PROCESSO TC N.	**:**	000056/2017
UNIDADE JURISDICIONADA	**:**	Prefeitura Municipal de Japaratuba
ESPÉCIE PROCESSUAL	**:**	Auditoria Extraordinária
RESPONSÁVEL	**:**	Hélio Sobral Leite (Prefeito Municipal)
ADVOGADO	**:**	(Não há)
ÓRGÃO DE AUDITORIA E INSTRUÇÃO PROCESSUAL	**:**	4ª CCI - Parecer n. 106/2020
PROCURADOR DO MPC OFICIANTE	**:**	Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer n. 1180/2020
RELATOR	**:**	Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

DECISÃO TC 22812 - PLENO

EMENTA: AUDITORIA EXTRAORDINÁRIA. MUNICÍPIO DE JAPARATUBA. ANOS DE 2013 E 2014. VULTOSAS DESPESAS EXECUTADAS MENSALMENTE COM FESTIVIDADES. RELATÓRIO DE INSPEÇÃO N. 05/2016, NO PERÍODO DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014, APONTA MÁ CONSERVAÇÃO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO, NÃO PAGAMENTO DE LICENCIAMENTO DE VEÍCULOS E PRECARIEDADE DAS ESTRUTURAS ESCOLARES. EXCESSO DE DESPESAS COM FESTIVIDADES QUE CARACTERIZA PRÁTICA DE ATO ANTIECONÔMICO, NÃO RAZOÁVEL E QUE TRAZ PREJUÍZO AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (MORALIDADE, ECONOMICIDADE, RAZOABILIDADE E EFICIÊNCIA). DECISÃO: IRREGULARIDADE DAS DESPESAS. MULTA ADMINISTRATIVA (R$ 20.000,00). REPRESENTAÇÃO À PGE.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC – 000056/2017**, decide o **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**, em sessão do **Pleno de 17 de fevereiro de 2022**, sob a Presidência do **Conselheiro Flávio Conceição de**

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 23/03/2022 13:03:58
Arquivo assinado digitalmente por 20222, SOLUCAO TI DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE LTDA:08395485000160 em 24/03/2022 10:40:01

Oliveira Neto, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade dos votos, pela **IRREGULARIDADE** das despesas executadas com festividades no **Município de Japaratuba**, nos anos de 2013 e 2014, de responsabilidade do **ex-gestor Hélio Sobral Leite**, com aplicação de **MULTA ADMINISTRATIVA** (responsabilização-sanção) de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), **REPRESENTAÇÃO** à Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Ulices de Andrade Filho, Carlos Pinna de Assis, Maria Angélica Guimarães Marinho, Luis Alberto Meneses e Francisco Evanildo de Carvalho sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto.

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE,** Aracaju, em 10 de março de 2022.

PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

CONSELHEIRO **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**
Presidente

CONSELHEIRO **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Relator

FUI PRESENTE:
JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 23/03/2022 13:03:58
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31

PROCESSO TC – 000056/2017 **DECISÃO TC Nº 22812 - PLENO**

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Extraordinária, autorizada na 10ª Sessão Ordinária do Pleno de 16 de abril de 2015, de iniciativa do Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, presentante do Ministério Público de Contas, tendo em vista a existência de vultosas despesas executadas com festividades no Município de Japaratuba, nos anos de 2013 e 2014, de responsabilidade do ex-gestor Hélio Sobral Leite.

Segundo o Procurador, o SISAP/Auditor registrava que "a Prefeitura celebrou 61 contratos relacionados a festividades, que totalizaram pagamentos no valor R$3.056.507,50 no ano de 2013; e 38 contratos, com pagamentos já efetuados de R$ 2.400.125,00 no ano de 2014" (fls. 5/37).

Após a juntada da extensa documentação e posteriores procedimentos para a digitalização dos autos, a 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção – 4ª CCI lavrou a Informação de fls. 872/912, elencando os achados que mereciam esclarecimentos.

Registre-se que há nos autos petições ministeriais requerendo a juntada da Informação de fls. 872/912 aos autos das Contas Anuais Contas Anuais da Prefeitura de Japaratuba/SE, para avaliação das despesas com festividades no Município durante os exercícios financeiros de 2014 (fls. 918/962) e de 2013 (fls. 971/1014).

Dando andamento à marcha processual, foi expedido o Mandado de Citação (fl. 969) para que o gestor pudesse ofertar a defesa nos autos, vindo este aos autos por meio da petição e documentos de fls. 1018/1041, o que foi devidamente analisado pela **4ª CCI**, que ofereceu o **Parecer Técnico n. 106/2020** (fls. 2085/2089), cuja conclusão foi pela **irregularidade** da Inspeção Extraordinária, ocorrida no Município de Japaratuba, no exercício dos anos 2013 e 2014, de responsabilidade do Sr. Hélio Sobral Leite, no tocante ao montante de despesas realizadas com festividades, com base no art. 45, III, e sugerindo multa com

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por CONSELHEIRO EDIVANIA ALEXANDRA OLIVEIRA ALBUQUERQUE:03670290755 em 23/03/2022 11:55:55
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31

fulcro no art. 93, I, nos termos do art. 46, todos da Lei Complementar Estadual no 205/2011.

Com autos, o **Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes** lavrou o **Parecer n. 1180/2020** (fls. 2092/2101) opinou pela **irregularidade** das despesas realizadas com festividades em 2013 e 2014, no Município de Japaratuba, de responsabilidade do Sr. Hélio Sobral Leite, tudo conforme a Inspeção Extraordinária, com base no art. 43, III, "e", da Lei Complementar n. 205/2011, com aplicação de **multa administrativa** no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), com base nos inciso I, II, III do art. 221 do Regimento Interno do TCE/SE - RITCE e remessa dos autos ao **Ministério Público Estadual**, tendo em vista os indícios de improbidade administrativa, com base no inciso III, § 1º do art. 91 do RITCE.

Cumpre esclarecer que as fls. 1045 *usque* 2083 são a duplicidade dos que já se encontrava nos autos às fls. 4/1042.

Foi expedido o competente Mandado de Intimação dando conhecimento da inclusão dos autos em pauta de julgamento (fls. 2102/2103).

Eis o que se reputou relevante como relato.

VOTO

Inicialmente, identifico que houve a sua regular tramitação, respeitando-se o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, vez que foi oportunizada a defesa do responsável e há pareceres da 4ª CCI, Órgão de Auditoria e Instrução Processual oficiante, e do Ministério Público de Contas – MPC, em conformidade, portanto, com o disposto no art. 1º, §3º, I da LC 205, de 2011, c/c art. 53 e 71, I do RITCESE.

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 23/03/2022 13:03:58
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31

Compulsando os autos, vejo que a 4ª CCI e o Ministério Público de Contas são uníssonos quanto à irregularidade das despesas executadas com festividades no Município de Japaratuba, nos anos de 2013 e 2014.

Após relacionar as inúmeras Dispensas de Licitação, Inexigibilidades, Pregões e Contratos realizados como 'Carona', a Equipe Técnica da 4ª CCI lançou na Informação de fls. 872/912 os achados dos quais colhemos, em especial, os itens abaixo, referentes à destinação de uma grande soma de recursos públicos para festividades, a conferir, *in verbis:*

> "d) O Município gastou R$ 3.340.647,00 e R$ 5.141.465,75, durante os exercícios de 2013 e 2014, respectivamente, com festividades, abrangendo shows, iluminação de palco, estrutura, dentre outros, registradas como se fossem pertinentes ao calendário cultural ou turístico oficial, ou cívico, ou de outros eventos e realizações sociais, representativos da tradição local;
>
> ...
>
> f) Houve uma expressiva destinação de recursos públicos para as despesas citadas acima, em detrimento da melhoria das condições precárias dos espaços educativos e veículos escolares, como também de postos de saúde e respectiva frota de veículos, conforme irregularidades constatadas em auditorias operacionais nas duas unidades orçamentárias, citadas nos Relatórios de n°s. 11/2014 (Período: julho a dezembro de 2013 – Prefeitura Municipal), 27/2015 (Período: janeiro a dezembro de 2014 - Fundo Municipal de Saúde) e 05/2016 (Período: janeiro a dezembro de 2014 - Prefeitura Municipal)".

Em sua defesa, o gestor alega que "gastos com Lazer e Cultura também são obrigações do Estado instituídas na Constituição Federal", que é um direito sistematizado dentro dos direitos à Seguridade Sociais (Lazer), que os munícipes de Japaratuba "...foram muito bem assistidos, e os shows artísticos mencionados pelos inspetores é *(sic)* uma despesa livre e sem vinculação", que o montante dos gastos "...não atrapalhou em nada na execução dos serviços prestados pela

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 23/03/2022 13:03:58
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31

administração, prova disto, é que os percentuais exigidos pela Constituição Federal foram devidamente cumpridos".

Pontua a defesa que tudo se deu à luz da razoabilidade e que falece à Corte de Contas a competência para a mensurar a razoabilidade, afirmando que ditas despesas não possuem, constitucionalmente, um percentual mínimo, anotando, *in verbis:*

> "Neste prisma, à luz da razoabilidade, constata-se que os atos administrativos, bem como os jurisdicionais, ganham plena justificação teleológica, concretizam o Direito e dão-lhe vida, ao realizarem, efetivamente, a proteção e a promoção dos interesses por ele destacados e garantidos em tese. O Direito, em sua aplicação administrativa ou jurisdicional contenciosa, não se exaure num ato puramente técnico, neutro e mecânico; **não se esgota no racional nem prescinde de valorações e de estimativas: a aplicação da vontade da lei se faz por atos humanos, interessados e aptos a impor os valores por ela estabelecidos em abstrato.**
>
> Neste diapasão, entende-se que o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe não tem o condão de mensurar a razoabilidade ou não de um ato administrativo, haja vista que a própria constituição não o faz, ou seja, não estabelece expressamente um percentual mínimo para tais despesas, sendo este, disponível à discricionariedade da Administração Pública de acordo com a conveniência e a oportunidade, prezando sempre o interesse coletivo, conforme já explanado alhures".

Em sua reanálise, a 4ª CCI, no Parecer Técnico n. 106/2020 (fls. 2085/2089), rebatendo a tese defensiva, foi enfática ao enumerar achados de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Japaratuba, a saber, *in verbis:*

> "Exemplificando as irregularidades constata-das acima, nos termos do Processo no 000837/2016, relativo ao Relatório de Inspeção no 05/2016, no período de janeiro a dezembro de 2014, da Prefeitura Municipal de Japaratuba, tem-se algumas irregularidades a saber:
>
> a) Veículos escolares em estado de mal conservação: pág. 25/31

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONDÉ DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 23/03/2022 13:03:58
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31

> b) Certificados de Registro e Licenciamento veículos atrasados: (pág.24)
>
> c) Bens móveis, utensílios domésticos, material de construção e hidráulico encontravam-se ao relento (caixas de descargas sanitárias, televisão, geladeira, etc) sem estrutura de almoxarifado. (pág. 32)
>
> d) Registro de várias escolas com problemas em estrutura física e equipamentos (pág 36/56).”

Ora, é patente o descaso do ex-gestor para com regras comezinhas de acuidade com os bens públicos, que necessitavam de melhor atenção e destinação de aporte financeiro, tudo isso voltado ao real atendimento ao interesse público, que não se resume à realização de inúmeros shows artístico e atendimento ao percentual mínimo das despesas constitucionais obrigatórias, como que levar a crer em sua defesa, com clara inversão de valores.

Volvendo a atenção mais uma vez para o Parecer Técnico n. 106/2020 da 4ª CCI, dele se extrai a anotação de que “as licitações (dispensa, pregão, outros), relativo ao ano de 2014 (pág. 872/912), percebe-se que **houve realização de eventos em todos os MESES DO ANO, totalizando o montante de R$ 5.141.465,75 (cinco milhões, cento e quarenta e um mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais e setenta e cinco centavos)”**.

Essa dissonância de prioridades também foi um ponto de destaque no Parecer Ministerial (Parecer n. 1180/2020 – fls. 2092/2101), como pode ser visto, *in verbis:*

> “Assim, patente a possibilidade do município em priorizar e canalizar recursos para investimento na área de educação, nos programas de atendimento à Criança e Adolescente, conforme determina a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, na área da saúde.
>
> Quanto aos direitos da criança e do adolescente, sabe-se que tais normas são de caráter cogente e, portanto, constitui-se em um poder-dever do ente público a promoção de ações efetivas na proteção e garantia dos direitos desse grupo, ante

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por [illegible] em 23/03/2022 10:03:53
Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31

a sua vulnerabilidade perante a sociedade. São ações que devem ser fomentadas no campo social, educacional, cultural e da saúde, por exemplo, direcionadas e específicas a este grupo, com o objetivo de minimizar o desrespeito aos seus direitos fundamentais e garantir uma infância digna, bem como contribuir par a formação necessária ao exercício da vida adulta.

Insta reforçar que houve uma expressiva destinação de recursos públicos para as despesas com festividades, em detrimento da melhoria das condições precárias dos espaços educativos e veículos escolares, como também de postos de saúde e respectiva frota de veículos."

"O argumento do ex-gestor de que as festas contribuem para o entretenimento, cultura e lazer dos cidadãos não se refere a nenhuma das situações que se quer promover no texto da Constituição Federal. Além disso, levando em conta a realidade econômico-social do país, e sem desconsiderar a importância do direito ao lazer, fica evidente a ilegitimidade e demérito da conduta do ex-gestor.

O Ministério Público Especial entende que houve violação aos princípios da **moralidade e economicidade**, tendo em vista a realização de despesas totalmente desnecessárias durante o período que o município encontrava-se com diversos outros problemas que necessitavam de atenção e recursos.

Todos os gestores públicos têm conhecimento de que os atos administrativos devem estar lastreados nos princípios da administração pública que são elencados por Hely Lopes Meirelles, "*os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em seis regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, publicidade e eficiência. Por esses padrões é que se hão de pautar todos os atos administrativos. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais*" (Direito Administrativo Brasileiro p. 81/82, 24 ª ed.- 1999- Malheiros Editora- São Paulo);"

Rebatendo as alegações do ex-gestor de que as despesas foram realizadas no âmbito da discricionariedade e de que o TCE/SE não teria como

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por ANA ANGELICA VIEIRA DE MENEZES:06702790759 em 23/03/2022 10:35:50
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31

"mensurar a razoabilidade ou não de um ato administrativo", o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes foi preciso ao transcrever precedente do Superior Tribunal de Justiça – STJ (STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 1.423.295 – SP (2013/0398862-2) - Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Data de Publicação: DJ 13/11/2014) que robustece as competências das Cortes de Contas, argumento, em reforço, o que segue, *in verbis*:

> "Quanto a alegação do ex-gestor acerca da discricionariedade que lhe é conferida, vale frisar que ao gestor também é atribuído o dever de coerência, desdobramento natural dos princípios da moralidade administrativa, da segurança jurídica, da eficiência e da probidade, limitando a atuação discricionária da administração que, assim, não pode fomentar condutas incongruentes e contraditórias.
>
> Por tudo que foi demonstrado, fica clara a falta de bom senso e o descaso com que o gestor público administrava o município de Japaratuba. Atos como estes são lesivos e temerários ao município. A conduta do gestor foi irresponsável, desarrazoada e desproporcional e deve sofrer séria penalidade. Como visto, existiam problemas relacionados à educação e saúde, e que por isso mereciam ser tratadas com prioridade, principalmente se comparadas a gastos com festividade.
>
> Dessa forma, demonstra-se absurda a quantia de R$ 8.482.112,75 (oito milhões e quatrocentos e oitenta e dois mil e cento e doze reais e setenta e cinco centavos) que foi gasta com a contratação de bandas e locação de palcos durante os exercícios de 2013 e 2014 na prefeitura de Japaratuba. Tal comportamento fere os princípios constitucionais da moralidade, economicidade e razoabilidade.
>
> Quanto à alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta, para que se configure dolo por parte do gestor, na seara pública, não se exige dolo específico, bastando para a sua configuração dolo genérico e eventual, que se caracteriza quando o administrador deixa de observar os comandos constitucionais, legais e contratuais que vinculam sua atuação".

Enfim, esta relatoria adota como razões de decidir os argumentos contidos no Parecer Técnico nº 106/2020 da 4ª CAT, Órgão de Auditoria e Instrução contidos no Parecer Ministerial nº 1.098/2020 da lavra do Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes.

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31

Processual oficiante, e no Parecer n. 1180/2020 do Ministério Público de Contas – MPC, como doravante abordado, por prática de ato antieconômico, não razoável e que traz prejuízo aos princípios norteadores da administração pública (moralidade, economicidade, razoabilidade e eficiência).

Quanto ao pleito de envio ao Ministério Público Estadual, importa-nos registrar que a instrução, a despeito de reconhecer a antieconomicidade das contratações, não foi conclusiva quanto a eventual ofensa à imparcialidade ou ao caráter concorrencial dos procedimentos licitatórios, até para fins de subsunção - objetivamente e em tese - ao disposto no inciso V do art. 11 da Lei n. 8.429, de 1992, ou ao art. 337-E do CP, inserido no Estatuto Penal Repressor brasileiro pela Lei n. 14.133, de 2021, e que revogou o art. 89 da Lei n. 8666, de 1993 (continuidade normativo típica).

Isso posto, o **Voto** é pela **IRREGULARIDADE** das despesas executadas com festividades no Município de Japaratuba, nos anos de 2013 e 2014, de responsabilidade do ex-gestor Hélio Sobral Leite, ante os fundamentos já deduzidos, com esteio no art. 43, III, 'b' e 'e', da Lei Complementar Estadual n. 205/2011, c/c o art. 91, III, , 'b' e 'e', do Regimento Interno do TCE/SE, com aplicação de **MULTA ADMINISTRATIVA** (responsabilização-sanção) de **R$ 20.000,00** (vinte mil reais), com espeque no art. 93, I, da LCE n. 205/2011, c/c o art. 218, I, do RITCESE, com incidência de correção monetária, até a data do efetivo pagamento (art. 94 da LCE n. 205/2011).

Voto também para que este Tribunal realize a **REPRESENTAÇÃO**, remetendo-se cópia da decisão, (**i**) à **Procuradoria-Geral do Estado**, para a cobrança da multa administrativa, caso não haja o seu adimplemento voluntário, em cumprimento do contido no art. 85, §2º, da LCE n. 205/2011.

É como Voto.

Conselheiro **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**
Relator

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 23/03/2022 11:28:12
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 23/03/2022 13:03:58
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 24/03/2022 08:49:31