR PB⁴, com supedâneo no inciso II, artigo 56 da LOTCE PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva desde já recomendada.
4. **IMPUTAR DÉBITO** ao Sr. Kleber Fernandes de Medeiros, no valor de R\$ 520.906,92 (quinhentos e vinte mil, novecentos e seis reais e noventa e dois centavos), correspondente a 8.334,51 (oito mil, trezentos e trinta e quatro inteiros e cinquenta e um décimos) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR PB, em virtude de disponibilidades sem comprovação (R\$ 130.701,05) e despesas desprovidas de elementos probatórios (R\$ 390.205,87), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva desde já recomendada.
5. **COMUNICAR À RECEITA FEDERAL DO BRASIL** a propósito das inconsistências derivadas do não recolhimento de contribuições patronais devidas ao INSS e ao inadimplemento de parcelamentos já pactuados com a referida autarquia.
6. **REPRESENTAR AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO** para as providências cabíveis quanto aos indícios de crimes constatados nestes autos.
7. **RECOMENDAÇÕES** à atual gestão do Município de Junco do Seridó no sentido de:

⁴ UFR PB/Jan 22 R\$ 62,50.



- *Guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro;*
- *Aperfeiçoar os instrumentos de controle com combustíveis, peças e serviços, conforme previsto na Resolução Normativa RN TC nº. 05/2005;*
- *Atender as normas constitucionais relativas à obrigatoriedade da contribuição previdenciária, realizando o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias, a fim de resguardar o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos previdenciários.*

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 25 de janeiro de 2023.

Assinado 2 de Fevereiro de 2023 às 08:27



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

PRESIDENTE

Assinado 1 de Fevereiro de 2023 às 10:10



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 1 de Fevereiro de 2023 às 11:41



Assinado Eletronicamente

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

Bradson Tiberio Luna Camelo

PROCURADOR(A) GERAL