



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-09108/20

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Patos. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2019. Prefeito. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de parecer, com julgamento definitivo a ser proferido pela Câmara Municipal Patos. Atribuição definida no art. 71, inciso I, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 18/93. Parecer Contrário à aprovação das contas apresentadas.

PARECER PPL-TC 0237/23

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Patos, relativa ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade dos Prefeitos e Ordenadores de Despesas, Srº Bonifácio Rocha de Medeiros (CPF nº 044.766.464-68, período de 01/01/19 a 04/04/19), Srº Francisco Sales Mendes Júnior (CPF nº 026.722.954-25, 05/04/19 a 22/08/19) e Srº Antônio Ivanês de Lacerda (CPF nº 132.522.324-72, período de 23/08/19 a 31/12/19). Ademais, os autos em andamento também examinam as contas do Fundo Municipal de Assistência Social (Sra. Josemilla Maria Gomes da Nóbrega Candeia) e do Fundo Municipal de Saúde (Sr. Umberto Joubert de Moraes Lima).

Para fins de registro, vale salientar que o Sr. Dinaldo Medeiros Wanderley Filho foi eleito, em sufrágio popular, para o exercício do cargo de Prefeito do município de Patos, assumindo a chefia do executivo patoense em 01/01/2017. Por decisão do Poder Judiciário, o então Alcaide foi afastado do cargo público eletivo em 14 de agosto de 2018, sendo sucedido pelo então Vice-prefeito Srº Bonifácio Rocha de Medeiros. Aos quatro dias de abril de 2019, o Sr. Bonifácio Rocha renunciou ao cargo. A substituição se deu no dia seguinte, instante em que o Srº Francisco Sales Mendes Júnior, então Presidente do Legislativo mirim patoense, foi alçado à condição de alcaide. Em 22 de agosto do referido exercício, o Sr. Francisco Sales, a exemplo de seu antecessor, solicitou a renúncia do posto máximo do Executivo de Patos. Após a declaração de desinteresse na assunção ao cargo em vacância, por parte da Vice-presidente da Casa Juvenal Lúcio de Sousa (Sra. Valtide Paulino Santos), houve a realização de eleições indiretas, que decretaram a vitória do Sr. Antônio Ivanês de Lacerda, empossado em 23/08/2019.

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal - DIAGM III, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 16.119/16.258, em 30 de abril de 2021, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

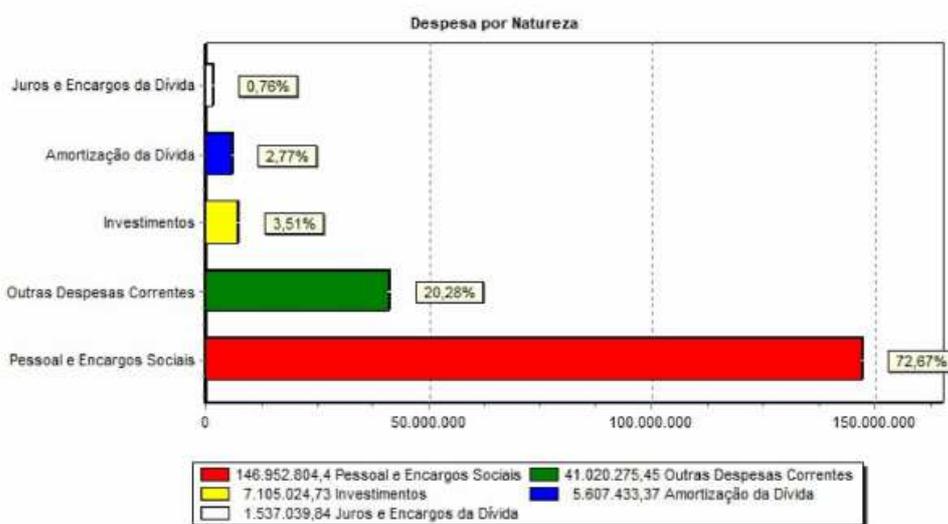
- a) *o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 5.046/2018, de 21 de dezembro de 2018, estimando receita e fixando despesa em R\$ 285.574.686,29, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) *durante o exercício, somente foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 102.135.118,12, não existindo a abertura de outra modalidade de crédito adicional, apresentando como fonte de recursos a “anulação de dotação”. No decurso do exercício, foram utilizados R\$ 66.602.122,02;*
- c) *a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 199.400.419,26, inferior em 30,18% do valor previsto no orçamento;*
- d) *a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 234.283.294,52 inferior em 17,97% do valor previsto no orçamento;*
- e) *o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 103.413.206,84;*
- f) *a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 186.561.475,21.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta déficit equivalente a 17,49% (R\$ 34.882.875,26) da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 20.557.415,59, distribuídos na conta Caixa (R\$ 1.534,57) e Bancos (R\$ 20.555.881,02);
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro, no valor de R\$ 67.683.025,74.

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

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 06156/20), julgadas regulares por meio do Acórdão AC2 TC n° 01081/20;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 4.802.985,93 correspondendo a 2,05% da Despesa Orçamentária Total (DORT) e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN-TC-06/2003.



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\$ 27.413.623,79 ou **76,49%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=70%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 27.242.787,24 ou **26,34%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS a importância de R\$ 19.470.403,12 ou **19,59%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade¹ alcançaram o montante de R\$ 118.905.513,75 ou **64,37%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 114.692.160,53 ou **61,48%** da RCL (limite máximo=54%).

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o então Relator determinou, em 04/05/21 (fls. 16.259/16.260), a citação dos Srs. **Bonifácio Rocha de Medeiros, Francisco Sales Mendes Júnior e Antônio Ivanês de Lacerda**, Prefeitos de constitucional de **Patos**, exercício 2019. Por seu turno, os

¹ Despesa de pessoal do Legislativo R\$ 4.213.353,22 ou 2,26% da RCL.

dois primeiros citados manifestaram contestação (DOC TC n° 39.363/21, fls. 16.274/16.569 e; 39.749/21, fls. 16.573/16.686).

Na sequência, os autos eletrônicos foram encaminhados à Auditoria para exame da documentação tombada. Ao cabo da análise, a Unidade de Instrução exarou relatório (fls. 16.696/16.712), fazendo permanecer a maior parte das infrações anotadas na peça prefacial.

Seguindo o rito ordinário, os autos eletrônicos rumaram ao Ministério Público de Contas, que; por intermédio de Cota (fls. 16.715/16.720), lavrada pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, tendo em vista a possibilidade de imputação de débito, por força do pagamento de gratificação sem previsão legal; alvitrou pelo retorno à Auditoria para individualização dos valores passíveis de condenação em débito e, depois de concluída a intervenção técnica, proceder a notificação dos interessados, em respeito aos princípios sagrados da ampla defesa e do contraditório.

Atendida a sugestão ministerial, o Órgão Auditor emitiu novel posicionamento (fls. 16.736/16.741) atribuindo a cada gestor o seu quinhão de responsabilidade na decantada imperfeição.

Oportunizado o exercício do incorformismo defensivo, os Srs. Francisco Sales e Bonifácio de Medeiros atravessaram missivas argumentativas, acompanhadas de documentação de sustentação (DOC TC n° 75.708/21, fls. 16.745/17.901; 84.685/21, fls. 17.918/18.663).

O novo trânsito pela Inspeção de Contas resultou na elaboração do relatório inserto às folhas 18.671/18.683 (17/11/2021), cuja conclusão fez reduzir o quantitativo sugerido para imputação de débito, em virtude do pagamento de parcela remuneratória sem previsão legal.

Conclamado a proferir entendimento, o já declinado representante do Parquet, em Cota adicional (fls. 18.686/18.688, em 14/12/2021), após anunciar que o ex-Prefeito de Patos, Sr. Antônio Ivanês de Lacerda, sucumbiu à pandemia provocada pelo Coronavírus, em 25 de janeiro de 2021, se colocou pela indispensabilidade de notificação do administrador ou inventariante do espólio do mencionado ex-agente político, para apresentação de contraponto às irregularidades que lhes foram cominadas.

O espólio do Sr. Antônio Ivanês de Lacerda constituiu advogado que, depois de peticionar dilação de prazo para manifestação e ter o pleito acatado, colacionou aos caderno processual eletrônico o DOC TC n° 13.887/22 (fls. 18.698/20.299, em 15/02/2022).

Instada a examinar a epístola de contestação e os documentos com ela carreados, a Unidade Técnica de Instrução expediu pronúncia (relatório fls. 20.307/20.319, em 18/03/2022), em cuja conclusão não se verificou quaisquer alterações em relação às inconsistências em desfavor do Sr. Antônio Ivanês de Lacerda.

Pela terceira ocasião, o Almanaque processual aportou no MPJTCE PB. Em mais um momento, o Órgão Ministerial se fez ouvir mediante Cota (fls.20.322/20.324, em 29/03/2022), de autoria do ínclito Procurador nominado anteriormente. Conclusivamente, opinou pelo retorno dos autos à Auditoria para apresentação de relatório conclusivo e compilado indicando a quem cabe à responsabilidade por cada uma das irregularidades remanescentes na Prestação de Contas em análise.

A então Relatoria (em 29/03/2022), ao acolher o petitório ministerial, determinou a volta do álbum processual para impressão definitiva da Auditoria.

Em resposta a determinação do Relator, a DIAGM III elaborou o relatório inserido às folhas 20.327/20.330, no qual ficaram consignadas irregularidades a cada um dos gestores municipais:

BONIFÁCIO ROCHA DE MEDEIROS (01/01/2019 - 04/04/2019)

- Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
- Não-redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei;
- Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Ocorrência de irregularidade na gestão de pessoal;
- Pagamento de gratificação sem previsão legal, sugerindo-se a imputação de débito no valor de R\$ 285.048,84;

- *Atraso no pagamento dos vencimentos de servidor público e/ou pagamento em datas diferenciadas;*
- *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 4.043.550,77);*
- *Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias (R\$ 83.414,27).*

FRANCISCO DE SALES MENDES JUNIOR (05/04/2019 - 22/08/2019)

- *Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;*
- *Não-redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei;*
- *Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal;*
- *Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Ocorrência de irregularidade na gestão de pessoal;*
- *Pagamento de gratificação sem previsão legal, sugerindo-se a imputação de débito no valor de R\$ 461.379,68;*
- *Atraso no pagamento dos vencimentos de servidor público e/ou pagamento em datas diferenciadas;*
- *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 9.942.991,46);*
- *Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias (R\$ 58.902,23).*

ANTONIO IVANES DE LACERDA (23/08/2019 - 31/12/2019):

- *Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R\$ 34.882.875,26);*
- *Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;*
- *Não-redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei;*
- *Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Ocorrência de irregularidade na gestão de pessoal;*
- *Pagamento de gratificação sem previsão legal, sugerindo-se a imputação de débito no valor de R\$ 534.291,47;*
- *Atraso no pagamento dos vencimentos de servidor público e/ou pagamento em datas diferenciadas;*
- *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 13.474.807,54);*
- *Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias (R\$ 31.738,64);*
- *Não recolhimento de empréstimos consignados;*
- *Ausência de documentos comprobatórios de despesas (R\$ 218.133,45).*

Procedida a individualização das eivas, o processo retornou ao Órgão Ministerial. A manifestação do Parquet (Parecer nº 01628/22, fls. 20.333/20.366, em 12/08/22) propôs ao Egrégio Plenário do TCE PB que a decida no seguinte sentido, in litteris:

1. *EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas em análise, de responsabilidade dos Srs. Bonifácio Rocha de Medeiros (01/01/2019 a 04/04/2019), Francisco de Sales Mendes*

- Junior (05/04/2019 a 22/08/2019) e Antônio Ivanês de Lacerda (23/08/2019 a 31/12/2019), em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2019;*
2. *Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão dos mencionados responsáveis;*
 3. *ATENDIMENTO PARCIAL às determinações da LRF;*
 4. *APLICAÇÃO DE MULTA aos Srs. Bonifácio Rocha de Medeiros e Francisco de Sales Mendes Junior por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II e III, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);*
 5. *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Sr. Bonifácio Rocha de Medeiros no montante de R\$ 285.048,84, por pagamento de plantões sem previsão legal;*
 6. *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Sr. Francisco de Sales Mendes Junior no montante de R\$ 461.379,68, por pagamento de plantões sem previsão legal;*
 7. *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao espólio do Antônio Ivanês de Lacerda no montante de R\$ 781.262,53, por: pagamento de plantões sem previsão legal (R\$ 534.291,47); pagamentos de juros e multas por atraso no pagamento dos empréstimos consignados (R\$ 28.837,61); e despesas não comprovada com combustíveis (R\$ 218.133,45);*
 8. *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;*
 9. *INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias;*
 10. *INFORMAÇÕES À SECRETARIA DE ESTADO DA RECEITA DA PARAÍBA – SER para que tome as providências que entender cabíveis quanto às irregularidades constatadas nas notas fiscais de aquisição combustíveis relatada nos autos.*

Os autos processuais foram agendados para a sessão do dia 08/03/23, momento em que, em sustentação oral, o representante dos ex-gestores solicitou a juntada de novos documentos e sua posterior análise. O Plenário assentiu com a colação do material desejado e determinou o exame das peças ali contidas.

Em sede de relatório de complementação de instrução (fls. 20.501/20.506, em 31/08/23), a Equipe Técnica arrematou asseverando que “a documentação apresentada não foi capaz de demonstrar a legalidade do pagamento da parcela “plantão”. Portanto, mantém-se o entendimento de que houve pagamento de gratificação sem previsão legal”. Ante o exposto, manteve incólume todas as conclusões inscritas no relatório antecedente.

Encerrando a instrução, houve o retorno ao MPJTCE Pb, que, mediante Cota (fls. 20.509/ 20.512), subscreta pelo Procurador-Geral Brádson Tibério Luna Camelo, ratificou o Parecer nº 01628/22, sem nada a apresentar.

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

VOTO DO RELATOR

No Brasil, o Tribunal de Contas tem suas origens no Erário Régio ou Tesouro Real Público, criado em 1808, pelo então Príncipe-Regente Dom João. Contudo, sua instituição se deu, apenas, no início do período republicano, por projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, que resultou no Decreto-Lei nº 966-A, de 07/11/1890, regulamentado posteriormente por influência política de Rui Barbosa.

Em 1891, o Tribunal de Contas passou a ter status constitucional, como se verifica no art. 81 da então Carta Magna, verbis:

*Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.
Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.*

Daquele remoto passado até o presente momento, os Tribunais de Contas foram aquinhoados com crescentes competências e atribuições, mormente, pela Constituição Cidadã de 1988, tornando-os Organismos indispensáveis ao exercício pleno do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Com efeito, ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o gestor é convidado, melhor dizer obrigado, a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exercer com propriedade, no âmbito de função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém, nunca a ele subordinado, aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, o qual servirá de lastro para o julgamento político dos atos de gestão pelos Membros componentes do Parlamento Mirim.

Doutra banda, julga os atos emanados pelo administrador na condição de ordenador de despesas, atestando se este pautou suas ações gerenciais estribadas nos princípios norteadores da Administração Pública, esculpidos, explícita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum, emanado por esta Corte, guarda em si tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

Com o fito de facilitar o desenrolar do meu pensamento crítico, de largada, abordarei as irregularidades comuns aos três gestores, para, na sequência, destrinchar aquelas acometidas individualmente.

- Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R\$ 34.882.875,26).

Nada obstante o derradeiro relatório de instrução apontar a falha como de exclusiva responsabilidade do Sr. Antônio Ivanês de Lacerda, o déficit em questão é o resultado de uma equação onde as receitas arrecadas não conseguem suportar os gastos orçamentários incorridos, não sendo fruto apenas do descontrole daquele que geriu o município nos últimos quatro meses do exercício. A imperfeição é gestada ao longo de todo o exercício, no qual percebe-se o referido descasamento sem que as medidas de correção, estampadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, tenham sido efetivamente postas em prática. Destarte, a repreensão de apenas um ex-alcaide não me parece conduta razoável.

A Lei Complementar nº 101/00, §1º do artigo 1º, assim estatui, in litteris:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Do dispositivo acima extrai-se que a prima bandeira do normativo é a constante busca pelo equilíbrio fiscal. Mencionado equilíbrio, em tese, é intertemporal, não se limitando a uma aferição realizada ao final de um determinado exercício. No cotejo entre receitas e despesas há três possíveis resultados, a saber: deficitário, nulo e superavitário. O equilíbrio decantado não é a constituição, ano após ano, de sucessivos e ininterruptos superávits, de forma a entesourar bens financeiros. A Administração Pública não foi gerada para constituir fortuna, ao contrário disso, é uma criação humana voltada ao atendimento das necessidades da coletividade/sociedade, cujo custeio se dá com o gravame coercitivo (cobrança de tributos) de todo aquele com capacidade contributiva para fazê-lo. Considerando que as carências beiram a infinitude e as fontes de financiamento são escassas, é impensável aguardar que todas as precisões sejam satisfeitas e ainda sobejem recursos passíveis de acúmulo. Em outros termos, o Estado não surgiu com a finalidade de enriquecimento e sim para proporcionar ao coletivo aquilo que o indivíduo, atuando isoladamente, não conseguiria alcançar.

Dito isso, é admissível a ocorrência de déficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância; ou, ainda, para custear a realização de serviços/obras que estimulem o

incremento de receitas ou a redução de despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e pavimentação de logradouros que, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazos, os investimentos em atenção básica à saúde.

Para além dessas ocorrências, o déficit orçamentário tem conseqüências nefastas e deve ser afastado, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, cantado e decantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A execução orçamentária negativa importa no endividamento público, seja ele financiado com emissão de títulos públicos do tesouro, emissão de papel moeda (União) ou com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.

In casu, em 2019, o resultado orçamentário mostrou um robusto déficit equivalente a 17,49% (R\$ 34.882.875,26) da receita orçamentária arrecadada. Em breve retrospectiva, no ano imediatamente anterior, o balanço Orçamentário também consignou um volumoso déficit (quase R\$ 20 milhões), correspondente a em torno de 10% do montante recolhido aos cofres públicos (receita orçamentária). Ou seja, o pretendido equilíbrio legal foi olvidado no período sob análise.

Portanto, a presente mácula repercute de modo desfavorável em relação aos mandatários do Executivo de Patos, exercício 2019, malgrado seja merecedora de alguns atenuantes, explico:

A) Entre 2018 e 2019, conforme já informado no relatório desta peça, a Prefeitura de Patos contou com quatro diferentes prefeitos, sendo o primeiro (Sr. Dinaldo Wanderley Filho), legitimamente eleito, afastado pela Justiça e os demais se sucederam em virtude da renúncia daqueles que os antecederam. É nítido que o espaço de tempo sob luzes é marcado pela instabilidade política-administrativa, que, de forma direta e indireta, contribuiu para o resultado negativo indesejado.

B) Quanto aos Srs. Bonifácio de Medeiros e Francisco Sales, destaque-se que a Auditoria deixou de imputar-lhes responsabilidade pelo acontecimento danoso, razão pela qual não lhes foram conferidos os direitos à ampla defesa e ao contraditório, sendo impossível cominar pena aos indigitados cidadãos.

C) Ao Sr. Antônio Ivanês de Lacerda, face ao seu falecimento, é medida inócua censurá-lo através de multa, reprimenda cabível, porquanto a coima é de caráter personalíssimo, não se transferido para o espólio.

Para fins da emissão de parecer, a falha não pode ser desprezada.

- Não-redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei;

- Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.

O quadro abaixo demonstra com exatidão as falhas sobreditas, tendo os três administradores do exercício concorrido para a concretização.

| Despesa com Pessoal (R\$) | | | | | |
|--|--------------------------|---------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|
| Elemento de Despesa | Adm. Direta do Executivo | Adm. Indireta | Poder Executivo | Poder Legislativo | Município |
| Contratação por Tempo Determinado (1) | 16.274.807,30 | 169.487,67 | 16.444.294,97 | 0,00 | 16.444.294,97 |
| Vencimentos e Vantagens Fixas (2) | 90.358.081,20 | 761.746,54 | 91.119.827,74 | 3.963.689,02 | 95.083.516,76 |
| Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (4) | 263.183,47 | 43.500,00 | 306.683,47 | 0,00 | 306.683,47 |
| Outras de Pessoal Contratos de Terceirização (5) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Outras Despesas (6) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Total das Despesa com Pessoal (7) (1+2+4+5+6) | | | 107.870.806,18 | 3.963.689,02 | 111.834.495,20 |
| Diferença positiva com inativos e as receitas de contribuições (8) | | | | | 723.467,85 |
| Total das despesas de Pessoal do Ente | | | | | 112.557.963,05 |
| Obrigações Patronais ajustadas (3) | 31.931.241,54 | 218.292,75 | 32.149.534,29 | 952.132,25 | 33.101.666,54 |
| Total das despesas de Pessoal do Ente incluso as obrigações patronais | | | | | 145.659.629,59 |
| Receita Corrente Líquida | | | | | 185.906.031,45 |
| % da despesa com Pessoal | | | 58,02 % | 2,13 % | 60,55 % |
| Limite Legal | | | 54% | 6% | 60% |

Fonte: PACBES e Constantes de Auditoria

Vejamos o que disciplina a LRF sobre a temática:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo

(...)

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Não restam dúvidas de que tanto o Executivo quanto o Ente ultrapassaram os limiares com gastos de pessoal. De toda sorte, a própria norma também estabelece um prazo para o retorno à normalidade (dois quadrimestres a partir do final do exercício de sua ocorrência. Em princípio, dever-se-ia apurar no ano seguinte (2020) se o ajuste aconteceu, não existindo, por este motivo, alicerce para emissão de juízo de reprovabilidade, nem censura pecuniária, nas presentes contas.

Ademais, o Congresso Nacional produziu reparos na LRF, como é visto adiante. O artigo 15 da Lei Complementar nº 178/2021, em seu caput, estabelece um prazo de 10 (dez) anos, a partir de 2023, para o retorno aos limites de gastos com pessoal estabelecido na LRF aos Poderes e Órgãos que, ao final de 2021, incorrem no transbordo ao limiar fixado. Ou seja, ao Executivo de Patos será facultada a possibilidade de regularização da situação fiscal até 2032, a uma taxa mínima de 10% ao ano.

Em complemento, o parágrafo 4º, do mesmo dispositivo, afirma, categoricamente, que até 2032 será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101 pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido no artigo em destaque acima. Em outras palavras, para fins de regularidade fiscal, a situação ora avistada não deve ser tratada como imperfeição, muito menos ser capaz de causar reflexos adversos às presentes contas. Cabe recomendar ao Chefe do Executivo que envide esforços no sentido de reconduzir os gastos com pessoal aos percentuais descrito na Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Ocorrência de irregularidade na gestão de pessoal.

A presente pecha também atinge o período administrativo e foi assim esquadrihada pela Unidade de Instrução:

No âmbito da inspeção especial de acompanhamento da gestão realizada em 2019 (Proc. TC nº 18291/19) a Auditoria detectou diversos problemas na gestão de pessoal. Os principais problemas encontrados foram os seguintes:

A) ausência de controle da frequência dos profissionais de saúde;

B) não cumprimento da carga horária estabelecida;

C) ausência de controle na concessão de férias e folgas dos profissionais de saúde;

D) ausência de controle na lotação dos servidores;

Também foi detectado que alguns servidores se encontravam em atividade mesmo quando já deveriam estarem aposentados compulsoriamente.

Como bem anunciado pela peça técnica, a irregularidade em pauta foi amplamente perscrutada no Processo TC 1829/19, que, inicialmente, por sugestão da Inspeção de Contas, expediu-se medida cautelar (DSPL TC 00112/19, em 03 de dezembro de 2019) visando suspender uma série de pagamentos

(Gratificação adicional a qualquer servidor do município; gratificação por dedicação exclusiva a qualquer servidor; quaisquer parcelas remuneratórias a servidores sem expressa previsão em lei específica e; serviços de limpeza urbana em valores superiores aos verificados pela Auditoria).

Por fim, mediante o Acórdão APL TC nº 0488/21, emitido em 26 de outubro de 2021, o mérito do Processo de Inspeção Especial foi julgado com determinação ao então Prefeito de Patos (Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho) para que provoque o Poder Legislativo local com vistas à edição de lei que modifique o disposto no artigo 37 da Lei nº 4.640/16, restabelecendo a legalidade da concessão de gratificação de produtividade a que fazem jus os servidores do Grupo TAF, a ser verificado nos autos do Processo de Acompanhamento de Gestão, relativo ao exercício de 2021, sem prejuízo do arquivamento dos autos em testilha.

Dito isso, a inconformidade já teve o tratamento merecido, sendo inoportuna a reabertura do debate, porquanto poderia resultar em entendimento conflitante, situação a ser evitada.

- Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.

Sinteticamente, a Instrução aduz que a Prefeitura de Patos, durante o exercício, promoveu a contratação de centenas de servidores, por excepcional interesse público, quando, boa parte deles deveria ser admitido, via concurso público, para ocupar cargo efetivo.

O Procurador-Geral Brádson Tibério Luna Camelo, em seu longo parecer, fez uma reflexão apropriada sobre o assunto, a qual ora reproduzo, sem esquecer das vênias de estilo, verbum ad verbo:

Inicialmente, observa-se que nem todos os serviços apontados pelo Órgão Auditor precisariam ser desempenhados por servidores concursados. Havendo possibilidade de também serem executados de forma indireta, por meio de licitação (serviços de vigilância e de recepcionista) ou por meio de cargo em comissão (supervisor).

No entanto, mesmo havendo possibilidade de terceirização, os Interessados não acostaram documentos pertinentes, tampouco foi colacionada qualquer licitação para contratação de prestadores de serviços ou procedimento de dispensa ou inexigibilidade, bem como lei que contemple o cargo em comissão.

Afastada a hipótese de terceirização ou cargo em comissão, observa-se que as atividades foram desenvolvidas de forma direta pela Prefeitura, sendo assim, deveriam ter sido desenvolvidas por servidores concursados ou por contratados por excepcional interesse público.

No ordenamento jurídico pátrio, quando o assunto é a investidura em cargo ou emprego público, a regra é a exigência de prévia realização de concurso público, conforme estabelece o art. 37, II, da Constituição Federal, in verbis:

(...)

A admissão de pessoal mediante aprovação em concurso público, indubitavelmente, consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público. Ao passo em que é assegurada a todos os possíveis interessados a oportunidade de concorrer a uma vaga, a Administração Pública tem a possibilidade de formar um quadro de servidores qualificados, concretizando, por conseguinte, os princípios constitucionais da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a ordem constitucional pátria autoriza, nos casos legalmente estabelecidos, a contratação, por tempo determinado, sem a realização do aludido certame meritório, mas com a realização de um processo de seleção mais simplificado, sempre que a urgência da situação assim o exigir.

Conforme a nomenclatura já denota, esse tipo de contratação deve ser reservado para situações de necessidade excepcional, que ensejem satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal que devam ser solucionadas mediante realização de concurso público.

Observa-se que os Interessados não comprovaram a necessidade excepcional que justificaria o grande número de contratados por tempo determinado, principalmente, para áreas que demandam serviços contínuos da administração como saúde e educação, em uma clara afronta à regra constitucional da obrigatoriedade do concurso público. Ademais, alguns gestores alegaram redução no número de contratados, no entanto,

conforme bem demonstrado pela Auditoria, o número se manteve praticamente estável, existindo mudanças pontuais em alguns meses do ano.

Ainda em concordância com o Parquet, a aplicação de sanção pecuniária (Inciso II, art. 56 da LOTCE PB) aos gestores em comento, sem olvidar as necessárias recomendações no sentido de prestar os serviços contínuos na forma permitida por lei.

- Pagamento de gratificação sem previsão legal, sugerindo-se a imputação de débito no valor de R\$ 1.280.719,99, sendo R\$ 285.048,84 ao Sr. Bonifácio de Medeiros; R\$ 461.379,68 ao Sr. Francisco Sales e R\$ 534.291,47 ao Sr. Antônio Ivanês de Lacerda.

A presente eiva é abordada pelo Órgão Auditor como pagamento de parcela remuneratória a profissionais da saúde, denominada “plantões”, sem previsão legal no município.

Para fins de melhor compreensão da matéria, entendo adequado trazer à baila excertos do Relatório de Análise de Defesa, inserto às folhas 18.671/18.683, in verbis:

Quanto ao argumento do Sr. Francisco S. M. Júnior de que a remuneração dos contratados por excepcional interesse público é regulamentada por contrato, ressalta-se que não consta nos autos demonstração de que nos contratos vigentes em 2019 havia a previsão de pagamento desses plantões. Entretanto, a verificação da correta execução dos contratos temporários não contempla o escopo deste relatório, cabendo sugestão para verificação deste ponto específico durante o acompanhamento da gestão.

Em defesa, o Sr. Bonifácio Rocha de Medeiros argumenta que os plantões médicos têm natureza jurídica de caráter indenizatório, assim como auxílio transporte, auxílio alimentação e outros. Entretanto, o argumento não procede, pois os plantões têm caráter remuneratório, incidindo inclusive imposto de renda e INSS.

O defendente alega, também, que os servidores trabalharam e exerceram suas funções em regime de plantão, não cabendo falar em ausência de justa causa para pagamento. Ainda, argumenta que caso entenda irregular o pagamento de plantões sem previsão legal, não existiu dano ao erário, cabendo ao município regularizar o pagamento dos plantões por meio do Poder Legislativo. Ademais, o defendente ressalta o difícil momento vivenciado pelo município de Patos/PB ante a instabilidade político-administrativa de ter três Prefeitos distintos só no exercício de 2019.

Os defendentes relatam haver provas nos autos de que os plantões foram efetivamente realizados. A documentação citada pelas defesas se resume a folhas de ponto relativas aos meses de abril a agosto (fls. 16748/17599 e fls. 17608/17900), planilhas com informações de parcelas de remunerações pagas a servidores efetivos e contratados, incluindo plantões (fls. 17927/17935, fls. 17936/17943, fls. 18295/19299, fls. 18644/18647, fls. 18648/18653, fls. 18654/18662) e folhas de pagamento (fls. 17944/18294 e fls. 18300/18643).

A documentação supracitada não foi analisada, dado que a irregularidade apontada pela auditoria é relativa ao pagamento de plantões sem previsão legal e não a efetiva realização destes.

Por fim, quanto aos servidores efetivos que receberam por plantões, não foi apresentada legislação autorizativa que justifique esse pagamento. Conforme já citado pela auditoria nas análises anteriores, com relação à remuneração dos servidores públicos, nada deve ser feito senão mediante lei específica, observada a iniciativa em cada caso, conforme o art. 37, X, da Constituição Federal. (grifo nosso)

O trecho acima destacado dá a exata noção de que a Auditoria, malgrado tenha a sua disposição material em abundância (quase três mil páginas de documentos), deixou de examinar se, de fato, houve a prestação dos serviços pagos, cingindo-se a afirmar que os pagamentos foram efetuados sem amparo legislativo.

A condenação em ressarcir ao erário tem como elemento essencial e imprescindível a ocorrência de dano ao erário. A reparação exige a constatação de que os cofres públicos foram lesados. Se não há prejuízo ao ente público não há como requerer reparação, sem importar em enriquecimento sem causa da entidade pública reparada.

Seguindo a mesma rota de raciocínio, ao analisar procedimento licitatório da SUPLAN (Processo TC nº 08511/02), através do Acórdão AC1 TC nº 0739/2012, do qual a Relatoria me coube, o voto vencedor assim consignou, ipis litteris:

..., não vislumbro ser razoável condenar em débito o gestor por impropriedade desvestida de elementos fáticos que permitam extrair, com mínima segurança, o dano amargado pelo erário, condição sine qua non para exigir o ressarcimento aos cofres públicos, sob pena de estar, se assim o fizer, promovendo o enriquecimento sem causa da Pública Administração. Entendo que as informações trazidas pelo Corpo Técnico carecem de elementos suficientes para caracterizar qualquer pretensão dano ao Erário. Ademais, mesmo que houvesse prejuízos, estes, pelos motivos explanados, deveriam ser quantificados de forma precisa, pois, a sua imprecisão acarreta impedimento para a condenação em débito de responsável pela administração dos recursos públicos, posto que o débito conceitua-se como um dano quantificado.

Em idêntica senda, o Tribunal de Contas da União, mediante Acórdão 94/2007 – Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, assim ementou:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO. INEXECUÇÃO PARCIAL. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DE DIFÍCIL QUANTIFICAÇÃO. CONTAS IRREGULARES.

1. Configura-se inexecução parcial do contrato, a não comprovação da execução em função da ausência nos autos dos documentos comprobatórios exigidos, não apresentados ou não suficientes para comprovar o integral cumprimento das responsabilidades contratuais ou legais.

2. Quando a metodologia de cálculo de débito utilizada não atender às condições estabelecidas no art. 210, § 1º, do Regimento Interno, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas. Não haverá imputação de débito aos responsáveis, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação, aplicando-se-lhes, todavia, multa.

Em seu voto condutor, o Ministro Benjamin Zymler, sobre dano de difícil quantificação, pontou:

“Solicito as vênias de estilo para discordar parcialmente das instâncias que me precederam, pois entendo que houve um dano que não pode ser quantificado. Dito de outra forma, avalio que existe um dano, não um débito que é conceituado como um dano quantificado.”

Novamente, o TCU assim se pronuncia:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO FIRMADO PELO MINISTÉRIO DO TURISMO. CITAÇÃO PELA NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM FACE DE DIVERSAS FALHAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DO DÉBITO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FALTA DE COMPROVAÇÃO DO CONTRATO DE EXCLUSIVIDADE ENTRE A EMPRESA CONTRATADA E OS ARTISTAS. CONTAS IRREGULARES. MULTA. Para a caracterização da hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, é necessária a apresentação do contrato de exclusividade entre os artistas e o empresário contratado, não bastando para tanto a autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas. Em caso de contratação irregular por inexigibilidade de licitação, inexistindo indícios de prejuízo ao erário e estando comprovado que o objeto conveniado foi executado com os recursos do ajuste, não há que se falar na glosa dos valores repassados. (sublinhei)

Processo 002.281/2011-2 - Acórdão 5662/2014 - Primeira Câmara (Relator: Ministro Bruno Dantas)

Desta feita, para fins de imputação de débito, a impropriedade carece do elemento fundamental, qual seja: caracterização do prejuízo amargado pelo erário.

Por amor a verdade, solicitei a minha assessoria o meticuloso exame dos documentos atravessados pela defesa. Esta, por sua vez, entendeu estarem presentes diversos indícios da efetiva prestação das atividades remuneradas pela discutida gratificação, sendo descabida a pretensão reparatória.

Em tempo, ressalte-se que tal gratificação já era concedida antes do exercício sob holofotes. Considerando a constante alternância na cadeira do Executivo patoense, em 2019, é admissível supor que as autoridades municipais suponham a regularidade na concessão e no pagamento do adicional remuneratório, fazendo crer a inocorrência de dolo por parte destes.

Outrossim, não se pode escapar que as devidas determinações sobre o caso já foram proferidas no Acórdão APL TC nº 0488/21 (Proc. TC nº 18291/19), conforme ficou registrado no instante em que me debrucei sobre a inconsistência identificada como “Ocorrência de irregularidade na gestão de pessoal”. Portanto, nada existe a acrescentar.

- Atraso no pagamento dos vencimentos de servidor público e/ou pagamento em datas diferenciadas.

A infração ora debulhada apresenta, ao menos, dois vieses e ambos guardam em si parcela substancial de razão.

O primeiro deles é anunciado pelo Ministério Público Especial quando responsabiliza a falta de planejamento e compromisso dos gestores, os quais tinham por missão o resguardo com os encargos municipais, inclusive, a atenção especial ao lado humano da administração, seus servidores públicos.

Ato contínuo, pontua:

A referida conduta contrária não só o princípio da eficiência, mas também da moralidade e da boa-fé na Administração Pública. O atraso no pagamento dos salários gera insatisfações não desejáveis, além de ensejar gastos posteriores, como por exemplo, o ajuizamento de ações na justiça pelos servidores para reivindicar direitos que entendem usurpados pelo Município.

Doutro norte, não é tarefa fácil e simples exigir planejamento das autoridades em tela quando estas assumiram o cargo máximo municipal em circunstância inesperadas e alheias a suas vontades.

Como dito nos albores desta peça decisória, o prefeito eleito para o mandato 2017/2020 (Dinaldo Wanderley Filho), por determinação judicial, teve sua administração interrompida em 14/08/2018. A esta altura, o Plano Plurianual 2018/2021 já vigia; a Lei de Diretrizes Orçamentária, para o exercício de 2019 (Lei nº 4.981/2018), encontrava-se aprovada desde 28 de junho de 2018; e o projeto de lei orçamentária anual, a julgar pelo data, já teria sido entregue ao Legislativo para deliberação e votação ou estaria madura para tanto. De modo geral, os ex-alcaides implicados não participaram da confecção dos principais instrumentos de planejamento.

Considerações tocante à situação peculiar da Prefeitura de Patos, em 2019, hão de ser dado o devido relevo e importância. Para fins de ilustração, bem como para reforçar as dificuldades financeiras da edilidade, é oportuno a receita orçamentária arrecadada em 2019 (R\$ 199.400.419,26) foi mais de R\$ 5 milhões menor que a de 2018 (R\$ 204.762.472,35), contrariando a sua escalada natural, enquanto as despesas incorridas mantiveram o crescimento esperado (R\$ 224.648.051,98 - 2018; R\$ 234.283.294,52 - 2019).

Conjugar todas as circunstâncias e ainda permanecer em dias com as diversas obrigações não é lição de tranquila execução. Em cenário tão pouco favorável, é inarredável a necessidade de prestigiar o adimplemento de alguns ônus em detrimento de outros. In casu, por se tratar de verbas alimentares, derivadas do efetivo exercício do labor, o pagamento aos servidores deve ser sempre prioridade. Relegar este dever ao segundo plano é cometer infração repreensível mediante multa.

- Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (Bonifácio Rocha - R\$ 4.043.550,77; Francisco Sales - R\$ R\$ 9.942.991,46 e; Antônio de Lacerda - R\$ R\$ 13.474.807,54)

O relatório proemial delineou a irregularidade em epígrafe da maneira a seguir descrita:

| Gestor | Credor | Empenhado | Liquidado | Pago | A Pagar |
|---------------------------------|--------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|
| Antônio Ivanês de Lacerda | IPM | R\$2.083.059,54 | R\$906.791,85 | R\$906.229,43 | R\$1.176.830,11 |
| | INSS | R\$14.140.756,46 | R\$1.842.779,03 | R\$1.842.779,03 | R\$12.297.977,43 |
| | Total | R\$16.223.816,00 | R\$2.749.570,88 | R\$2.749.008,46 | R\$13.474.807,54 |
| Bonifácio Rocha de Medeiros | INSS | R\$1.430.459,92 | R\$1.138.672,40 | R\$1.138.672,40 | R\$291.787,52 |
| | IPM | R\$5.195.701,39 | R\$1.443.938,14 | R\$1.443.938,14 | R\$3.751.763,25 |
| | Total | R\$6.626.161,31 | R\$2.582.610,54 | R\$2.582.610,54 | R\$4.043.550,77 |
| Francisco de Sales Mendes Júnio | INSS | R\$1.778.429,35 | R\$1.599.883,17 | R\$1.599.883,17 | R\$178.546,18 |
| | IPM | R\$11.666.348,60 | R\$1.901.903,32 | R\$1.901.903,32 | R\$9.764.445,28 |
| | Total | R\$13.444.777,95 | R\$3.501.786,49 | R\$3.501.786,49 | R\$9.942.991,46 |

Durante todo o exercício de 2019, o montante recolhido (pago) correspondeu a apenas **24,34%do valor empenhado**. Apenas em relação ao instituto de previdência própria, não foram recolhidos R\$ 25.814.185,96, montante que consequentemente corrói de forma significativa o equilíbrio do regime de previdência própria municipal.

De modo sumariado, a defesa alegou que não devem fazer parte do cálculo estimado parcela de valores compensatórios/indenizatórios, sobre os quais não incidem contribuições securitárias patronais, tais

como: 1/3 de férias, adicional de insalubridade, adicional de serviço extraordinário, salário família e salário maternidade. Ademais, os responsáveis pela contestação aduzem que o montante não recolhido, inscrito em restos a pagar, foram integralmente quitado no exercício subsequente.

Concordo integralmente com a Unidade Técnica quando rechaça os argumentos atravessados, pelos seguintes motivos:

a) a falha em tela não se refere a um cotejo entre o valor estimado pela Auditoria e aquele empenhado/recolhido pela edilidade. No caso, o relatório se atem ao montante empenhado x a importância paga. Ou seja, não assiste qualquer razão em argumentar que determinadas verbas deveriam ser expurgadas da aproximação supostamente elaborada pelo Órgão Técnico. Ao empenhar dada quantia a Prefeitura de Patos a assume como devida, não existindo sobre esta dúvidas.

b) Tocante ao pagamento dos restos a pagar, inscritos ao final do exercício 2019, o exame minucioso do SAGRES revela que apenas R\$ 2.827.176,67 (INSS - R\$ 2.101.729,67 e RPPS - R\$ 725.447,00) foram efetivamente quitados em 2020. Lembre-se que o total dos encargos patronais empenhados e não pagos somaram R\$ 27.461.349,77. Em termos práticos os restos a pagar, dessa natureza, adimplidos em 2020 superaram em pouco mais de 10% a quantia inscrita.

Lendo de forma indireta o excerto destacado do relatório de Auditoria, percebe-se que do montante reconhecido como devido pela Prefeitura (cifra empenhada) mais de 75% foi legado para o exercício seguinte, ajudando a comprometer substancialmente o panorama econômico-financeiro do município de Patos.

Dito isso, a imprecisão ora discutida não merece abono.

Sublinhe-se que o Parecer Normativo nº 25/04, em seu segundo item, sem margem para controvérsia, estabelece:

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:

(...)

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;

Considerando toda a exposição acima, a emissão de Parecer contrário à aprovação das contas dos três ex-gestores é a medida de eleição, sem prejuízo da cominação de multa legal.

- Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, no valor de R\$ 174.055,14 (Antônio de Lacerda - R\$ 31.738,64; Bonifácio Rocha - R\$ 83.414,27 e; R\$ 58.902,23 - Francisco Sales).

Na primeira manifestação da Perícia de Contas consta os seguintes quadros:

| Mês | Valor da multa/juros |
|--------------|-----------------------|
| janeiro | R\$ 71.330,39 |
| fevereiro | R\$ - |
| março | R\$ - |
| abril | R\$ 12.083,88 |
| maio | R\$ 40.709,46 |
| junho | R\$ 13.597,02 |
| julho | R\$ 4.595,75 |
| agosto | R\$ - |
| setembro | R\$ 7.965,02 |
| outubro | R\$ 23.773,62 |
| novembro | R\$ - |
| dezembro | R\$ - |
| Total | R\$ 174.055,14 |

Fonte: DAF (fls. 16046/16114)

Considerando o montante elevado e a recorrência de tais encargos, entendemos ser cabível de ressarcimento ao erário pelos respectivos gestores, conforme discriminado a seguir.

| Gestor | Valor |
|-------------------------------|---------------|
| Bonifácio Rocha Medeiros | R\$ 83.414,27 |
| Francisco Sales Mendes Júnior | R\$ 58.902,23 |
| Antônio Ivanes de Lacerda | R\$ 31.738,64 |

Ainda segundo a Auditoria, a sugestão de glosa dos valores, e posterior ressarcimento, encontra ressonância em diversos pareceres ministeriais.

Ao guerrear com o apontamento, a defesa dos interessados sustentou que as prefeituras são dependentes dos repasses da União e dos Estados para honrar compromissos e, nem sempre, a entrada dos recursos nos cofres públicos ocorre em tempo oportuno para o pagamento tempestivo das obrigações. Ademais, aludiu que alguns encargos necessitam de postergação em favor de outros de maior relevância e urgência.

Contrariando o Órgão Técnico, o MPJTCE PB, assentou:

Este Parquet entende que o pagamento de juros e multa em decorrência de atrasos nos recolhimentos de obrigações previdenciárias caracteriza gestão ruínosa de recursos públicos, haja vista ter onerando irregularmente o erário com a criação de encargos adicionais que não coadunam com o caráter público da despesa ou com os gastos próprios da Administração Pública, afrontando o art.4º, da Lei 4.320/64.

No entanto, deve-se ponderar que cada Interessado apenas passou 4 meses como Gestor da municipalidade no exercício de 2019 e que os valores apontados foram debitados diretamente da conta do FPM durante o exercício, ou seja, os débitos debitados eram provenientes de acordos de parcelamento ocorridos em gestões anteriores. Assim, muito provavelmente os Gestores do exercício de 2019 não foram os responsáveis pela origem do débito.

Dessa forma, este Representante do Ministério Público de Contas não acompanha a sugestão da Auditoria de imputação dos referidos débitos, uma vez que a Auditoria não individualizou e identificou os responsáveis por competência da origem do débito, mas apenas pelo tempo do pagamento. (grifei)

Bastante pertinente é a posição encastelada pelo Parquet. Em sua grande maioria, os desembolsos da espécie aqui tratada saíram diretamente da Cota-parte do FPM. Referido débito automático do Fundo de Participação, em regra, decorrem de parcelamentos em períodos anteriores às suas gestões, não podendo ser-lhes imputada responsabilidade.

Importante salientar que o Pleno deste Sinédrio de Contas, há muito, não é favorável à condenação em débito em função do pagamento de juros e/ou multas por quitação tardia de compromissos, notadamente, previdenciários. De forma a ratificar tal entendimento, trago à colação trecho do voto condutor, proferido pelo Conselheiro Marcos Antônio da Costa, do Processo TC 5409/13 (Acórdão APL TC nº 0555/16), verbo ad verbum:

Quanto ao pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, no valor de R\$ 6.518,76, tal matéria é de ordem administrativa, merecendo tal conduta ser sancionada com aplicação de multa, além do que o fato merece ser recomendado a atual administração para que evite cometer falhas desta natureza;

Destarte, sinalizo meu voto no sentido de aplicação de multa e recomendações.

Irregularidade exclusivamente atribuída ao Sr. Antônio Ivanês de Lacerda.

- Não recolhimento de empréstimos consignados

Figura no relatório preliminar que, conforme “ofício encaminhado pela Caixa Econômica Federal em 2019 (fls. 14280), não houve o repasse de empréstimos consignados dos servidores municipais à citada instituição bancária. Em 17 de outubro de 2019, o montante em atraso era de R\$ 761.809,18 referente aos meses de agosto e setembro”.

Ao examinar a defesa a Auditoria ponderou:

O defendente anexa o Ofício n. 00038/2022 (fls.18860-18861), de lavra da Caixa Econômica Federal, no qual há informação acerca dos valores repassados referente ao convênio de consignação firmado com a Prefeitura de Patos. Com exceção do mês de dezembro de 2019, há comprovação de que o Município repassou os valores devidos. No entanto, a falta de tempestividade onerou os cofres público em R\$ 28.837,61, relativos a encargos por atraso nos meses de setembro de 2019 a novembro de 2019.

Quanto ao valor do mês de dezembro, o referido documento informa que tal parcela não foi paga, tendo sido acrescida ao final do contrato. No entanto, não são fornecidas informações acerca dos encargos decorrentes desse adiamento.

Assim, entende-se mantida a irregularidade quanto ao não recolhimento dos empréstimos consignados no mês de dezembro de 2019. Além disso, acrescenta-se os encargos devido a atraso cobrados no valor de R\$ 28.837,61.

Observa-se que a CEF confirmou o recolhimento das consignações, referentes ao exercício de 2019, a exceção daquela atinente ao mês de dezembro, que, ordinariamente, redirecionado no alvorecer do exercício subsequente. Na visão Técnica, a falha persiste, tendo em vista a implicação de multa e juros de juros por pagamento intempestivo.

A inconsistência tem estreita relação com aquela relacionada ao prejuízo experimentado com o pagamento de juros e multa por atraso no recolhimento. A debulhar essa imperfeição ficou consignado que o TCE PB, em casos da espécie, é relutante quanto à imputação de débito, admitindo, porém, a aplicação de sanção pecuniária ao causador da mora. Todavia, por conta do falecimento do Sr. Antônio Ivanês de Lacerda, a admoestação cabível é impossível, porquanto se trata de punição personalíssima, não perspassando a herdeiros.

- Ausência de documentos comprobatórios de despesas (R\$ 218.133,45).

Em breve histórico, a Auditoria solicitou “empenhos, comprovantes de pagamento e demais documentos comprobatórios das despesas em favor da empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA (CNPJ 05340639000130) referentes ao exercício de 2019, incluindo as pagas em 2020 como restos a pagar”.

Ato contínuo, informou que as documentos fiscais acostados referiam-se a notas fiscais de serviços. Saliente-se que a azienda foi contratada com a finalidade de gerenciar o fornecimento de combustíveis e não aprovioná-lo por conta própria, porquanto não esta não possuía capacidade técnica para a venda de produtos.

Em tempo, sequenciou que desde o ano de 2018 há nota técnica no âmbito do TCE-PB tratando sobre o tema e delineando procedimentos para a execução de despesas do tipo.

NOTA TÉCNICA Nº 01/2018 – CT - TCE/PB

Sem prejuízo de ulteriores deliberações pelo TCE-PB sobre os procedimentos de licitação e os contratos celebrados, esta Corte esclarece aos gestores, contadores

e demais responsáveis pelos Poderes e órgãos da Administração Estadual e Municipal que, conforme Regulamento do ICMS do Estado da Paraíba, bem como em atenção ao Protocolo CONFAZ/ICMS nº 42, na comercialização de bens com Administração Pública Direta ou Indireta, inclusive Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o estabelecimento fornecedor está obrigado a emitir Nota Fiscal Eletrônica – Nfe - Modelo 55.

Em resposta à consulta formulada pelo TCE-PB, a Secretaria de Estado da Receita Paraiba – SER/PB ratificou que, no caso específico de compra de combustíveis e lubrificantes por parte de órgãos públicos, independentemente da forma de aquisição, seja mediante compra direta ou contratação de serviços associados ao fornecimento de combustíveis, é obrigatória a emissão do documento fiscal mencionado no parágrafo anterior.



O gestor do contrato deve diariamente conferir os cupons fiscais emitidos com a NFe modelo “55” emitida, registrando o resultado de sua conferência nos autos do procedimento administrativo em que se processará a liquidação da despesa.

Pelo exposto, a Unidade Técnica assentou que a despesa carece de comprovação.

Após regular chamamento, o espólio do Sr. Antônio Ivanês de Lacerda, por meio de representantes legalmente habilitados, trouxe aos autos explicações e documentos (DOC TC nº 13.887/22, fls. 18.898/20.299), a Inspetoria de Contas expediu os seguintes comentários:

O defendente alega que “compulsando os autos, nota-se, que foi juntado ao feito (fls. 12856) a documentação relativa à despesa com a Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda em 2019 (empenho, liquidação, nota fiscal eletrônica, ateste e comprovante de pagamento), não havendo qualquer confronto com a Nota Técnica nº 01/2018 deste Egrégio Tribunal de Contas paraibano.”

Frise-se que o apontado como irregular pela auditoria é ausência de Notas Fiscais referentes aos combustíveis adquiridos pela Prefeitura, ainda que por intermédio da Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA.

Conforme a Nota Técnica n. 01/2018 do TCE/PB: “independentemente da forma de aquisição, seja mediante compra direta ou contratação de serviços associados ao fornecimento de combustíveis, é obrigatória a emissão do documento fiscal mencionado no parágrafo anterior (grifou-se).” O documento fiscal é a NFe-55. Assim, diversamente do que propõe o defendente, a ausência de tal documento constitui irregularidade a ser sanada.

Ademais, a referida Nota Técnica define que compete ao gestor do contrato a conferência diária dos cupons fiscais emitidos com a NFe-modelo 55.

O defendente não traz nenhuma informação nova ou documento que comprove a emissão da NFe55, seja por parte da empresa Prime, gerenciadora da frota, ou pelos postos de combustível credenciados em que os veículos foram abastecidos. Dessa forma, reforça-se o entendimento inicial da auditoria

De sua banda, o Ministério Público Especial, acompanhando a Unidade Técnica, realizou a seguinte reflexão:

*..., **as notas fiscais apresentadas não têm qualquer validade**, haja vista que a empresa Prime Consultoria não é fornecedora de combustíveis e não poderia emitir nota fiscal de venda de produto. Ademais, sem a juntada das notas fiscais NFe modelo 55 dos postos de combustíveis, não há como afirmar que a quantidade e o preço dos combustíveis presentes nas notas fiscais de serviços apresentadas correspondem com a quantidade adquirida e com o preço efetivamente pago pelo litro.*

Dessa forma, este Parquet acompanha integralmente posicionamento do Órgão Auditor em considerar as despesas com combustíveis como não comprovadas, imputando ao espólio do ex-Gestor o montante R\$ 218.133,45. A irregularidade também deve ser comunicada à Secretaria de Estado da Receita da Paraíba – SER para que tome as providências que entender cabíveis.

É óbvio que há um procedimento específico para a comercialização de combustíveis, inclusive, com a emissão de documento fiscal específico. Portanto, a oferta de notas fiscais de serviços não se presta a fazer prova dos gastos incorridos, pois faltam-lhes legitimidade e legalidade.

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 n° 929.531/1998-1, 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.”*

Seguindo idêntico raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão n° 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, é importante frisar que o espólio do ex-Prefeito não logrou êxito na sua tentativa de dar ares de lisura e legitimidade às despesas questionadas, cenário que resulta na crença da correção dos apontamentos técnicos. Assim alicerçado, pelos motivos já deslindados, seria medida mais pertinente a imputação de débito aos herdeiros do Sr. Antônio Ivanês de Lacerda, no valor de R\$ 218.133,45.

Existe, todavia, uma falha na instrução, impossível de ser sanada neste momento. O mencionado montante (R\$ 218.133,45) é resultado da conjunção entre o fornecimento de combustíveis e a prestação de serviços de gerenciamento da frota por parte da PRIME. Por óbvio, do ponto de vista documental/formal, a nota fiscal de serviço, embora imprestável para fins de comprovação da venda de material carburante, está em linha com a parcela referente aos serviços.

Se o único aspecto pendente de elementos formais de prova é a aquisição de combustíveis, nada sendo sendo questionado, até o momento, a propósito da execução da fração de serviços. Por este motivo, a meu ver, é injusta a condenação em débito sobre todo o valor. Ocorre que, fazer a separação dos fragmentos da despesa (material e serviços), demandaria o retorno a Auditoria, uma nova manifestação Ministerial, postergando, ainda mais, o desfecho da apreciação desta PCA, que há muito se arrasta.

Calha mencionar que idêntica falha é observada na PCA de Patos, exercício 2020, pautada para a próxima sessão (13.12.23), na qual virei propor a formalização de processo específico para tratamento da matéria. Sendo assim, a melhor maneira de desenrolar a lide é a constituição de autos próprios.

*Acostado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela: emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Patos, exercício de 2019, sob a responsabilidade dos Srs.º **Bonifácio Rocha de Medeiros (período de 01/01/19 a 04/04/19), Francisco Sales Mendes Júnior***

(05/04/19 a 22/08/19) e Antônio Ivanês de Lacerda (23/08/19 a 31/12/19) e, em Acórdão separado, pelo(a):

- 1) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Irregularidade das contas de gestão do Sr. Bonifácio Rocha de Medeiros (período de 01/01/19 a 04/04/19);**
- 3) **Irregularidade das contas de gestão do Sr. Francisco Sales Mendes Júnior (05/04/19 a 22/08/19);**
- 4) **Irregularidade das contas de gestão do Sr. Antônio Ivanês de Lacerda (23/08/19 a 31/12/19);**
- 5) **Regularidade das contas de gestão da Sra. Josemila Maria Gomes da Nóbrega Candeia, na condição de gestora do Fundo Municipal de Assistência Social;**
- 6) **Regularidade das contas de gestão do Sr. Umberto Joubert de Moraes Lima, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde;**
- 7) **Aplicação de multa ao Sr. Bonifácio Rocha de Medeiros, ex-Prefeito Municipal de Patos, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), correspondendo a 124,04 (cento e vinte e três inteiros e quatro décimos) Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, em caso de inação, desde já recomendada e autorizada;**
- 8) **Aplicação de multa ao Sr. Francisco Sales Mendes Júnior, ex-Prefeito Municipal de Patos, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), correspondendo a 124,04 (cento e vinte e três inteiros e quatro décimos) Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, em caso de inação, desde já recomendada e autorizada;**
- 9) **Formalização de processo específico para abordar possível carência de comprovação acerca do fornecimento de combustíveis, promovido pela empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA;**
- 10) **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;**
- 11) **Informações à RECEITA FEDERAL DO BRASIL para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias;**
- 12) **Informações à SECRETARIA DE ESTADO DA RECEITA DA PARAÍBA – SER para que tome as providências que entender cabíveis quanto às irregularidades constatadas nas notas fiscais de aquisição combustíveis relatada nos autos.**

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO - TC-09108/20, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, DECIDEM emitir PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo dos Srs. **Bonifácio Rocha de Medeiros (período de 01/01/19 a 04/04/19), Francisco Sales Mendes Júnior (05/04/19 a 22/08/19) e Antônio Ivanes de Lacerda (23/08/19 a 31/12/19),** exercício 2019, então Prefeito do Município de Patos, o qual deverá ser submetido ao escrutínio do Poder Legislativo local.*

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

João Pessoa, 06 de dezembro de 2023

Assinado 19 de Dezembro de 2023 às 12:20



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 19 de Dezembro de 2023 às 11:58



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 19 de Dezembro de 2023 às 14:19



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 19 de Dezembro de 2023 às 13:24



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 20 de Dezembro de 2023 às 14:15



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 11 de Janeiro de 2024 às 08:43



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 19 de Dezembro de 2023 às 13:40



Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 19 de Dezembro de 2023 às 13:22



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL