



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 04607/15

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de São Bento. 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 São Bento. 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, imputação de débito e aplicação de multa ao gestor, representação à Receita Federal do Brasil e acerca de falhas relativas às contribuições previdenciárias, remessa de cópia dos autos ao MPE/PB e recomendações***

PARECER PPL-TC-0202 / 2016

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de **São Bento**, senhor Gemilton Souza da Silva (CPF: 805.708.842-72), relativa ao exercício financeiro de **2014**. 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 São Bento; e das contas de gestão, que resultará em análise técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 190/227), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 600/2013, publicada em 03/01/2014, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 85.966.800,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 68.773.440,00, equivalente a 80,00% da despesa fixada na LOA.*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 15.941.005,53¹, tendo por fonte de recursos, exclusivamente, a anulação de dotações. A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa. Dos créditos abertos, foram utilizados R\$ 13.163.426,14.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 52.995.909,79, representando 61,65% da previsão inicial.*
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 53.389.612,22, representando 62,10% da estimativa inicial.*
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 26.706.895,79.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 47.278.785,72.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R\$ 393.702,43) equivalente a 0,74% da receita orçamentária arrecadada.*

¹ Na exordial, consta a informação de que o valor destacado como fonte superou o total de créditos abertos, atingindo R\$ 16.363.062,85.

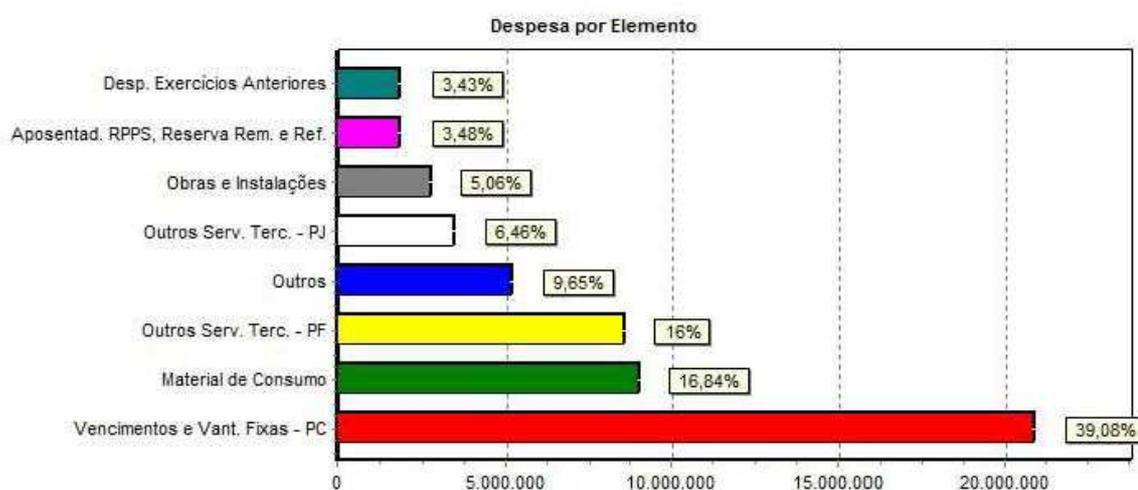
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 6.748.643,62, apropriado em sua totalidade na conta Bancos. Deste montante, R\$ 3.574.298,72 referem-se a disponibilidades do Regime Próprio de Previdência municipal.
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 1.860.903,31.

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 05058/15), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 0123/16, publicado na edição nº 1457 do Diário Oficial Eletrônico em 13/04/2016. 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 Sagres:



4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 9.176.730,79, equivalente a **64,06%** das disponibilidades do Fundo (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 8.630.899,79, equivalente a **32,32%** da RIT (limite mínimo=25%).
- c) O Município despendeu com saúde a importância de R\$ 7.302.636,97, equivalente a **28,16%** da RIT (limite mínimo=15%).
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 22.568.503,30, correspondendo a **47,88%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 21.344.889,69, correspondendo a **45,15%** da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da exordial (item 17, fls. 226/227), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2014, atribuíveis ao senhor Gemilton Souza da Silva. Tendo em vista tal constatação, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação do responsável, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 388). A comunicação processual foi publicada na Edição nº 1522 do Diário Oficial Eletrônico, disponibilizado em 21/07/2016.

Em resposta, foram apresentadas contrarrazões (Documento TC nº 45804/16), acompanhadas de documentação de suporte. As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 529/540). Das eivas anotadas na inicial, subsistiram as seguintes:

1. *Não encaminhamento das cópias das leis e Decretos relativos a abertura de créditos adicionais*
2. *Ocorrência de Déficit na execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 393.702,43.*
3. *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$ 1.075.435,19.*
4. *Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R\$ 75.470,30.*
5. *Não-empenhamento e não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 3.364.217,56.*
6. *Saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação, no valor de R\$ 117.238,00, os quais devem ser suportados pelo Gestor.*
7. *Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado, no valor de R\$ 18.767,17, devendo o Gestor retornar a citada quantia aos cofres municipais.*
8. *Transferências e/ou movimentação de recursos vinculados em outras contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim.*

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 01419/16 (fls. 544/555), de autoria do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho. Em sintonia com as conclusões proferidas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet Especial:

- a) **Emissão de parecer contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de São Bento, Sr. Gemilton Souza da Silva, relativas ao exercício de 2014.
- b) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- c) **Imputação de débito** ao Sr. Gemilton Souza da Silva, em razão da realização de despesas consideradas não comprovadas, não autorizadas, irregulares, lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, conforme liquidação da Auditoria.
- d) **Aplicação de multa** ao Sr. Gemilton Souza da Silva, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.
- e) **Remessa de cópia** dos presentes ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Gemilton Souza da Silva.
- f) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca das eivas contidas nos itens “e” para adoção das medidas de sua competência.
- g) **Recomendação** à atual gestão do Município de São Bento, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de costume.

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 essenciais², 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 corretivas³. 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.

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.

² Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

³ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que utilize, guarde, gere ou administre 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.

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas na instrução.

– Não encaminhamento das cópias das leis e Decretos relativos a abertura de créditos adicionais.

O Órgão Especialista afirmou que a documentação que compõe a Prestação de Contas Anual foi encaminhada a esta Corte sem os decretos relativos à abertura de créditos adicionais, em afronta ao artigo 12 da Resolução Normativa RN – TC nº 03/2010 deste Tribunal. Os referidos decretos foram obtidos por ocasião da diligência realizada no município.

Em sede de defesa, a Administração reconheceu a pecha, justificando a omissão pelo “vultoso número de documentos solicitados pelo TCE/PB.

No âmbito de sua competência e jurisdição, como bem preleciona o artigo 3º da LOTCE/PB⁴, cabe ao Tribunal de Contas da Paraíba o poder regulamentar, vale dizer, a prerrogativa de edição de atos normativos sobre assuntos afeitos à sua esfera de atuação. Nesta definição encaixa-se a RN – TC nº 03/2010 que, em síntese, estabeleceu normas para a prestação de contas dos Poderes e Órgãos da Administração Direta e Indireta dos entes jurisdicionados.

A documentação arrolada nos diversos artigos do expediente normativo é aquela necessária e suficiente para garantir a qualidade da instrução processual, refletindo, na exata medida, os atos que conformam as contas dos gestores. Clara, portanto, a inadequação do argumento de que é “vultoso” o número de documentos exigidos por este Sinédrio. Ainda mais inapropriada é, sob a égide de tal alegação, justificar a incompletude do compêndio eletrônico, ainda que a falha possa ter sido sanada no ato da diligência. Ausentes os decretos legislativos, reclamados no artigo 12, VI, consuma-se a conduta omissiva, dando azo à **aplicação de multa**, como bem disciplina o §3º da RN – TC nº 03/2010.

– Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, sem adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 393.702,43.

Versa a mácula sobre o descompasso da execução orçamentária apurado no ente municipal. Conforme se vê no quadro exibido no item 5 da exordial (fl. 194) houve déficit da ordem de R\$ 393.702,43, correspondendo a 0,74% da receita efetivamente arrecadada. Segundo o Órgão de Instrução, a falha afrontaria comando plasmado no artigo 1º, §1º, da LRF.

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”.

Numa das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal, 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 déficits 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.

Claro, portanto, que o ordenamento jurídico não propugna a impossibilidade de ocorrência de déficit. O teor do artigo 1º, §1º não veda que desequilíbrios pontuais possam marcar um determinado exercício. Na verdade, o citado dispositivo não contempla sequer uma determinação, na acepção clássica do termo. O que se busca evitar é o descasamento contínuo entre receitas e despesas, manifesto em déficit reiterados, que possam vir a comprometer a própria gestão do ente público.

⁴ Ao Tribunal de Contas do Estado, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Ampliando o recorte temporal, observa-se que a posição deficitária apurada ao final do exercício em análise – R\$ 393.702,43 – foi significativamente menor do que a do ano anterior, quando o Poder Executivo de São Bento fechou suas contas evidenciando saldo negativo de 871.343,36. Assim, houve evolução na questão do controle das finanças públicas. Ademais, não se pode olvidar do fato de a municipalidade ter finalizado o ano de 2014 com disponibilidades financeiras equivalentes a R\$ 3.574.298,72⁵, superiores ao saldo negativo decorrente da execução do orçamento. O saldo é, pois, suficiente para a cobertura do indigitado deficit.

Destarte, não vejo, nos limites das evidências dos autos, o cometimento de irregularidade que enseje admoestação por parte desta Corte de Contas nem afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a mácula ser afastada.

– *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$ 1.075.435,19*

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. A pretensão, portanto, é 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 imperiosa 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”⁶. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

Após a apresentação da defesa, a Auditoria corrigiu o valor considerado como não licitado, reduzindo-o de R\$ 1.154.486,94 para R\$ 1.075.435,19. Em seu socorro, o gestor alegou que as falhas remanescentes, materializadas em quarenta e cinco certames que deixaram de ser promovidos pela municipalidade, decorreriam de situações imprevisíveis, para as quais a Administração precisaria dar respostas imediatas. Também se sustentou que o valor das contratações diretas é pequeno perto do montante total licitado, que foi de R\$ 22.085.368,75.

Ora, os próprios argumentos são contraditórios. Não há falar de imprevisibilidade quando se constata que, entre as atividades não licitadas, figuram aquisição de gêneros alimentícios, material de construção e medicamentos, bem como a prestação de serviços de reparação de ruas, manutenção de escolas e conservação de prédios públicos, todos claramente indispensáveis ao cotidiano da municipalidade.

*A norma regente elegeu, em respeito ao princípio da concorrência, a licitação como forma de legitimar a melhor escolha pública. Não licitar é exceção, devendo eventuais contratações diretas estar respaldadas em sólidas justificativas, o que não se observa no caso concreto. Atente-se para o fato de que os valores não licitados efetivamente pagos alcançaram o montante de R\$ 1.075.435,19. Isto posto, **vejo elementos que constituem motivo para emissão de parecer contrário** à aprovação das contas apresentadas. **Recomende-se** ao gestor para que não repita erros semelhantes.*

⁵ Valor do saldo financeiro, já apartado o montante pertencente ao Instituto de Previdência.

⁶ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

– Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R\$ 75.470,30.

A eiva deita origem em inconformidade constatada no Demonstrativo da Dívida Fundada, que, segundo a instrução, não traria os registros de compromissos com a CAGEPA (R\$ 29.214,19) e com a ENERGISA (R\$ 46.256,11). Destarte, as falhas revelariam falhas na edição de balanços.

Ressalte-se que incongruências na elaboração de demonstrativos contábeis dificultam a análise da informação, tornando-a pouco confiável, principalmente, no que tange ao reflexo da situação real vivenciada pela Edilidade. Além disso, afrontam o princípio da Transparência Pública, comprometendo diretamente o controle social legalmente estimulado.

Sobre confiabilidade das informações contábeis, a Norma Brasileira Contábil – 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.

Decerto que 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 que não traduzem a realidade do Ente. Entretanto, o caso concreto ilustra ausência de escrituração de dívidas módicas, que não têm o condão de implicar diagnósticos equivocados. Em nada impacta o endividamento da Urbe as posições passivas aqui tratadas. **A falha não encerra gravidade**, razão que me leva a afastá-la. Cabe, todavia, **recomendação ao atual gestor** a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

– Não-empenhamento e não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 3.364.217,56.

Na urbe em comento, os recolhimentos previdenciários são feitos em favor da Autarquia Nacional – INSS – e do Instituto Municipal de Previdência de São Bento - IMPRESB. As estimativas de cálculo relativas aos recolhimentos previdenciários constam do item 13 da inicial. Após o exame das alegações de defesa, a Auditoria reconsiderou os cálculos iniciais, por reconhecer que o pagamento de alguns benefícios previdenciários, devidos pelos Institutos de Previdência, foram antecipados pela Administração.

A correção, entretanto, não afetou a essência da irregularidade. Definitivamente, a questão previdenciária é a de maior gravidade para a gestão de São Bento. Como já constatado na PCA do exercício anterior, também de minha relatoria, o Município vem negligenciando temática das mais caras às finanças públicas, incorrendo em prática que traz graves repercussões para as Administrações subsequentes. O trecho a seguir, extraído do relatório de análise de defesa, é bem ilustrativo dos procedimentos do Alcaide.

Ademais, fica nitidamente comprovado que a gestão da Prefeitura de São Bento não faz o devido empenhamento (reconhecimento) e recolhimento (pagamento) das obrigações previdenciárias patronais para o regime geral no montante devido, realizando baixos recolhimentos ao longo do exercício, para vir ao seu final pedir parcelamento.

Muito embora se refira ao Regime Geral, a constatação estende-se também para os recolhimentos em favor do IMPRESB. O exame detido da temática previdenciária revela total descaso do Chefe do Poder Executivo com as obrigações em relação aos Institutos.

Após proceder às correções em sede de análise de defesa, a Auditoria assegurou que a Edilidade deveria ter recolhido aos cofres da Entidade Previdenciária Nacional o valor de R\$ 841.063,40. Todavia, as informações da contabilidade indicam o repasse de apenas R\$ 108.811,08, bem como o pagamento de R\$ 1.085,04, a título de antecipação de benefício de salário-família. O valor perfaz R\$ 109.896,12, o que corresponde a 13,1% das suas responsabilidades.

No que toca aos números do IMPRESB, a situação mostra-se ainda mais grave. Considerando o salário-família antecipado (R\$ 53.179,68), a Auditoria apurou apenas o montante de R\$ 380.731,00, equivalendo a apenas 12,63% das obrigações devidas ao Instituto. O montante foi registrado no sistema Sagres como “transferência financeira”. Além disso, o Regime Próprio de Previdência recebeu repasse financeiros d R\$ 242.303,50, apropriados como despesas de exercícios anteriores (empenhos 816, 817 e 5935).

O quadro a seguir consolida os dados colhidos da instrução:

Valores em R\$

REPASSES A INSTITUTOS DE PREVIDENCIA			
	INSS	IMPRESB	Total
Base de Cálculo	4.005.063,83	17.226.680,20	21.231.744,03
Alíquota	21,0%	17,5%	-
Obrigação Patronal	841.063,40	3.014.669,04	3.855.732,44
Valor recolhido	109.896,12	380.731,00	490.627,12
A pagar	731.167,28	2.633.938,04	3.365.105,32
% Recolhimento	13,1%	12,6%	12,7%

Fonte: Sagres

Em sua defesa, o gestor informou, entre outras coisas, que no curso do exercício de 2014 a Prefeitura desembolsou elevadas somas para honrar parcelamentos de dívida previdenciária deixada por gestões anteriores. Alegou, também, a formalização de acordo de parcelamento de débito, pacto que teria, em sua inteligência, o condão de elidir a irregularidade. A seguir, um excerto de sua peça de apelação:

Informa que a municipalidade firmou confissão de dívida e conseqüente parcelamento com o Instituto Próprio de Previdência e INSS, abarcando, sobretudo, as contribuições previdenciárias relativas ao exercício em questão, consoante comprovação pelos documentos anexados (cópias da Lei e Termos de Parcelamento).

Neste íterim, reconhece as falhas cometidas à época, bem como demonstra as medidas adotadas com o fito de elidi-las, rogando que sejam considerados os argumentos e documentos colacionados na presente oportunidade, e ao final sejam relevadas as impropriedades em questão.

Como costume destacar nos meus votos, entendo que a estimativa da auditoria é passível de ajustes. A quantificação do valor da contribuição patronal a ser recolhida não pode ser obtida com a aplicação linear da alíquota contributiva. Necessário se faz expurgar os montantes referentes ao pagamento de eventuais benefícios, como salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida. Tal exclusão, a propósito, foi postulada pela defesa.

Face ao exposto, resta claro que o valor apurado como devido ao Regime Previdenciário não goza de certeza e liquidez, 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 é expressiva. As nuances do caso concreto evidenciam situação gravíssima. Das obrigações patronais devidas ao INSS, apenas 13,1% foram repassadas. Pior é a constatação atinente ao Regime Próprio de Previdência. Estimado o valor de R\$ 3.014.669,04, a Unidade Especialista não identificou um centavo de recolhimento.

A defesa, sob frágeis alegações, não apresentou qualquer contrarrazão às constatações técnicas. Seu argumento de que vultosas quantias foram carreadas para o pagamento de parcelamentos anteriores não resiste a uma simples consulta à contabilidade. Como já dito, ao IMPRESB foi repassado o montante de R\$ 242.303,50. Por seu turno, ao INSS, a monta de R\$ 264.303,56. Estes valores representam parcelas residuais das obrigações patronais.

Consolidando os dados financeiros da Urbe e considerando o valor de R\$ 327.551,32, a título de ajuste, os recolhimentos previdenciários feitos pela municipalidade alcançaram R\$ 490.627,12, representando apenas 12,7% da base de cálculo apurada. A conjuntura destacada fundamenta a **emissão de parecer contrário à aprovação das contas em testilha**, em conformidade com o Parecer Normativo PN TC nº 52/04, sem olvidar da **aplicação da multa** estabelecida no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, bem como da **comunicação** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual.

- Saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação, no valor de R\$ 117.238,00, os quais devem ser suportados pelo Gestor.
- Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado, no valor de R\$ 18.767,17, devendo o Gestor retornar a citada quantia aos cofres municipais.

As falhas descritas acima se referem a apurações de denúncias, levadas a termo ao longo da instrução processual. A esse respeito, consta da inicial recomendação feita pelo Órgão de Instrução acerca de denúncia materializada no Documento TC nº 21791/16. No relatório técnico foi consignada a sugestão de remessa para os autos do Processo TC nº 04881/16, que analisará as contas do exercício de 2015, recomendação que julgo plenamente apropriada.

Retornando ao tema de fundo, o valor de R\$ 117.238,00 diz respeito à prestação de serviços atribuída ao senhor José Joseli Dantas. Consta da inicial que sua atividade laboral envolveria pavimentação e reparos de ruas, num total pago de R\$ 75.988,00; e reforma e conserto de escolas, totalizando um valor de R\$ 41.250,00.

A Auditoria sinalizou a incapacidade técnica de o credor, pessoa física, desempenhar as atividades contratadas. Além disso, foi destacada a inexistência de qualquer comprovação dos pagamentos efetuados.

Despiciendo enfrentar o mérito da avaliação da capacidade técnica do credor. O exame do outro fato reportado é suficiente para respaldar pronunciamento conclusivo sobre a falha. A constatação da Equipe Técnica de ausência de comprovação é corroborada por um dos elementos apresentados pela defesa. A folha 127 exibe cópia do Ofício nº 0125/2016, assinado pelo Secretário Municipal de Finanças, senhor Aurino Soares de Queiroz, requerendo ao Banco do Brasil a cópia dos cheques utilizados para os pagamentos ao senhor José Joseli Dantas.

O pedido é a prova cabal da inexistência de comprovantes do pagamento e, por conseguinte, da irregularidade do gasto. Deixa claro que não existem elementos de prova disponíveis na Prefeitura de São Bento a justificar os desenhos.

Cumprindo lembrar que a norma jurídica, reitoria da regular execução da despesa pública, delineou as fases pelas quais compulsoriamente devem passar todos os gastos de governo. Na clássica divisão, consolidada em décadas de vigência da Lei Nacional de Orçamentos e Balanços (Lei 4.320/64), o ordenador de despesa deve seguir o rito cogente iniciado pelo empenhamento (art. 58), que promove o destaque na dotação orçamentária correspondente; seguido pela liquidação (art. 63), onde é verificado o direito do credor pela entrega do bem ou prestação do serviço; pela ordenação propriamente dita (art. 64), onde se determina o cumprimento do compromisso financeiro; e, finalmente, pelo pagamento (arts. 62 e 65), onde se dá a transferência dos recursos.

A falha aqui consolidada tem por consequência a **imputação ao Gestor do valor de R\$ 117.238,00**, visto que retrata o desembolso de recursos para pagamentos pendentes de comprovação.

No que concerne à outra eiva, também objeto de denúncia, sua descrição aduz a pagamento exorbitante no montante de R\$ 2.232.069,87, no exercício financeiro de 2014, realizado pela Prefeitura Municipal de São Bento ao Posto de Combustível Sousa Ltda., CNPJ 03.426.712/0001-65, de propriedade do Sr. Milton Sousa Silva, supostamente de propriedade do pai do denunciado.

A Auditoria afastou a hipótese de relação parental, visto que os registros do Posto São Sebastião, nome fantasia da azienda, não remetem ao pai do Alcaide. A irregularidade trazida à baila advém da comparação dos preços de combustíveis pagos pela Municipalidade com aqueles pactuados por meio de instrumento jurídico. A empresa sagrou-se licitante vencedora do Pregão Presencial nº 002/2014, ofertando os seguintes preços: R\$ 2,97 pelo litro de gasolina comum; R\$ 2,53 pelo litro de álcool; e R\$ 2,50 pelo litro de biodiesel. Tais valores constam do Contrato 0006/2014 – CPL (Documento TC nº 35586/16).

Tomando uma amostra, apresentada em tabela integrante o item 15, “C” da inicial, a Equipe Especialista constatou a venda de combustíveis por valores ligeiramente superiores àqueles pactuados. O somatório dessas diferenças perfaz R\$ 18.767,17. Embora a Auditoria tenha reconhecido que o ajuste de preços está contratualmente previsto (cláusula quarta do instrumento negocial), inadmitiu a majoração sem uma comprovação documental da necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do pacto.

Não obstante a deferência à sempre diligente Unidade de Instrução, cogitar dano ao erário para a situação descrita acima me parece excesso de rigor. Compulsando os registros do Sagres, vê-se que a Urbe desembolsou R\$ 2.118.457,70 com aquisição de combustíveis, apenas ao abrigo do Pregão Presencial nº 002/2014⁷. Claro, pois, que se trata de uma contratação com validade anual.

Natural que, em um período de doze meses, sazonalidades de mercado interfiram no preço final do combustível, o que leva à presunção de que os valores podem ter flutuado em torno dos preços definidos no contrato celebrado. Não há nos autos questionamentos em relação ao montante total desembolsado, nem indícios de excessos de pagamento, **razão que me leva a decidir pelo afastamento da pecha.**

– Transferências e/ou movimentação de recursos vinculados em outras contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim.

A falha também foi objeto de denúncia. À gestão do Município de São Bento foi reputada a responsabilidade por transferências de recursos do Fundeb para contas com finalidades diversas, em valores que atingiram R\$ 464.268,36.

Em sede de contestação, o Prefeito de São Bento destacou os índices municipais de aplicação no magistério e em atividades de manutenção e desenvolvimento de ensino, todos acima dos limites mínimos estabelecidos em norma. Reportou-se, por fim, aos arquivos enviados na defesa, que, em seu entendimento, seriam suficientes para comprovar a recomposição da conta do Fundeb.

De saída, cumpre pontuar que a Auditoria reconheceu que os documentos anexados aos autos fls. 448 a 449, demonstram a existência de transferências financeiras e pagamentos de restos a pagar de 2013 pagos em 2014, do FUNDEB, em um total de R\$ 505.913,54, valor esse bem próximo daquele apurado na irregularidade inicial detectada (R\$ 493.254,46).

Não obstante o excerto sinalizar a possibilidade de restituição dos valores, o procedimento retratado na inicial e, agora, admitido pelo próprio gestor, fere frontalmente os comandos plasmados na Lei 11.494/07. É lapidar o teor do caput do seu artigo 17: “os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo [...]”.

Não se pode admitir, por óbvio, que um gestor disponha, ao sabor de sua conveniência, de recursos destinados ao patrocínio da educação, mesmo que venha futuramente a proceder à restituição dos montantes anteriormente sacados. A falha sujeita o gestor à **cominação de multa**, conforme previsão plasmada no artigo 56, II, da LOTCE/PB.

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, corroborando com a maioria dos pontos emanados dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, voto nos seguintes termos:

- 1) **Emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de São Bento**, exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Gemilton Souza da Silva**.
- 2) **Julgamento irregular** das contas do senhor Gemilton Souza da Silva, Prefeito do Município de São Bento, referente ao exercício de 2014.
- 3) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- 4) **Imputação de débito** ao senhor **Gemilton Souza da Silva**, no valor de R\$ 117.238,00 (cento e dezessete mil, duzentos e trinta e oito reais), correspondendo a 2.548,10 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB⁸, 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.
- 5) **Aplicação de multa** ao senhor **Gemilton Souza da Silva**, Prefeito do Município de São Bento, no valor de R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), correspondendo a 202,91 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.

⁷ No total, foram empenhados R\$ 2.502.792,86, conforme consta do Sagres.

⁸ UFR/PB equivalente a R\$ 46,01 (dezembro/2016).

- 6) **Recomendação** à Administração Municipal de São Bento no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem os temas relativos a licitações, a recolhimentos previdenciárias, a registros contábeis e a despesas de pessoal.
- 7) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária patronal, para que possam ser adotadas as devidas providências.
- 8) **Remessa** de cópia dos presentes autos ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Gemilton Souza da Silva.
- 9) **Remessa** de cópia da denúncia materializada no Documento TC nº 21791/16, que integra o presente feito, para os autos do Processo TC nº 04881/16, que trata da Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo de São Bento, relativa ao exercício de 2015.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04607/15, 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 da Prefeitura Municipal de São Bento, exercício 2014, sob a responsabilidade do senhor **Gemilton Souza da Silva**.

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

João Pessoa, 14 de dezembro de 2016.

Assinado 18 de Janeiro de 2017 às 07:42



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 19 de Dezembro de 2016 às 11:34



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 23 de Dezembro de 2016 às 09:57



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 30 de Dezembro de 2016 às 12:00



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 19 de Dezembro de 2016 às 14:19



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 17 de Janeiro de 2017 às 12:51



Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 21 de Dezembro de 2016 às 09:14



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Fevereiro de 2017 às 09:05



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL