TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06674/17

Objeto: Recurso de Reconsideração
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Impetrantes: Emmanuel Felipe Lucena Messias e outra
Advogado: Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB n.º 9.450)

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS COMBINADAS COM DENÚNCIA – PREFEITO – MANDATÁRIO – CONTAS DE GOVERNO – EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO – PREFEITO E GERENTE DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADORES DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÕES – IRREGULARIDADES – IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AO ALCAIDE – APLICAÇÕES DE MULTAS INDIVIDUAIS – FIXAÇÕES DE PRAZOS PARA RECOLHIMENTOS – ENVIO DE CÓPIA DA DECISÃO A SUBSCRITOR DA DELAÇÃO – RECOMENDAÇÕES – REPRESENTAÇÕES – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – REMÉDIO JURÍDICO ESTABELECIDO NO ART. 31, INCISO II, C/C O ART. 33, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – ELEMENTOS PROBATÓRIOS CAPAZES DE AFASTAR DÍVIDA ATRIBUÍDA E DE REDUZIR UMA DAS PENALIDADES – CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. A restituição voluntária de valores aos cofres públicos, em pedido de reconsideração, enseja o afastamento do débito imputado e, como consequência, a conformação da penalidade imposta, com as manutenções do desequilíbrios das contas de governo, *ex vi* do disposto no Parecer Normativo n.º 52/2004, das irregularidades das contas de gestões, por força do disciplinado no art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, e das demais deliberações vergastadas.

ACÓRDÃO APL – TC – 00081/2022

Vistos, relatados e discutidos os autos do *RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONJUNTO* interposto pelo Prefeito do Município de Santa Helena/PB durante o exercício financeiro de 2016, Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, CPF n.º 032.073.274-60, e pela gestora do Fundo Municipal de Saúde – FMS no período em exame, Sra. Áurea Maria Roberto Limeira, CPF n.º 212.683.803-00, em face das decisões desta Corte de Contas, consubstanciadas no *PARECER PPL – TC – 00212/20* e no *ACÓRDÃO APL – TC – 00449/20*, ambos de 25 de novembro de 2020, publicados no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 16 de dezembro do mesmo ano, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão plenária realizada nesta data, com as ausências justificadas dos Conselheiros Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Arthur Paredes Cunha Lima e André Carlo Torres Pontes, e do Conselheiro em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo, bem como a convocação do Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos, na conformidade da proposta de decisão do relator, em:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06674/17

1) *TOMAR CONHECIMENTO DO RECURSO*, diante das legitimidades dos recorrentes e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL*, para excluir o débito imputado ao antigo Alcaide, Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, CPF n.º 032.073.274-60, no valor de R$ 164.659,66, e, como consequência, reduzir a multa aplicada à referida autoridade, de R$ 10.804,75 para R$ 4.000,00, equivalente a 76,62 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, reconhecendo as reduções dos montantes relacionados às carências de recolhimentos de contribuições securitárias do empregador devidas pelo Fundo Municipal de Saúde – FMS ao Instituto de Nacional do Seguro Social – INSS, de R$ 197.637,02 para R$ 165.604,07, e à entidade previdenciária local, de R$ 88.793,00 para R$ 62.068,04.

2) *REMETER* os presentes autos à Corregedoria deste Sinédrio de Contas para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – Sessão Ordinária Presencial e Remota do Tribunal Pleno

João Pessoa, 30 de março de 2022

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial
ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06674/17

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Esta Corte, em sessão plenária realizada no dia 25 de novembro de 2020, através do PARECER PPL – TC – 00212/2020, fls. 3.973/3.975, e do ACÓRDÃO APL – TC – 00449/2020, fls. 3.978/3.998, ambos publicados no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 16 de dezembro do mesmo ano, fls. 3.976/3.977 e 3.999/4.001, ao analisar as contas oriundas do Município de Santa Helena/PB, exercício financeiro de 2016, decidiu: a) emitir parecer contrário à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, na qualidade de MANDATÁRIO DA COMUNA; b) julgar irregulares as CONTAS DE GESTÕES do Prefeito, Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, e da administradora do Fundo Municipal de Saúde – FMS da mencionada Urbe, Sra. Áurea Maria Roberto Limeira, nas condições de ORDENADORES DE DESPESAS; c) imputar débito ao Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias no montante de R$ 164.659,66, equivalente a 3.154,40 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, atinente a saldo financeiro a descoberto; d) aplicar multas individuais aos antigos Alcaide e Administradora do FMS nas quantias respectivas de R$ 10.804,75, 206,99 UFRs/PB, e R$ 2.000,00, 38,31 UFRs/PB; e) assinar o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário do débito imputado e das coimas impostas; f) encaminhar cópia da deliberação a denunciante; g) enviar recomendações diversas; e h) efetuar as devidas representações à Receita Federal do Brasil – RFB, ao Instituto de Previdência e Assistência Municipal de Santa Helena/PB e à Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba.

As máculas remanescentes de responsabilidade do Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias foram, resumidamente, as seguintes: a) encaminhamento intempestivo do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA ao TCE/PB; b) carências de comprovações das publicações dos referidos instrumentos de planejamentos orçamentários; c) registros contábeis incorretos, implicando nas inconsistências dos demonstrativos contábeis; d) não provimento de cargos de natureza permanente mediante concurso público; e) insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano do mandato na ordem de R$ 1.152.620,69; f) suposta prática de conduta vedada pela legislação eleitoral; g) não recolhimento ao instituto de previdência local de contribuições securitárias, patronais e dos segurados, nas quantias respectivas de R$ 183.909,70 e R$ 231.482,76; e h) existência de saldo financeiro a descoberto no caixa/tesouraria da Comuna no valor de R$ 164.659,66.

Já as eivas remanentes a cargo da Sra. Áurea Maria Roberto Limeira foram, sinteticamente, as subsequentes: a) ilicitude na contratação de empresa especializada na realização de serviços de fisioterapia cardiovascular; b) carências de pagamentos de parcelas de obrigações patronais ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na soma de R$ 197.637,02; c) insuficiência nos repasses de contribuições previdenciárias, patronal e dos servidores, à entidade securitária municipal nos montantes de R$ 88.793,00 e R$ 91.799,14, respectivamente; e d) contratação de assessoria contábil através de inexigibilidade de licitação sem atendimento dos requisitos estabelecidos em lei.

PROCESSO TC N.º 06674/17

Não resignados, o Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias e a Sra. Áurea Maria Roberto Limeira, através do advogado, Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda, interpuseram, conjuntamente, em 02 de fevereiro de 2021, recurso de reconsideração. A referida peça está encartada aos autos, fls. 4.006/4.453, onde as referidas autoridades alegaram, sumariamente, que: a) as obrigações patronais recolhidas pelo Poder Executivo ao instituto de previdência municipal superaram 50% do valor estimado e o saldo restante foi devidamente parcelado; b) as contribuições securitárias dos segurados vinculados ao Executivo foram integralmente recolhidas; c) o montante das parcelas das obrigações patronais não repassadas pelo FMS ao INSS alcançou, em verdade, R$ 165.604,07; d) os valores corretos das contribuições previdenciárias, do empregador e dos segurados, não transferidas pelo FMS à entidade previdenciária local foram R$ 64.016,50 e R$ 1.948,38, nesta ordem; e) esta Corte de Contas tem se manifestado favoravelmente quando a soma recolhida supera 50% da importância devida; f) as contratações temporárias de servidores visaram suprir demanda eventual e transitória da Comuna; g) o saldo financeiro descoberto foi devidamente regularizado, conforme comprovado nos autos do Processo TC n.º 06031/18; h) as distribuições de materiais, bens e/ou serviços objetivaram atender programa municipal, existente desde o início da gestão; e i) a Urbe apresentou suficiência financeira no montante de R$ 1.020.702,20.

O álbum processual foi encaminhado aos peritos deste Areópago de Contas, que, ao esquadrinharem o recurso apresentado, emitiram relatório, fls. 4.462/4.483, onde opinaram pelo conhecimento do recurso, e, no mérito, pelo seu provimento parcial, no sentido de excluir a imputação de débito referente ao saldo a descoberto, mantendo-se, todavia, os demais dispositivos da decisão guerreada.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPjTCE/PB, ao analisar a matéria, emitiu parecer, fls. 4.486/4.487, pugnando, preliminarmente, pelo conhecimento da reconsideração e, no mérito, pelo seu provimento parcial, a fim de suprimir a imputação de débito no valor de R$ 164.659,66, concernente ao saldo a descoberto, com a sustentação dos demais termos do Acórdão APL – TC – 00449/20.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fls. 4.488/4.489, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 17 de março do corrente ano e a certidão, fl. 4.490.

É o breve relatório.

PROCESSO TC N.º 06674/17

PROPOSTA DE DECISÃO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Incialmente, cabe destacar que recurso de reconsideração contra decisão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB é remédio jurídico – *remedium juris* – que tem sua aplicação própria indicada no art. 31, inciso II, c/c o art. 33, ambos da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, 13 de julho de 1993), sendo o meio pelo qual o responsável ou interessado, ou o Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, interpõe pedido, a fim de obter a reforma ou a anulação da decisão que refuta ofensiva a seus direitos, e será apreciado por quem houver proferido o aresto vergastado.

In casu, fica evidente que o recurso interposto, de forma conjunta, pelo Prefeito do Município de Santa Helena/PB durante o exercício financeiro de 2016, Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, e pela administradora do Fundo Municipal de Saúde – FMS da referida Urbe no período em exame, Sra. Áurea Maria Roberto Limeira, atende aos pressupostos processuais de legitimidade e tempestividade, sendo, portanto, passível de conhecimento por este eg. Sinédrio de Contas. Todavia, quanto ao aspecto material, constata-se que os argumentos e documentos apresentados pelos postulantes são capazes de modificar apenas algumas deliberações deste Pretório de Contas.

Com efeito, no que diz respeito à temática de pessoal, conforme evidenciado na decisão atacada, ficou patente a contratação de assessoria contábil, pelo Fundo Municipal de Saúde – FMS de Santa Helena/PB, através de inexigibilidade de licitação sem atendimento dos requisitos estabelecidos em lei, bem como o registro de considerável número de servidores contratados por excepcional interesse público pela referida Urbe, com expressiva representatividade no quadro de pessoal da Comuna, ficando caracterizado que estas pessoas foram nomeadas para desempenharem atribuições permanentes, ordinárias e regulares da Administração Pública sem prévio concurso público. Os recorrentes alegaram, dentre outros aspectos, que estes últimos recrutamentos foram necessários para suprir os programas executados em parceria com o Governo Federal.

Cumpre observar, todavia, que a remota possibilidade de extinção de um programa federal ou a sua substituição por outro não afasta a necessidade do serviço público, que sempre restará presente. Neste sentido, ficou claro que o quantitativo de contratados por excepcional interesse público pela Comuna alcançou 102 (cento e duas) pessoas ao final do ano de 2016, enquanto o total de efetivos atingiu 209 funcionários, somados o Poder Executivo diretamente e o FMS, o que configura burla ao instituto da seleção comum, conforme insculpido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Especificamente no que concerne à assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público estadual em 2020, com o compromisso de implementar certame público, embora o fato mereça destaque, fica evidente que tal providência não elide as irregularidades constatadas no ano de 2016.

Em relação à insuficiência financeira do Município de Santa Helena/PB ao final do exercício de 2016 para pagamentos de curto prazo na ordem de R$ 1.152.620,69, os recorrentes

trouxeram argumentos já apreciados anteriormente, bem como suscitaram suposta inovação processual, alegação que não merece guarida, tendo em vista que foi oportunizado aos interessados a manifestação acerca da situação constatada, que, conforme destacado no aresto vergastado, caracteriza a ausência de um eficiente planejamento, com vistas à obtenção da simetria das contas, devidamente exigido pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000).

No que tange às despesas destinadas às distribuições gratuitas de bens e/ou serviços ao longo do exercício financeiro de 2016, embora os recorrentes tenham alegado tratar-se de programa social previsto em lei e em execução em períodos pretéritos, restou evidenciada pelos especialistas desta Corte a elevação nos gastos dessa natureza nos meses próximos à data das realizações das eleições municipais de 2016, de modo que tais fatos podem caracterizar condutas vedadas pelo art. 73, § 10, da Lei Nacional n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, mostrando-se necessário, como feito, o envio de representação ao Ministério Público Eleitoral para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

De mais a mais, restou evidenciada a regularização do saldo a descoberto no caixa do Município de Santa Helena/PB no montante de R$ 164.659,66, identificado pelos especialistas deste Tribunal em inspeção especial de contas para análise da movimentação financeira da referida Urbe, em razão da restituição ao erário por parte do antigo Alcaide, Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, da importância de R$ 291.646,19, transferida à conta bancária da Comuna em janeiro e março de 2018, fato reconhecido nos autos do Processo TC n.º 06031/18, referente ao saldo a descoberto identificado no ano de 2017 com a inclusão da diferença proveniente do exercício de 2016. Deste modo, o débito imputado ao antigo Prefeito deve ser excluído da decisão guerreada.

Em referência às obrigações patronais devidas pelo Fundo Municipal de Saúde – FMS e não repassadas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, na ordem de R$ 197.637,02, os recorrentes destacaram que a correta base de cálculo previdenciária seria de R$ 921.141,48, em razão da existência de parcelas de natureza indenizatória e sobre as quais não incidem contribuições. Deste modo, a importância devida pelo mencionado fundo em 2016 à autarquia federal seria de R$ 193.439,71, correspondente a 21% no valor de referência, devendo ser deduzido, ainda, as importâncias atinentes aos salários famílias e maternidades, também destacada pelos recorrentes, R$ 27.835,64. Assim, embora o cálculo do montante exato da dívida deva ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, ficou evidente que o FMS deixou de pagar despesas com contribuições securitárias do empregador da competência de 2016 em favor do Regime Geral de Previdência Social – RGPS no valor estimado de R$ 165.604,07 (R$ R$ 193.439,71– R$ 27.835,64).

Já no que concerne às carências de pagamentos de contribuições previdenciárias do empregador, desta feita devidas diretamente pelo Poder Executivo ao Instituto de Previdência e Assistência Municipal de Santa Helena/PB – IPAM, na soma de R$ 183.909,70, e pelo FMS, na quantia de R$ 88.793,00, observa-se que, em razão da carência de questionamentos, os cálculos efetuados para o Executivo devem ser mantidos inalterados, fazendo-se necessário, contudo, considerar os salários famílias e maternidades quitados pelo

FMS, na quantia de R$ 26.724,96, de modo que o montante não repassado pelo referido fundo ao IPAM merece ser corrigido para R$ 62.068,04 (R$ 88.793,00 – R$ 26.724,96).

Os recorrentes, dentre outras abordagens, salientaram que esta eg. Corte de Contas tem se posicionado de forma favorável quando a municipalidade contribui com valores que superam 50% (cinquenta por cento) do montante devido, argumento que, no meu sentir, não merece guarida, especificamente ante os sempre elevados encargos moratórios futuros. Em relação à informação de que a Urbe requereu parcelamento das contribuições remanescentes relativas ao período em análise, importa notar, por oportuno, que a divisão do débito não teria o condão de elidir a eiva. Em verdade, serviria apenas para ratificá-la, pois, na época própria, os gestores responsáveis não recolheram os valores devidos ao regime previdenciário, ocasionando, como dito, as incidências de significativas obrigações dilatórias.

Por sua vez, quanto às ausências de repasses à entidade previdenciária municipal de contribuições previdenciárias descontadas dos empregados, na importância de R$ 323.281,90, dos quais, R$ 231.482,76 foram de responsabilidade do antigo Prefeito de Santa Helena/PB, Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, e R$ 91.799,14 a cargo da então administradora do Fundo Municipal de Saúde – FMS, Sra. Áurea Maria Roberto Limeira, os recorrentes alegam o recolhimento tardio dos valores devidos, mais precisamente no ano de 2019, não sendo possível determinar, com precisão, se as transferências realizadas à autarquia local se referem, realmente, às quantias não repassadas no exercício de 2016.

Neste sentido, faz-se necessário ressaltar que a falta de transferência de expressivas contribuições previdenciárias ao instituto local contribui para o desequilíbrio econômico, financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, notadamente nas pequenas entidades securitárias municipais, visando resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. Referidas irregularidades, em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constituem motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.5" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal.

Por fim, em razão do afastamento do débito atribuído ao antigo Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Helena/PB, Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, na importância de R$ 164.659,66, atinente ao saldo financeiro a descoberto no caixa da Comuna ao final do exercício de 2016, a penalidade pecuniária imposta à referida autoridade com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993) deve ser ajustada de R$ 10.804,75 (206,99 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB) para R$ 4.000,00 (76,62 UFRs/PB).

Feitas estas colocações, tem-se que as demais pechas consignadas no aresto fustigado não devem sofrer quaisquer reparos, seja em razão da carência de pronunciamento dos impetrantes sobre elas ou porque as informações e os documentos inseridos no caderno processual não induziram às suas modificações. Neste sentido, as deliberações deste Areópago de Contas (PARECER PPL – TC – 00212/2020 e ACÓRDÃO APL – TC – 00449/2020,

ambos publicados no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB em 16 de dezembro de 2020), ressalvadas as extrações efetivadas, tornam-se irretocáveis e devem ser mantidas por seus próprios fundamentos jurídicos.

Ante o exposto, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB:

1) *TOME CONHECIMENTO DO RECURSO*, diante das legitimidades dos recorrentes e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *DÊ-LHE PROVIMENTO PARCIAL*, para excluir o débito imputado ao antigo Alcaide, Sr. Emmanuel Felipe Lucena Messias, CPF n.º 032.073.274-60, no valor de R$ 164.659,66, e, como consequência, reduzir a multa aplicada à referida autoridade, de R$ 10.804,75 para R$ 4.000,00, equivalente a 76,62 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, reconhecendo as reduções dos montantes relacionados às carências de recolhimentos de contribuições securitárias do empregador devidas pelo Fundo Municipal de Saúde – FMS ao Instituto de Nacional do Seguro Social – INSS, de R$ 197.637,02 para R$ 165.604,07, e à entidade previdenciária local, de R$ 88.793,00 para R$ 62.068,04.

2) *REMETA* os presentes autos à Corregedoria deste Sinédrio de Contas para as providências cabíveis.

É a proposta.

Assinado 7 de Abril de 2022 às 10:36

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

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 6 de Abril de 2022 às 11:52

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

Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR

Assinado 6 de Abril de 2022 às 12:45

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

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO