PROCESSO TC Nº. 06738/17

Natureza: Prestação de Contas Anual

Órgão/Entidade: Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha-SAAE

Exercício: 2016

Relator: Cons. Arnóbio Alves Viana

Responsável: Luciano Marcelino de Sousa

EMENTA: SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE ALAGOINHA-SAAE – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. Permanência de irregularidades danosas ao Erário. **Irregularidade das contas. Aplicação de multa. Imputação de débito. Recomendações.**

ACÓRDÃO AC2-TC- 01242/2023

RELATÓRIO:

Adoto como Relatório o Parecer do Ministério Público de Contas-MPC (fls. 63/76), de lavra do Procurador, Manoel Antônio dos Santos, a seguir transcrito:

> Cuidam os presentes autos de Prestação de Contas Anuais do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha, sob a gestão do **Sr. Luciano Marcelino de Sousa**, referente ao exercício de 2016.
>
> Documentação pertinente à espécie às folhas 2/28.
>
> Relatório Inicial da Auditoria concluindo pela ocorrência das seguintes inconformidades (fls. 38/52):
>
> 1. **PCA foi encaminhada ao TCE em desconformidade com a RN TC nº 03/10;**

2. **Divergências relevantes entre os valores apresentados nas demonstrações contábeis e os informados pelo gestor ao sistema SAGRES;**

3. **Receita não contabilizada (794.217,52 – 568.636,05);**

4. **Despesa não contabilizada (851.206,99 - 561.055,12);**

5. **Déficit orçamentário;**

6. **Disponibilidades não comprovadas, com a necessidade de apresentação de todos os extratos bancários de 2016 em condições de abertura/consulta;**

7. **Déficit financeiro;**

8. **Dívidas com a "Coop. de Energ. e Desen. Agrope. de Aha. Ltda" e com o "INSS" não demonstradas;**

9. **Despesas não licitadas;**

10. **Despesa de pessoal não comprovada;**

11. **Despesa de pessoal não empenhada;**

12. **Obrigações patronais do RGPS não contabilizadas/pagas.**

Devidamente citada, a autoridade responsável pelas contas não se manifestou nos autos (fl. 58).

Logo após, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer. **É o relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

Todo aquele que tem a gestão de dinheiro, bens ou interesses públicos submete-se ao dever de prestar contas dessa atividade. A prestação de contas é, pois, um preceito basilar da ordem constitucional brasileira, inserto, expressamente, no art. 70, parágrafo único, da Carta Magna de 1988.

O controle das contas pode ser feito interna ou externamente, sendo, nesse último caso, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, a quem cumpre ocupar-se do exame dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da gestão dos órgãos e entidades sob sua jurisdição, conforme preceitua o art. 71 da Constituição Federal.

Quanto a esse aspecto, destaca-se a edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) enquanto importante instrumento de controle da atividade governamental, com vistas à realização de uma gestão pública responsável, pautada, notadamente, no planejamento e na transparência das ações públicas, buscando, com eficiência e controle dos gastos, o equilíbrio das contas públicas.

Feitas essas breves considerações, passemos ao exame das irregularidades detectadas nos presentes autos.

PCA foi encaminhada ao TCE em desconformidade com a RN TC nº 03/10

Apontou a Unidade Técnica que a PCA foi protocolizada com atraso, o que ocasionou pagamento de multa, bem como, não foram entregues os convênios, as entradas e saídas de almoxarifado, inventário de bens móveis e imóveis, e inquéritos administrativos instaurados ou concluídos no exercício, conforme exigências da RN TC nº 03/10, em seu art. Art. 15, incisos do IX ao XII.

A prestação de contas é o instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

O envio da prestação de contas anual em desconformidade com a RN TC nº 03/10, por se fazer ausente o "balanço patrimonial do Poder Legislativo" revela o descompromisso do gestor com o controle externo e acarreta multa.

Não custa lembrar que o Administrador Público, na administração dos bens pertencentes à coletividade, tem o dever de prestar contas, dever esse importantíssimo para o exercício do controle dos gastos públicos pela sociedade, e esta deve ser elaborada de forma completa, transparente, precisa, regular, uma vez que a ausência desses requisitos causa embaraço à análise respectiva.

Divergências relevantes entre os valores apresentados nas demonstrações contábeis e os informados pelo gestor ao sistema SAGRES Receita não contabilizada Despesa não contabilizada

Verificou a Auditoria divergências entre os valores demonstrados no Balanço Orçamentário e os informados ao SAGRES e, no caso do Balanço

Financeiro, existem divergências também nos valores movimentados de forma extraorçamentária, conforme quadro abaixo:

		Balanço Financeiro	SAGRES
A	Disponibilidades (Saldo anterior)	2.794,23	2.794,23
B	Receita Orçamentária	568.636,05	794.217,52
C	Despesa Orçamentária	561.055,12	851.206,99
D	Receita Extraorçamentária[1]	41.852,75	117.622,57
E	Despesa Extraorçamentária[2]	45.250,23	61.536,19
F	Disponibilidades (Saldo atual) (A + B - C + D - E)	6.977,68	1.891,14

[1]incluindo inscrição de Restos a Pagar [2]incluindo pagamento de Restos a Pagar

Tais falhas degeneram a confiabilidade das informações e a efetividade do sistema de controle interno e externo.

É importante ressaltar, desde logo, constituírem eivas de natureza contábil representativas de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas.

A respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do Município, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. e Heraldo Reis "a informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da

instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos".

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu *in casu*.

No caso sub examine, as falhas ensejam aplicação de multa ao gestor, com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB.

Déficit orçamentário

Déficit financeiro

Noticia os autos que de acordo com o Balanço Orçamentário se verifica um superávit orçamentário no montante de R$ 7.580,93. Entretanto, considerando o informado ao SAGRES e as despesas não contabilizadas, o resultado é deficitário em **R$ 68.459,26**.

Também informou a Unidade Técnica que "O Balanço Patrimonial (pág. 19-20) apresenta um saldo patrimonial no valor de R$ 177.012,86; bem como um déficit financeiro (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$ 54.484,99 (R$ 6.977,68 – R$ 61.462,67). Considerando-se despesas não contabilizadas de R$ 11.469,79, conforme itens 7.2 e 8.1, o déficit financeiro passa a ser de R$ 65.954,78. Atente-se que, enquanto pelo Balanço Patrimonial, chega-se a um passivo financeiro de R$ 61.462,67, a Demonstração da Dívida Flutuante apresenta um saldo de R$ 139.459,66 (pág. 26). Considerando-se esses valores da Dívida Flutuante, despesas não contabilizadas de R$ 11.469,79, conforme itens 7.2 e 8.1, e disponibilidades não comprovadas, o déficit financeiro passa a ser de R$ 150.929,45 (139.459,66 + 11.469,79)."

Ora, mais do que se reportar apenas em relação à igualdade entre o total das receitas previstas e o das despesas fixadas na lei orçamentária, a LRF busca o equilíbrio na execução orçamentária, ou seja, os entes com suas

finanças organizadas e equilibradas. O déficit demonstrado compromete o equilíbrio fiscal das contas públicas e o princípio do planejamento.

Sabe-se que a saúde orçamentária e financeira de um ente público é fator fundamental para que seja possível a continuidade adequada dos serviços públicos por ele prestados. Caso haja um resultado deficitário ao final de um exercício, o próximo já começa com determinado valor a ser pago com recursos do exercício seguinte. Tal cenário afasta-se, portanto, da regra do planejamento à qual está atrelado o gestor de quaisquer recursos públicos no exercício de suas funções.

Enfim, o déficit orçamentário e financeiro destacado destoa da ordem fiscal. O valor apontado como deficitário configura desequilíbrio, ferindo o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal.

Disponibilidades não comprovadas, com a necessidade de apresentação de todos os extratos bancários de 2016 em condições de abertura/consulta Dívidas com a "Coop. de Energ. e Desen. Agrope. de Aha. Ltda" e com o "INSS" não demonstradas Despesa de pessoal não comprovada e Despesa de pessoal não empenhada

Constatou a Auditoria disponibilidades não comprovadas no valor de R$ 6.977,68, ausência dos detalhamentos das referidas dívidas com a "Coop. de Energ. e Desen. Agrope. de Aha. Ltda" e com o "INSS".

Apontou ainda que, enquanto a folha de pessoal constante no SAGRES é de R$ 334.941,19, a despesa contabilizada, também de acordo com o SAGRES, foi de R$ 342.090,54, com indícios de despesas não comprovadas de R$ 7.149,35.

Também informou a não contabilização integral do 13º salário de comissionados e contratados temporários, com estimativa de R$ 8.900,00.

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, confira-se:

> *A não-comprovação da lisura no trato de 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 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova". (Decisão 225/2000 - Segunda Câmara) 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*** *(...). (grifamos) (Acórdão n.º 2225/2014 – Segunda Câmara).*

Em consonância à sistemática vigente em nosso ordenamento, cabe ao gestor de recursos públicos, por determinação constitucional, comprovar a boa e regular aplicação das verbas sob sua gestão, o que não ocorreu *in casu*, devendo ser imputado ao gestor, os valores apurados pela Auditoria.

Despesas não licitadas

Constatou o Órgão Técnico a realização de despesas em o procedimento Licitatório no valor de R$ 71.699,16, referentes a aquisição de produto químico (bausan F-66) para tratamento da água no valor de R$ 61.500,00 e locação de software, com suporte técnico, para emissão e recebimento de faturas no valor de R$ 10.199,16.

Sobre tais aspectos, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, inc. XXI, consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvando apenas as hipóteses que a legislação especificar.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas na Lei n.º 8.666 de 1993, hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, exsurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para sua efetivação.

Reputem-se, destarte, irregulares as despesas realizadas sem prévio procedimento licitatório, aplicando-se multa com base no artigo 56, inciso II da LOTC/PB ao responsável.

Obrigações patronais do RGPS não contabilizadas/pagas

Informa a Auditoria que não foi contabilizado e, consequentemente, não repassado, o valor de R$ 2.569,79, equivalente a 7,79% das obrigações patronais previdenciárias.

Sabe-se que é dever constitucional o pagamento de contribuição previdenciária. Além de seu caráter obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente.

Ademais, é de se ver que o não recolhimento, ao órgão competente, de contribuição previdenciária retida, pode ser tipificado como crime de apropriação indébita, ex vi do art. 168-A, do Código Penal:

> "Apropriação indébita previdenciária"
> *Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.*
> *§ 1o Nas mesmas penas incorre quem deixar de:*

> *I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;"*

Acerca do entendimento desta Corte sobre a matéria em epígrafe, O Parecer Normativo nº. 52 de 2004, emitido por este Tribunal de Contas, em seu item 2.5, estabelece:

> *2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:*
> *[...]*
> *2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;*

O não recolhimento de contribuição previdenciária ao órgão competente também pode ser tipificado como crime previsto no art. 2º, II da Lei nº. 8.137/1990, que institui disciplina para os crimes contra a ordem tributária:

> *Art. 1° Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:*
> *[...]*
> *Art. 2° Constitui crime da mesma natureza:*
> *[...]*
> *II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de*

sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos.

[...]

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Em face à irregularidade ora apontada, este Representa Ministerial entende pela cominação de multa pessoal ao responsável, com fulcro no artigo 56, II da LOTCE/PB.

3. CONCLUSÃO

- **IRREGULARIDADE** das contas de gestão, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha, sob a responsabilidade do **Sr. Luciano Marcelino de Sousa**, referente ao exercício de 2016;

- **APLICAÇÃO DE MULTA** ao citado gestor responsável, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB;

- **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao **Sr. Luciano Marcelino de Sousa**, no valor apontado pela auditoria, em face das despesas insuficientemente comprovadas (itens 11.6, 11.8, 11.10 e 11.11 do relatório inicial).

- **RECOMENDAÇÕES** ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidência das falhas constatadas, no exercício em análise.

Em face das conclusões da auditoria e do Ministério Público de Contas(MPC) foram procedidas notificações dos interessados, acerca da inclusão do presente

processo na pauta da sessão do dia 14 de março do corrente ano. **É o relatório.**

Na citada sessão a 2ª Câmara, em conformidade com o Voto do Relator, DECIDIU, entre outros:

IMPUTAR DÉBITO ao mencionado gestor, no valor de R$ 23.027,03(vinte três mil, vinte e sete reais e três centavos), em face de despesas não comprovadas (itens 11.6, 11.10 e 11.11) do Relatório Inicial/Auditoria**).**

Vale Ressaltar que a decisão correspondente ainda não foi inserida aos autos, não sendo portanto, publicada, em razão da necessidade de reexame, no tocante ao valor imputado.

Reexaminando os autos, verifica-se que o item 11.11 **refere-se a despesa com pessoal não empenhada, no valor de R$ 8.900,00(oito mil e novecentos reais),** entrou na soma da imputação equivocadamente, pois trata-se de despesa não empenhada, portanto não paga.

VOTO DO RELATOR

Diante do exposto e considerando que apesar de devidamente citada a autoridade resonsável pelas contas em questão, deixou escoar o prazo, sem apresentar defesa e/ou justificativa, acerca das irregularidades apontadas pela Auditoria(fls. 38/52), existindo dentre elas, algumas danosas ao Erário Municipal e maculadora das referidas contas.

Assim sendo, VOTO, desta feita, acompanhando o Ministério Público de Contas, exceto no que se refere a imputação dos itens 11.8 e 11.11 – fls. 50/51), pela:

- **IRREGULARIDADE** das contas de gestão, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha, sob a responsabilidade do **Sr. Luciano Marcelino de Sousa**, referente ao exercício de 2016;

- **APLICAÇÃO DE MULTA** ao citado gestor responsável, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, no valor de R$ 3.000,00(três mil reais), assinando o prazo de 60(sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres do Estado/pb, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de excução;

- **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao **Sr. Luciano Marcelino de Sousa**, no valor de R$ 14.127,03, em face das despesas insuficientemente comprovadas (itens 11.6 e 11.10 do relatório inicial – fls.32/52), assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) dias para o recolhimento aos cofres do SAAE, sob pena de execução.

- **RECOMENDAÇÕES** ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidência das falhas constatadas, no exercício em análise. **É o voto.**

PROCESSO TC Nº. 06738/17

DECISÃO DA 2ª CÂMARA:

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo **TC Nº 06738/17** e

CONSIDERANDO o Relatório e Voto do Relator, o pronunciamento da auditoria, do Ministério Público de Contas e o mais que dos autos consta,

ACORDAM os Membros da **2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, à unanimidade de votos, em sessão realizada nesta data, em:

I. **JULGAR IRREGULARES** as contas de gestão, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha, sob a responsabilidade do **Sr. Luciano Marcelino de Sousa**, referente ao exercício de 2016;

II. **APLICAR MULTA** ao citado gestor responsável, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, no valor de R$ 3.000,00(três mil reais), assinando o prazo de 60(sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres do Estado/pb, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de excução;

III. **IMPUTAR DÉBITO** ao **Sr. Luciano Marcelino de Sousa**, no valor de R$ 14.127,03, em face das despesas insuficientemente comprovadas (itens 11.6 e 11.10 do relatório inicial – fls.32/52), assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) dias para o recolhimento aos cofres do SAAE, sob pena de execução.

IV. **RECOMENDAR** ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidência das falhas constatadas, no exercício em análise.

V. R**ECOMENDAR à atual gestão** do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidência das falhas constatadas, no exercício em análise.

Publique-se, notifique-se e cumpra-se.
TCE-Sessão da 2ª Câmara do TCE/PB.
João Pessoa, em 14 de março de 2023.

MFA

Assinado 29 de Maio de 2023 às 21:40

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 29 de Maio de 2023 às 21:31

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

Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR

Assinado 30 de Maio de 2023 às 12:21

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

Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO