



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04120/15

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. **Prefeitura de Alcantil**. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2014. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Alcantil**. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento parcial às exigências da LRF, irregularidade das contas de gestão, aplicação de multa ao gestor, comunicação à Receita Federal do Brasil e acerca de falhas relativas às contribuições previdenciárias e recomendações.

PARECER PPL-TC- 0200/2016

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **ALCANTIL**, relativa ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor **José Ademar de Farias (CPF nº 038.629.954-45)**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Alcantil; e das contas de gestão, que resultará em avaliação técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I – **DIAGM I**, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 318/436, em 29/08/2016, 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 199//2013, de 06 de novembro de 2013, estimando receita e fixando despesa em R\$ 13.575.000,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 6.787.500,00, correspondentes a 50% da despesa fixada na LOA.
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 4.514.151,23, tendo como fonte de recursos anulação de dotações e superavit financeiro, respectivamente nos valores de R\$ 4.247.151,23 e 267.000,00. Ademais, foram utilizados R\$ 3.601.783,81 dos créditos adicionais abertos.
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 12.833.990,39, atingindo 94,54% da previsão constante da LOA.
- d) A despesa orçamentária realizada somou R\$ 13.738.883,78, ultrapassando o montante fixado (101,21% da dotação original).
- e) O somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT – atingiu R\$ 8.787.389,18.
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 11.969.434,58.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

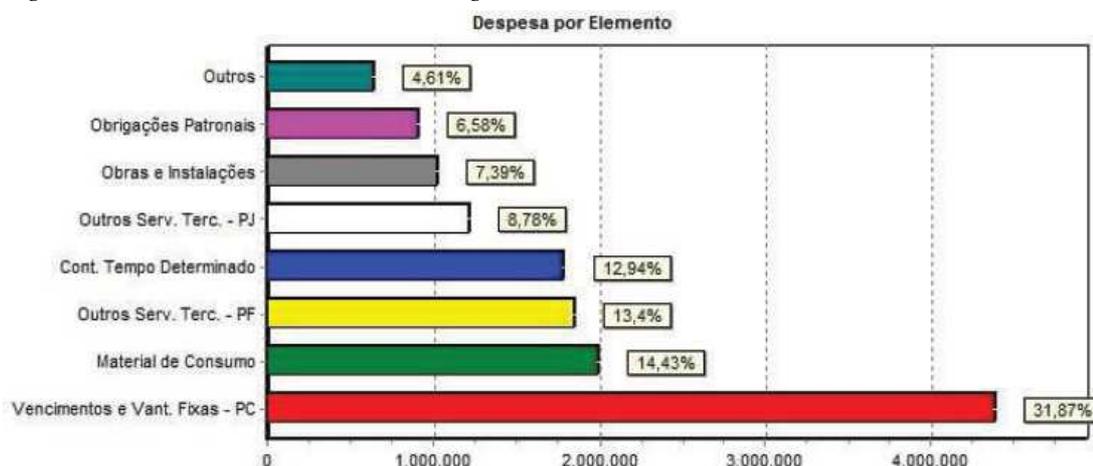
- a) O Balanço Orçamentário Consolidado evidenciou a ocorrência de deficit equivalente a 7,05% (R\$ 904.893,39) da receita orçamentária arrecadada.
- b) O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 359.349,24, apropriado exclusivamente na conta Bancos.
- c) O Balanço Patrimonial consolidado registrou deficit financeiro, no valor de R\$ 511.408,84.

3. Referente à estrutura da despesa:

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 04509/15), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 00474/15, publicado na edição nº 1329 do Diário Oficial Eletrônico em 25/09/2015. Não há alusão a falhas relacionadas ao tema:

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

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



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\$ 1.722.785,35, equivalente a **67,15%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.602.513,77, equivalente a **29,62%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R\$ 1.565.659,95, equivalente a **18,43%** da RIT.
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.156.524,54, equivalente a **51,44%** da RCL (limite máximo=60%).
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 5.812.104,63, equivalente a **48,56%** da RCL (limite máximo=54%).

Ao término do exórdio, a Unidade Técnica de Instrução apontou diversas irregularidades, ensejando a notificação da autoridade responsável, que deixou transcorrer o prazo para apresentação de defesa sem qualquer manifestação. Conformada a revelia processual, depuseram contra a gestão do Prefeito de Alcantil as seguintes pechas:

1. Ocorrência de deficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 511.408,84.
2. Ocorrência de deficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 904.893,39.
3. Ausência de transparência em operação contábil.

4. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$ 172.470,35.
5. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional.
6. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.
7. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador.
8. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no valor de R\$ 289.669,47.
9. Disponibilidades financeiras não comprovadas, no valor de R\$ 9.934,07.

Além das falhas apontadas, a Auditoria consignou algumas sugestões, entre as quais observar os desdobramentos da decisão prolatada no Acórdão AC1 - TC - 00596/15, bem como requerer à Divisão de Gestão de Pessoal – DIGEP a verificação do cumprimento do Acórdão AC2 – TC 00750/2015.

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu, em sintonia com as conclusões do Órgão de Instrução, o Parecer nº 1501/16 (fls. 442/452), da lavra da ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de governo de responsabilidade do Sr. José Ademar de Farias, Prefeito Constitucional do Município de Alcantil, relativas ao exercício de 2014;
- b) **IRREGULARIDADE das contas de gestão** do gestor supramencionado, relativas ao exercício de 2014;
- c) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** dos ditames da LRF;
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao senhor José Ademar de Farias, em face das seguintes irregularidades e no valor a cada uma correspondente, conforme apurado pela ilustre Auditoria: a) despesas com serviços de elaboração de projetos contratado com o credor José Batista Filho, sem comprovação da respectiva contraprestação; b) despesa com o Advogado Anníbal Peixoto Neto, sem a efetiva comprovação dos serviços prestados; c) gastos com corte de terras contratado ao credor, JSL – Construções Ltda., sem a comprovação dos beneficiários dos correlatos serviços e d) disponibilidades financeiras não comprovadas
- e) **APLICAÇÃO DE MULTA** prevista art. 56, II, da LOTCE ao mencionado gestor;
- f) **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária, a fim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências.
- g) **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de Alcantil no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, bem como as consubstanciadas na Lei nº 4320/64, na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e na Lei 8.666/93, sobretudo a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.

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

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais¹, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas². Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

¹ Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas de governo e de gestão do senhor José Ademar de Farias, Prefeito do Município de Alcantil, relativas ao exercício financeiro de 2014.

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução. Algumas, por estreita relação temática, serão tratadas em conjunto.

- Ocorrência de deficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 511.408,84.
- Ocorrência de deficit de execução orçamentária, no valor de R\$ 904.893,39.

As eivas aqui tratadas referem-se a constatações de desequilíbrio fiscal na gestão do Município de Alcantil, durante o exercício de 2014. Conforme apontado no item 5.1.2 da peça inaugural, a execução do orçamento resultou em deficit de R\$ 511.408,84. Na mesma senda, também foi apontado resultando financeiro negativo apurado no Balanço Patrimonial, no montante de R\$ 904.893,39, sem adoção de medidas corretivas para equacionamento do desequilíbrio.

O equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária. Decerto que encontra sua maior expressão na LRF. Todavia, há muito vem sendo perseguido pelo ordenamento jurídico. Exemplo disso é a alusão feita no artigo 48, “b”, da Lei 4.320/64, que propugnava, há mais de meio século, a obrigatoriedade de o gestor público manter, durante o exercício, na medida do possível, “o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.

Em uma das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal³, o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza a essência da norma, com a autoridade de quem atuou no processo legislativo na condição de consultor do Senado Federal. Para ele, os objetivos da LRF, qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, visam à prevenção de deficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.

A situação descrita na instrução sugere risco fiscal e inspira cuidados. Fui relator do Processo TC 04133/14, cujo escopo foi o exame das contas do gestor, relativas ao exercício de 2013. Analisando o caso concreto sob uma perspectiva intertemporal – conforme enfoque do parágrafo anterior –, fica claro o agravamento da situação fiscal do Poder Executivo de Alcantil. O descompasso entre receitas e despesas, que redundou em saldo negativo de R\$ 511.408,84, foi sensivelmente maior do que o observado no exercício precedente, onde a posição passiva prevaleceu por apenas R\$ 68.742,12. Por seu turno, o passivo financeiro a descoberto também apresentou elevação: de R\$ 297.329,71 para R\$ 904.893,39.

Sobre o deficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial (BP), impende tecer algumas considerações. A mais recente edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público afirma que o BP é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação.

³ Curso de Responsabilidade Fiscal, lançado pela Editora Fórum em 2014.

Ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos lançamentos, a Lei 4320/64 confere um viés orçamentário ao BP. Assim, no Ativo e Passivo financeiros serão contabilizados os eventos cuja realização dispensa a autorização legislativa consignada em orçamento. Um deficit apurado neste segmento pode vir a comprometer a gestão do fluxo de caixa da Edilidade.

A conduta aqui constatada enseja a **cominação de multa**, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB, pela clara afronta ao preceptivo legal do equilíbrio fiscal, bem como **recomendação ao atual gestor** para que atente para a imperiosa necessidade de compatibilizar as despesas autorizadas com as receitas efetivamente auferidas, sem descuidar da determinação contida no caput do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda aos gestores, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício fiscal, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

– Ausência de transparência em operação contábil.

A Auditoria reportou uma série de lançamentos contábeis gravados no Balanço Patrimonial Consolidado sem a respectiva justificação. Entre eles, figuram títulos estranhos, como a antecipação de empréstimos consignados, especificados tanto em relação ao Poder Executivo Municipal (R\$ 48.691,48) quanto ao Fundo Municipal de Saúde (R\$ 2.133,92). Também estão pendentes de esclarecimentos saldos apropriados em Restos a Pagar não Processados de exercícios anteriores, alcançando passivos referentes a 2012, além de outras consignações.

Claro que a revelia processual comprometeu eventuais respostas aos questionamentos feitos pela Equipe de Instrução. Como bem explicitado no Parecer Ministerial nº 1501/16, a eiva evidencia a falha de organização da municipalidade no que diz respeito aos registros contábeis. Cabe **recomendação ao gestor**, para que cumpra às regras relativas à escrituração contábil, notadamente no que diz respeito às justificativas para lançamentos, que podem ser materializadas em notas explicativas, conforme dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público⁴.

– Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$ 172.470,35.

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”⁵. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

⁴ O item 8.1 do MCASP traz a definição das notas explicativas, reforçando que elas englobam informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações.

⁵ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

As alegações da defesa não foram suficientes para desconstituir as falhas relativas à temática das licitações, gravadas no item 6.0.1 do proêmio. Ao final da marcha processual, o montante de despesas que foram autorizadas sem o amparo de certames licitatórios alcançou R\$ 172.470,35, que corresponde a 1,26% do montante das despesas executadas.

A lista dos procedimentos integra a inicial (fl. 326), arrolando o nome de quinze credores, divididos entre prestadores de serviços comezinhos, tais como manutenção de equipamentos, impressão e instalação de painéis, realização de exames laboratoriais; ou fornecedores de produtos diversos, como peças automotivas, refeições, móveis e utensílio, entre outros. Não obstante a ausência de certames para tais casos, os valores desembolsados extrapolem o limite de dispensa do inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93 em quantia de pouca relevância, razão pela qual, excepcionalmente, compreendo **não se constituir** motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas apresentadas. Contudo, a mácula desenhada implica **cominação de multa** ao responsável, sem prejuízo de **recomendações** ao gestor para que não repita erros semelhantes.

– Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional.

O item aborda a temática da contratação temporária de servidores para o labor em atividades consideradas de excepcional interesse público. Segundo informações hauridas dos autos eletrônicos, tais admissões teriam por fundamento ato legislativo inconstitucional – Lei Municipal nº 099/2004. Segundo a Auditoria, o número de profissionais contratados pela Municipalidade ao longo do exercício de 2014 teria se elevado de 40 para 101, agravando situação já constatada no exercício anterior.

Procedente a observação da Auditoria. A pecha constou do elenco de irregularidades arroladas na prestação de contas do exercício anterior, que deu origem ao Processo TC nº 04133/14, do qual também sou Relator. Cumpre resgatar os contornos da decisão tomada em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

O Órgão Plenário do TJ/PB, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 999.2010.000518-3 / 001, manejada pelo Ministério Público Estadual, considerou inconstitucionais os incisos I e II da Lei Municipal nº 099/2004, in verbis:

Art. 1º. A contratação de pessoal por tempo determinado para atender às necessidades de excepcional interesse público, poderá ser realizada mediante contrato administrativo padronizado, da qual constarão os direitos, vantagens, deveres e obrigações das partes nas seguintes hipóteses, pela administração direta e autárquica do Município:

I- atender à manutenção dos serviços da Câmara Municipal;

II- atender a termos de convênio, acordo ou ajuste para a execução de obras ou prestação de serviços, durante o período de vigência do convênio, acordo ou ajuste;

III- em estado de calamidade pública.

Em sua decisão, adotada por unanimidade, a Corte Judicial Paraibana admitiu o caráter de excepcionalidade deste tipo de contratação, condicionando-a a situações transitórias, que justificassem a preterição pelo instituto do concurso público. Foi justamente o critério da temporariedade que não foi previsto na norma municipal. Após extenso compêndio jurisprudencial, o TJ/PB julgou procedente o requerimento Ministerial, concluindo o aresto nos seguintes termos:

Nesse prisma, constatando-se que o inciso I do art. 1º se refere a atividade de caráter permanente, a ser exercida por servidores investidos através de concurso público, integrantes do quadro efetivo da Câmara Municipal e que o inciso II não prevê a contingência fática (as espécies de convênio) a respaldar a contratação por excepcional interesse público, há de se julgar procedente a demanda, declarando-se a inconstitucionalidade dos dispositivos em confronto com o art. 30, incisos VIII e XIII da Constituição Estadual, cujo conteúdo reproduz regra do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

Vê-se, portanto, que a única hipótese remanescente a justificar a contratação temporária por excepcional interesse público, no Município de Alcantil, tem por fundamento a situação de calamidade. Isto, claro, desde que novo instrumento legislativo não seja editado. Tal inovação legal foi descartada pela Auditoria, que asseverou a “inexistência de uma nova lei que regulamente as contratações de servidores por excepcional interesse público que atenda às exigências constitucionais”.

Outro ponto de relevo foi o aumento no número de contratações temporárias observadas em 2014. Quando do julgamento da PCA do exercício anterior, fiz questão de examinar os dados apresentados pela Auditoria, contextualizando-os com o quadro de pessoal da municipalidade. Naquela ocasião, os contratos por excepcional interesse público situaram-se na média observada em exercícios anteriores (algo em torno de 52), ainda que, por força da sazonalidade, o número apurado ao final do exercício seja consideravelmente maior do que aquele do início⁶. A falha foi considerada ressalva naquela prestação de contas, julgada por meio do Acórdão APL – TC nº 0519/2015.

O que se observou no exercício em exame é o agravamento da irregularidade. A média mensal avaliada no segundo semestre ficou próxima dos 100 servidores. Ou seja, no segundo ano de mandato, o Prefeito de Alcantil praticamente dobrou as contratações temporárias, que passaram a equivaler a aproximadamente um terço do total da folha de pagamento. Some-se a isso o fato de o número de efetivos ter sofrido uma ligeira redução. O caso concreto demonstra que serviços públicos típicos estão sendo realizados por funcionários contratados em regime precário, sinalizando burla ao princípio do concurso público.

A falha dá ensejo à **aplicação de multa**, ao tempo que delineia a **recomendação** ao gestor para a necessidade de realização de concurso público para provimento dos cargos atualmente ocupados por servidores em regime precário, respeitados os limites legais de gastos de pessoal.

- Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.
- Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador.

As falhas estão intimamente relacionadas e foram quantificadas pela Auditoria em R\$ 435.525,17. Na verdade, o não empenhamento da contribuição patronal subsume-se ao seu não recolhimento à Autarquia Nacional, visto que o empenhamento é apenas uma das fases da despesa pública, conceituada no artigo 58 da Lei 4.320/64.

O quadro integrante do item 13 da exordial (contribuições previdenciárias) quantificou a estimativa do valor não recolhido em R\$ 435.525,17. Utilizando a alíquota de recolhimento (21,7252%), chegou-se a uma projeção de R\$ 1.262.691,36, o que sinaliza que o Ente Municipal repassou ao INSS aproximadamente 65,5% do valor devido. Ademais, foi recolhida a quantia de R\$ 125.495,53 no elemento de despesa 71 (Principal da Dívida Contratual Resgatada), demonstrando o cumprimento de parcelamentos anteriores, pactuados sob os termos da Lei Municipal 11.960/2009. Neste elemento de despesa, foram classificados nada menos que 25 empenhos.

Evidentemente, o fato de a Urbe não ter honrado a integralidade dos seus compromissos previdenciários dá azo à **cominação de multa**, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB, bem como reforça a **necessidade de representação ao RGPS**. Todavia, a pontualidade no pagamento das parcelas pactuadas em acordo pretérito, aliada ao fato de o município ter recolhido aproximadamente dois terços da contribuição patronal devida (R\$ 827.166,19 de um total devido estimado em R\$ 1.262.691,36), além de ter honrado pacto negocial estabelecido por Administração anterior, levam-me a entender que o juízo de reprovabilidade seria excessivamente severo no caso concreto. Todavia, como já salientando acima, o não recolhimento integral representa uma falha, ensejando, como reprimenda, a cominação de multa, posto que descumpridos os termos do artigo 22, I, da Lei de Custeio (Lei 8212/91).

⁶ É prática comum que, ao final de dezembro, os contratos celebrados com vários servidores temporários sejam finalizados, o que termina por influenciar o contingente desse segmento no início do ano seguinte.

- Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no valor de R\$ 289.669,47.
- Disponibilidades financeiras não comprovadas, no valor de R\$ 9.934,07.

As falhas aqui consolidadas têm por consequência a imputação ao Gestor dos respectivos valores, visto que retratam o desembolso de recursos para pagamentos pendentes de comprovação ou posições financeiras não identificadas.

No que concerne ao montante de R\$ 289.669,47, relativo ao somatório de despesas consideradas como não comprovadas e, portanto, irregulares, a Equipe Especialista reputou a falha a uma série de pagamentos feitos a cinco credores, a saber: COPRESTA Ltda. (R\$ 20.720,00), J & P Material de Construção Ltda – ME (R\$ 99.309,47), José Batista Filho – ME (R\$ 37.000,00), Anníbal Peixoto Neto (R\$ 54.000,00) e JSL Construções Ltda. (R\$ 78.640,00).

Conforme descrito no item 16.0.4 da inicial, a documentação encartada nos autos com o fim de justificar os empenhos em favor destes credores não foi suficiente para conferir regularidade aos desembolsos. Destarte, franqueou-se ao Prefeito de Alcântil a oportunidade de apresentar defesa para as falhas apontadas, chance desperdiçada pela inércia do interessado. Não há, ao meu sentir, outro posicionamento que não a **emissão de parecer contrário** à aprovação das contas, sem prejuízo de que seja **imputado o débito correspondente**, como preleciona o artigo 5º da Lei de Improbidade Administrativa, pela nítida ocorrência de dano ao erário. A falha também enseja **cominação de multa**, com espeque no artigo 56, II.

Quanto à segunda das irregularidades, há um hiato na comprovação de montante equivalente a R\$ 9.934,07. A maior parte da diferença apurada se deu em conta inscrita no Banco do Brasil, sob o nº 21.700-2, para a qual a escrituração na contabilidade municipal informou montante de R\$ 9.754,69. Todavia, o extrato bancário, segundo a Auditoria, apontou saldo zero, sinalizando diferença a menor na consolidação de contas. Ocorrência semelhante marcou a conta 12.351-1, também registrada no Banco do Brasil, cuja consolidação apontou ausência de R\$ 179,38. Diante da revelia do gestor em apresentar contrarrazões, cabe a este Sinédrio determinar a recomposição do erário, **pela via da imputação de débito**.

- Recomendações da Auditoria.

Por fim, cabem algumas observações acerca das três recomendações cunhadas pelo Corpo de Instrução ao cabo do relatório técnico. A primeira delas versa sobre a necessidade de observância do Acórdão AC1 – TC nº 00596/15, prolatado pela Primeira Câmara em processo de transparência. É cediço que o tribunal adotou uma metodologia específica para a verificação do cumprimento das normas de transparência por parte dos Órgãos jurisdicionados, que consiste na realização de avaliações periódicas. Parece-me claro, pois, que o tema deva ser tratado em sede dessas rodadas de instrução.

Sobre a verificação de cumprimento do Acórdão AC2 – TC nº 00750/2015, o encaminhamento à Divisão de Gestão de Pessoal é uma etapa ordinária, não havendo necessidade de qualquer iniciativa ser adotada a partir do presente feito.

Por fim, sobre a necessidade de o gestor prestar esclarecimentos acerca das recomendações do Ministério Público referentes à Notícia de Fato nº 1.24.001.000173/2014-34 e à Manifestação nº 1370/2014 – MPF/PRM-CG/PB, resta claro que o vínculo do jurisdicionado com o Órgão Ministerial se dá em foro específico, refugindo a esta Corte competência para interceder na referida relação institucional.

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, peço vênias para divergir de alguns entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, votando pelo (a):

- 1) Emissão de **Parecer Contrário** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Alcântil, exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor José Ademar de Farias.
- 2) **Julgamento irregular** das contas de gestão do senhor José Ademar de Farias, Prefeito de Alcântil, referente ao exercício de 2013.

- 3) **Imputação de débito** ao senhor José Ademar de Farias, no valor de R\$ 299.603,54 (duzentos e noventa e nove mil, seiscentos e três reais e cinquenta e quatro centavos), correspondendo a 6.511,70 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB⁷, com fulcro no art. 56 da LOTCE, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.
- 4) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- 5) **Aplicação de multa** ao senhor José Ademar de Farias, Prefeito de Alcantil, no valor de R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), correspondendo a 203,36 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 6) **Recomendação** à Administração Municipal de Alcantil no sentido de promover a realização de concurso público para o provimento das vagas atualmente ocupadas por servidores contratados por tempo determinado, bem como para que atente à necessidade de realizar licitação nos casos previstos em norma e de promover o equilíbrio fiscal e a regular escrituração contábil.
- 7) **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca da estimativa de recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal, nos valores apontados pelo Órgão de Instrução.
- 8) **Remessa** de cópia dos autos para o Ministério Público do Estado da Paraíba, para adoção das medidas que julgar cabíveis.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO – TC nº 04120/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Alcantil, senhor **José Ademar de Farias**, relativa ao exercício de 2014.

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

João Pessoa, 14 de dezembro de 2016

⁷ UFR/PB equivalente a R\$ 46,01 (dezembro/2016).

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 12:55



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 11:40



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 12:12



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 17 de Janeiro de 2017 às 12:51



Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 12:02



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 16 de Dezembro de 2016 às 11:20



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 16 de Dezembro de 2016 às 10:31



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL