



PROCESSO TC – 05568/17

*Direito Administrativo e Constitucional. Administração Pública Direta. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de São Bento. Prestação de Contas Anuais. Exercício 2016. Prefeito ordenador de despesa 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. **Parecer Contrário à aprovação das contas apresentadas. Em Acórdão separado. Não atendimento à LRF. Irregularidade das contas do Prefeito. Aplicação de multa. Imputação de débito. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Envio de cópia da decisão ao Ministério Público Estadual. Recomendações.***

PARECER PPL-TC –0164/22

RELATÓRIO:

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **São Bento**, relativa ao exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor **Gemilton Souza da Silva (CPF nº 805.670.224/72)**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em avaliação técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal IV – DIAGM IV, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório prévio de prestação de contas (fls. 2.114/2.287), em 10 de janeiro de 2019, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

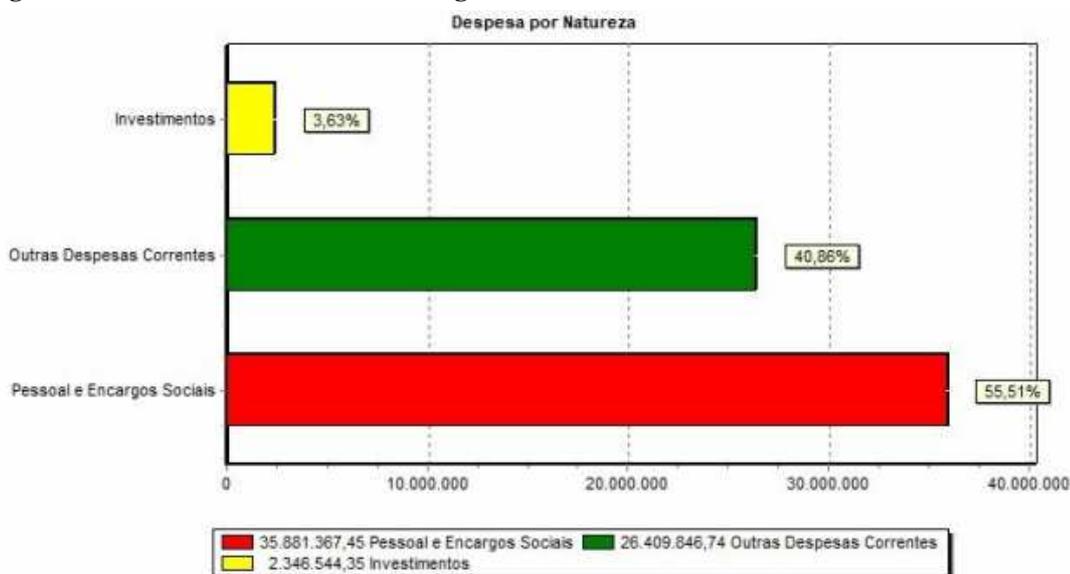
- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 0648/2015, de 09 de dezembro de 2015, estimando receita e fixando despesa em R\$ 77.180.000,00, bem como autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 38.590.000,00, correspondentes a 50% da despesa fixada na LOA.*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 23.024.723,90, sendo utilizados como fonte de recursos “Anulação de Dotação”.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 60.238.593,15, atingindo 78,05% da previsão constante da LOA.*
- d) A despesa orçamentária realizada somou R\$ 64.637.758,54, representando 83,75% da fixação original.*
- e) O total da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu a soma de R\$ 30.789.314,07.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 58.482.708,31.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- O Balanço Orçamentário Consolidado evidenciou a ocorrência de déficit equivalente a 7,30% (R\$ 4.399.165,39) da receita orçamentária arrecadada.
- O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 5.887.541,02 apropriados exclusivamente na conta Bancos (R\$ 583.573,15).
- O Balanço Patrimonial Consolidado apresenta déficit financeiro (passivo financeiro-ativo financeiro), no valor de R\$ 13.971.845,28.

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

- As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC nº 05479/17), com sentença constante do Acórdão ACI – TC nº 01438/2020, considerada regular com ressalvas.
- O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por natureza da despesa, segundo dados coletados no Sistema Sagres:



4. Quanto aos gastos condicionados:

- A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 13.538.391,31, equivalente a 72,76% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%).
- A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 13.382.181,55, equivalente a 43,46% da RIT (limite mínimo=25%);
- O Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R\$ 16.604.184,17, equivalente a 55,91% da RIT.
- As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 39.881.167,60, equivalente a 61,48 % da RCL (limite máximo=60%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.
- As despesas com pessoal do Poder Executivo¹ alcançaram o montante de R\$ 33.291.575,35, equivalente a 56,93% da RCL (limite máximo=54%), considerando o entendimento contido no Parecer PN TC 12/2007.

Ao término do exórdio, a Unidade Técnica de Instrução apontou diversas irregularidades, além de sugerir ao ex-gestor, Sr. Gemilton Souza da Silva, justifique o consumo excessivo e injustificado de combustíveis sem o devido controle.

¹ Despesas de pessoal do Legislativo atingiram o montante de R\$ 1.353.390,66, correspondendo a 2,31% da RCL.



Ciente das anormalidades administrativas a ela atribuídas, o Alcaide, Sr. Gemilton Souza da Silva, mesmo depois de pedido deferido de prorrogação de prazo (fl. 2.294), deixou escoar inerte o prazo processual estendido.

Seguindo a liturgia processual, o feito foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, que mediante Parecer nº 0883/19 (fls. 2.305/2.320), da pena da Procuradora Isabella Marinho Barbosa Falcão, pugnou pela(o):

- 1. Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas do Prefeito Municipal de São Bento, Sr. GEMILTON SOUZA DA SILVA, relativas ao exercício de 2016;*
- 2. IRREGULARIDADE das contas de gestão do Prefeito acima referido;*
- 3. DECLARAÇÃO DE NÃO ATENDIMENTO aos preceitos da LRF;*
- 4. IMPUTAÇÃO do valor de R\$ 131.328,18 referente a despesas realizadas sem a devida comprovação de pagamentos;*
- 5. APLICAÇÃO DE MULTA ao citado gestor, com espeque no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;*
- 6. RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora detectadas;*
- 7. COMUNICAÇÃO à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.*

Por força de despacho do Relator (fls. 2.321/2.322), os autos eletrônicos retornaram à Unidade Técnica de Instrução para esclarecimentos acerca do consumo excessivo de combustíveis, porquanto a constatação poderia resultar em prejuízo ao erário, passível de condenação em débito.

A Inspeção de Contas, em, atendimento ao pleito da relatoria, emitiu relatório de Complementação de instrução (fls. 2.323/2.325).

Não satisfeito com as explicações expedidas no relato nuper comentado, o Relator determinou (fls. 2.329/2.330) novo reenvio à Divisão de Auditoria para elucidações adicionais.

Ao observar o pedido do Presidente do Processo, o Corpo Técnico exarou pronunciamento (fls. 2.335/2.341), com a manutenção das irregularidades arroladas na peça de instrução prefacial (fl. 2.133), bem como arbitrou “um excesso de combustíveis ao valor obtido pela média aritmética dos 07 exercícios (2013 a 2019), ..., que resultaria no montante de R\$ 144.719,38”.

Ato contínuo, o feito é dirigido ao MPJTCEPB, que através de Cota (fls. 2.344/2.349), suscrita pela já mencionada Procuradora, alvitrou:

Dessa forma, diante da flagrante ineficiência na gestão dos combustíveis e da significativa discrepância entre o valor do excesso sugerido pela Auditoria e o menor valor de oportunidade de economia constante do Sagres Combustíveis, este Parquet entende que os autos devem retornar ao Órgão Auditor para que leve em consideração as ponderações levantadas na presente Cota acerca da utilização da média de gastos com combustível para apuração do excesso e das informações disponíveis no Programa Sagres Combustíveis.

Após a manifestação do Órgão Auditor, independentemente da reformulação ou não dos cálculos, este Parquet, em deferência aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pugna pela intimação da Sr. Gemilton Souza da Silva, para, querendo, no prazo regimental, ofertar defesa e/ou



prestar esclarecimentos exclusivamente a respeito do excesso nos gastos com combustíveis, uma vez que a primeira memória de cálculo da irregularidade apenas foi elaborada em sede de relatório de complementação de instrução.

Acatada a sugestão ministerial, o almanaque eletrônico foi reencaminhado à Auditoria, que em novel ocasião lavrou relatório de complementação de instrução (fls. 2.384/2.391), trazendo à colação os esclarecimentos reclamados.

Em momento seguinte, a Procuradoria de Contas, instada a se manifestar, por intermédio de Cota (fls. 2.394/2.396), entendeu necessária a intimação da autoridade responsável pelas contas em apreço.

Regularmente intimado, o anunciado ex-Chefe do Executivo, após formular petição de prorrogação de prazo (fl. 2.401), aviou epístola de defesa (DOC TC 33.574/22, fls. 2.406/2.415), cuja análise foi realizada pela Unidade Técnica (Relatório de Complementação de Instrução às folhas 2.422/2.435).

Em seu relato, o Técnico autor da peça manteve as irregularidades as seguir discriminadas:

- 1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção de providências efetivas, no valor de R\$ 4.399.165,39;*
- 2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 13.971.845,28;*
- 3. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;*
- 4. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;*
- 5. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, no valor de R\$ 4.626.599,49;*
- 6. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- 7. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- 8. Proporção elevada de servidores comissionados em relação ao total de efetivos;*
- 9. Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R\$ 33.524,76;*
- 10. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$ 7.890.848,70;*
- 11. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 881.013,35;*
- 12. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 881.013,35;*
- 13. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 2.767.163,43;*
- 14. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 5.854.624,72;*
- 15. Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$ 131.328,18;*
- 16. Excesso injustificado de gastos com combustíveis, sem o devido controle, no valor de R\$ 144.719,38.*

Finalizando a Instrução, o Ministério Público Especial, por meio de Cota (fls. 2.438/2.439), lavrada pelo Procurado Brádson Tibério Luna Camelo, ratificou, “na íntegra, a manifestação ministerial encartada aos autos às fls. 2305/2320, apenas acrescentando a



imputação de débito no valor de R\$ 144.719,38, por excesso injustificado de gastos com combustíveis sem o devido controle”.

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

VOTO DO RELATOR

A Constituição Republicana vigente deu contornos mais elásticos às competências e atribuições desenvolvidas pelas Cortes de Contas. Para muito além do poder/dever de fiscalizar a congruência dos atos administrativos com os aspectos legais, orçamentários e financeiros pertinentes, aos Tribunais de Contas foi franqueada a obrigação de avaliar os resultados obtidos decorrentes da conduta adotada pelo agente político, ou seja, examiná-los, também, sob o ponto de vista da legitimidade e economicidade.

Com muita razão o Constituinte alongou o braço dos TCs nas análises das contas dos responsáveis pela guardar, arrecadação e aplicação dos recursos da sociedade, dado ao universo de ações que integram a gestão pública administrativa. Não basta verificar se atuação esteve pautada na legalidade, é imperioso verificar se as metas e objetivos específicos foram alcançados (eficácia), qual o retorno por unidade de capital investido (eficiência) e, ainda, se a moralidade administrativa foi observada, tudo isso para preservar o interesse público, quer seja primário ou secundário.

Um ato legal não significa que o mesmo é moral, eficiente e eficaz, nem garante a compatibilidade com os anseios sociais, que, em tese, deveriam motivar sua prática.

Em idêntica senda, o Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal, no artigo ‘A real interpretação da Instituição Tribunal de Contas’ (Revista do TCE/MG. Ano XXI), assim lecionou:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade (...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.

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

- Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção de providências efetivas, no valor de R\$ 4.399.165,39.

- Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 13.971.845,28.

- Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$ 7.890.848,70.

Com supedâneo no artigo 163 da Constituição Federal, em maio de 2000 nasce no mundo jurídico a Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja preocupação básica é a busca ou manutenção do equilíbrio fiscal. Aliás, o parágrafo 1º, artigo 1º da Lei Complementar 101/00 dá a tônica de todo o diploma jurídico quando estatui:

Art. 1º (...)

§ 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.

Agir com equilíbrio fiscal é ter a consciência de que os recursos postos à disposição da Administração são limitados, enquanto as carências da sociedade beiram a infinitude. É atuar de forma planejada, calculando, a cada passo, uma maneira de maximizar os resultados por unidade monetária investida. É estipular metas, criar indicadores de avaliação e traçar caminhos para atingi-las. É, sempre que possível, gastar menos do que se arrecada, fazendo, com isso, um lastro financeiro suficiente ao enfrentamento de outras demandas sociais de alta exigência de mobilização de recursos. É evitar o crescente endividamento do ente, situação que compromete, sobremaneira, a sua saúde financeira pública e torna quase inviáveis administrações vindouras, que, além de suportar o pesado pagamento do principal, são condenadas a amargar os encargos da dívida (multa e juros), com marcantes reflexos na capacidade de investimento.

O conceito de equilíbrio, sob a minha ótica, não pode ser verificado em um espaço temporal tão curto quanto um exercício financeiro, o panorama vindica ampliação espectral. Extrai-se da norma que o equilíbrio é intertemporal. A vontade do legislador não era de que reiterados superávits fossem obtidos às custas da não prestação a contento dos serviços à sociedade, tampouco se desejou que a máquina pública, para o seu funcionamento, notadamente para o pagamento de despesas de custeio, necessitasse recorrer à emissão de títulos da dívida pública, à concessão de empréstimos e financiamento, criando para si obrigações pecuniárias futuras com marcantes reflexos negativos para administrações vindouras.

Dito isso, cabe trazer a lume que, durante todo o intervalo administrativo sob a condução do Sr. Gemilton de Souza, em nenhum instante houve a preocupação com o equilíbrio fiscal. Em 2013, primeiro ano de gestão, o déficit orçamentário (R\$ 4.081.039,55) atingiu 8,82% da receita arrecadada. Mesmo em menor montante, em 2014 o resultado orçamentário negativo (R\$ 393.702,43) alcançou 0,75% do arrecadado. De idêntica forma, em 2015 foi constatado um déficit de R\$ 3.234.211,20 ou 5,81% do que fora vertido orçamentariamente para os cofres públicos são bentense. Em quatro anos, o déficit orçamentário acumulado totalizou R\$ 12.108.118,57.

Os seguidos dissabores orçamentários explicam, per si, como uma situação confortável de superávit financeiro, apresentada na PCA de 2013 (R\$ 1.748.090,01), se transmudou em pesado déficit em 2016 (R\$ 13.971.845,28).

Se usada a Dívida Pública municipal consolidada como parâmetro, a estabilidade econômico-financeira também se mostra comprometida de maneira significativa. Quando se constata que, em 2013, a Dívida Consolidada correspondia a 10,23% da Receita Corrente Líquida – RCL e possuía um valor nominal de R\$ 4.368.983,52 e, em 2016, passou para 30,01% da RCL e R\$ 17.548.751,00 em quantia nominal, é perceptível o estrago promovido nas finanças públicas do Município de São Bento. Em termos proporcionais, a dívida municipal foi majorada em 3 (três) vezes.

Por fim, não dá para olvidar que o exercício de 2016 encerra o ciclo administrativo sob a gerência do Sr. Gemilton de Souza. O artigo 42 da LRF preleciona que “é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”. Contrariando o mandamento legal, o gestor entrega ao seu sucessor situação de insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$ 7.890.848,70.

Com esteio nas considerações ministradas, é inequívoca a maneira desidiosa e desastrosa como a Chefia do Executivo guiou as finanças da Edilidade, merecendo, portanto, a emissão de parecer contrário à aprovação de suas contas, sem prejuízo da aplicação de multa legal.



- Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, no valor de R\$ 4.626.599,49.

- Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R\$ 33.524,76.

Na peça de instrução prefacial, a d. Auditoria, com base em informações extraídas do SAGRES, verificou o montante de R\$ 4.626.599,49 (Documento nº 86167/18), concernente a despesas com pessoal da Prefeitura Municipal, que foram incorretamente contabilizadas no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física). Há também uma anotação referente à omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R\$ 33.524,76, atinentes a precatórios.

Mesmo oportunizada a contestação, o interessado não mostrou apetência para contrariar as anotações técnicas, fazendo-as prevalecer.

As pechas arroladas deságuam em incongruências na escrituração de fatos contábeis e, respectivamente, na elaboração dos demonstrativos neles baseados, dificultando a análise e tornando-os pouco confiáveis, principalmente, no que tange ao reflexo da situação real dos resultados neles apresentados.

Sobre confiabilidade das informações contábeis, a qual eleva a status de atributo indispensável, a NBC T1 adverte:

1.4.1 – A confiabilidade é atributo que faz com que o usuário aceite a informação contábil e a utilize como base de decisões, configurando, pois, elemento essencial na relação entre aquele e a própria informação.

1.4.2 – A confiabilidade da informação fundamenta-se na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo.

§ 1º A veracidade exige que as informações contábeis não contenham erros ou vieses, e sejam elaboradas em rigorosa consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, e, na ausência de norma específica, com as técnicas e procedimentos respaldados na ciência da Contabilidade, nos limites de certeza e previsão por ela possibilitados.

§ 2º A completeza diz respeito ao fato de a informação compreender todos os elementos relevantes e significativos sobre o que pretende revelar ou divulgar, como transações, previsões, análises, demonstrações, juízos ou outros elementos.

Doutro lado, a NBC T2 alerta que a escrituração contábil será executada, entre outros, “com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.”

Os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzindo a ilações equivocadas. Destarte, o comentado enseja, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, aplicação de multa pessoal ao ex-gestor. Cabe, ainda, recomendação ao atual gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

- Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 881.013,35.

- Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 881.013,35.



- Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 2.767.163,43.

- Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 5.854.624,72.

As quatro pechas sob luzes têm como pano de fundo a ausência de empenhamento/recolhimento securitário. O quadro estampado na sequência, elaborado pela Auditoria e inserido no relato primevo, fornece os devidos contornos para subsidiar quaisquer análises acerca da impropriedade.

Discriminação	Valor RGPS (R\$)	Valor RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	32.552,00	26.529.587,27
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	1.979.592,60	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Adições da Auditoria	4.626.599,49	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00	0,00
7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)	6.638.744,09	26.529.587,27
8. Alíquota *	21,0000%	22,09%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	1.394.136,26	5.860.385,83
10. Obrigações Patronais Pagas	513.122,91	5.761,11
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	0,00	0,00
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 - 10 - 11)	881.013,35	5.854.624,72

Sem maiores esforços exegéticos, fica patente que, em relação ao regime geral de previdência, que o Executivo de São Bento deixou de empenhar/recolher 63,20% do montante estimado. Situação muito mais complicada é aquela percebida no âmbito do instituto previdenciário local. Pouco menos de 0,10% das estimativas foi efetivamente vertido aos cofres da autarquia municipal.

A defesa lançada e examinada, por meio de relatório de complementação de instrução (fls. 2.422/2.435), é desvestida de consistência, não merecendo comentários além daqueles já expendidos pela Unidade Técnica.

Sustento diuturnamente, que para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base da apuração, as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao INSS e não goza de certeza e liquidez, não devendo ser tomado como verdade absoluta, muito embora, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não se afigura substancial. Semelhante pensamento se presta ao IPM.

De forma geral, a inação administrativa tem repercussões nefastas, presentes e futuras, para a Edilidade. Em primeiro lugar, a grave situação de inadimplemento ocasionará, cedo ou tarde, a obrigação de reconhecimento da dívida juntos aos institutos e a assunção de pesados encargos de juros e multas, além do principal, que diferidos ao longo do tempo, invadirão gestões vindouras, limitando os recursos disponíveis e a capacidade de investimento municipal. Em segundo, fará elevar a substancialmente a dívida consolidada, que em apenas 04 (quatro) anos, período conduzido pelo Sr. Gemilton de Souza, deu um salto, triplicando-a em relação a Receita Corrente Líquida.

Outrossim, não se pode olvidar que, ao faltar com a obrigação de recolhimento, o Instituto local não consegue se capitalizar – inclusive aplicando seus recursos disponíveis, com vistas à obtenção de rendimentos financeiros – e passará a ter dificuldades em arcar com os compromissos decorrentes da inatividade dos servidores ele vinculados ou do pagamento de pensões daí advindas. Lato sensu, a insuficiência financeira ora descrita há de ser suportada pelo Tesouro municipal, que deverá, a um só tempo, também fazer frente ao pagamento das elevadas parcelas mensais da dívida previdenciária. Em termos ainda mais claros, o descaso



administrativo flerta com a inviabilização da gerência municipal e precisa ser severamente punida.

Por fim, ainda é possível afirmar que o Ente Federado não cumpridor das suas obrigações securitárias, ficará sem o seu Certificado de Regularidade Previdenciária e, conseqüentemente, não poderá receber transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais, conforme impõe o artigo 167, inciso XIII da Constituição Federal. Mais um gravoso obstáculo deixado para o sucessor do Prefeito ora avaliado.

A conduta, portanto, enseja a emissão de parecer contrário à aprovação das contas em testilha, de acordo o Parecer Normativo PN TC nº 052/2004, e a aplicação de multa pessoal máxima permitida, em sintonia com o inciso II, artigo 56 da LOTCEPB.

- Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$ 131.328,18 (aquisição de combustíveis).

- Excesso injustificado de gastos com combustíveis, sem o devido controle, no valor de R\$ 144.719,38.

Conforme consta dos relatos instrutórios, “quando da diligência in loco, foram solicitados documentos de comprovação de despesas, onde, consoante declaração servidores responsáveis pelo arquivo da Prefeitura Municipal, não foram localizados comprovantes de pagamentos referentes aos empenhos nºs 4491, 5187, 5188, 5189, 5150, e 5156. Dessa forma, esta Auditoria considerou não comprovadas despesas, no montante de R\$ 131.328,18 (Doc. nº 86779/18)”. Há também anotações a propósito de excesso injustificado de gastos com combustíveis, sem o devido controle, no valor de R\$ 144.719,38.

Malgrado o ex-mandatário são bentense tenha ofertado defesa, a missiva em nada fez referência às irregularidades descortinadas pela Auditoria.

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

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adylson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo nº 929.531/1998-1, 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 nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:



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

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

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

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

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

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

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

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

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

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

De modo geral, é importante frisar a completa ausência de esforço da Administração em tentar justificar a discrepância anotada, cenário que resulta na crença da correção dos apontamentos técnicos. Assim alicerçado, entendo pertinente a imputação de débito ao Sr. Gemilton de Souza, no valor de R\$ 276.719,38, sendo R\$ 131.328,18 por despesas não comprovadas e R\$ 144.719,38 por excesso na aquisição de combustíveis.

Reforce-se que os argumentos e documentos, não aviados na defesa, poderão ser colacionados aos autos eletrônicos, quando do manejo de eventual recurso de reconsideração, cuja análise poderá suavizar a censura ora imposta.

- Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Proporção elevada de servidores comissionados em relação ao total de efetivos.



O demonstrativo trazido à baila pela Auditoria e abaixo registrado muito bem evidencia o cuidado do Alcaide com a gestão de pessoal da Prefeitura de São Bento. Malgrado a aplicação do Parecer PN TC 12/2007, que desconsidera parcela das despesas de pessoal para fins de apuração da compatibilidade com o art. 20 da LRF, O Poder Executivo sobejou o limite legal em 2,93%.

De qualquer forma, a própria Lei Complementar 101/00 estatui o prazo de dois quadrimestres para o retorno a legalidade da situação irregular mensurada. A princípio, a infração não merece punição, porquanto a legislação concede um espaço de tempo para os ajustes necessários.

Despesa com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Contratação por Tempo Determinado (1)	1.979.592,60	0,00	1.979.592,60	0,00	1.979.592,60
Vencimentos e Vantagens Fixas (2)	26.562.139,27	123.243,99	26.685.383,26	1.353.390,66	28.038.773,92
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (4)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras de Pessoal Contratos de Terceirização (5)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas (6)	4.626.599,49	0,00	4.626.599,49	0,00	4.626.599,49
Total das Despesa com Pessoal (7) (1+2+4+5+6)			33.291.575,35	1.353.390,66	34.644.966,01
Diferença positiva com inativos e as receitas de contribuições(8)					1.309.174,80
Total das despesas de Pessoal do Ente					35.954.140,81
Obrigações Patronais ajustadas (3)	3.606.345,31	22.120,68	3.628.465,99	298.560,80	3.927.026,79
Total das despesas de Pessoal do Ente incluso as obrigações patronais					39.881.167,60
Receita Corrente Líquida					58.482.708,31
% da despesa com Pessoal			56,93 %	2,31 %	61,48 %
Limite Legal			54%	6%	60%

Fonte: SAGRES e Constatações da Auditoria

Contudo, a situação não é nova, apenas foi agravada no exercício sob judice. Ao final de 2015, as despesas de com pessoal do Executivo do Ente alcançavam 56,51% e 62,74, respectivamente (dados extraídos da PCA 2015). Ou seja, ao final das contas sob exame, o lapso para correções já esgotara, condição suficiente para admoestações como negatização das contas e multa pecuniária.

- Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.

- Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.

As duas irregularidades acima arroladas se juntam as demais para pôr nódoa à prestação de contas anual sob apreciação.

O Ministério Público Especial de Contas, sobre as eivas em questão, exarou precisa e assertiva opinião, a qual me harmonizo, in verbis:

Constatou-se por meio da Unidade Técnica que a Prefeitura Municipal realizou despesas sem o devido processo licitatório no montante de R\$ 1.354.738,91, e ainda, contratação direta de banda, por meio de inexigibilidade, sem cumprir os requisitos do art. 25 da Lei 8.666/93.

Quanto à matéria, este Órgão Ministerial de Contas ressalta que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, XXI, consignou a obrigatoriedade de



realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvando apenas as hipóteses que a legislação especificar.

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

Ademais, não compete ao gestor público, na qualidade de fiel aplicador da lei, em sede de ato vinculado como a realização de despesa pública, usar de discricionariedade ou deixar de realizar o devido procedimento licitatório prescrito na Lei de Licitações e Contratos sob o argumento de que, tomada singularmente, aquela despesa não alcança o mínimo previsto em lei para a realização de determinada modalidade de licitação ou traduz hipótese líquida de inexigibilidade.

Logo, ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, o Edil responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da Lei de licitações e Contratos, que assim preceitua:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Além da desobediência à regra da obrigatoriedade da licitação, com exceção dos casos de dispensa e inexigibilidade, há indícios de infração à norma do artigo 90 da Lei 8.666/93, senão vejamos:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Portanto, haja vista que foram efetuadas despesas sem a instauração do exigido certame licitatório, vislumbra-se a burla à regra constitucional da obrigatoriedade da licitação e aos ditames legais pertinentes à matéria, a qual impõe a cominação de multa pessoal à Autoridade Responsável, com espeque no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB.

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

- **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de São Bento, exercício de 2016, sob a responsabilidade do senhor **Gemilton Souza da Silva**.
- **DECLARAÇÃO DE NÃO ATENDIMENTO** aos preceitos da LRF.
- **IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO** do mencionado responsável.
- **APLICAÇÃO DE MULTA** ao senhor **Gemilton Souza da Silva**, Prefeito Municipal de São Bento, no valor de R\$ 14.752,64 (quatorze mil, setecentos e cinquenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), correspondendo a 236,04 (duzentos e trinta e seis inteiros e quatro décimos) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, 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.

- **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao senhor **Gemilton Souza da Silva**, Prefeito Municipal de São Bento, no valor de no valor de R\$ 276.719,38 (duzentos e setenta e seis mil, setecentos e dezenove reais e trinta e oito centavos, correspondendo a 4.427,51 (quatro mil, quatrocentos e vinte sete inteiros e cinquenta e um décimos) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, sendo R\$ 131.328,18 por despesas não comprovadas e R\$ 144.719,38 por excesso na aquisição de combustíveis, 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.
- **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.
- **ENVIO DE CÓPIA DA PRESENTE DECISÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL** para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis.
- **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de São Bento no sentido de:
 - Observar de forma estrita a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), atentando para a necessidade de adoção de uma gestão fiscal eficiente, com respeito aos comandos legais naquela previstos, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário, financeiro e da dívida pública mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
 - Proceder à correta contabilização das despesas realizadas pela Edilidade;
 - Efetuar um melhor planejamento e organização das finanças municipais, priorizando o equilíbrio fiscal.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 05568/17, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em **Emitir Parecer Contrário** à aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de São Bento, exercício de 2016, sob a responsabilidade do senhor **Gemilton Souza da Silva**, o qual deverá ser analisado e ratificado ou não pela Câmara Municipal de São Bento.

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

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 05 de outubro de 2022.

Assinado 19 de Outubro de 2022 às 17:34



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 19 de Outubro de 2022 às 11:57



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 20 de Outubro de 2022 às 08:19



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 19 de Outubro de 2022 às 13:18



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 24 de Outubro de 2022 às 21:01



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 19 de Outubro de 2022 às 11:58



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 19 de Outubro de 2022 às 18:46



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

21 de Outubro de 2022 às 09:49



Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL