



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 05518/17**

Objeto: Prestação de Contas Anuais  
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Lagoa Seca  
Exercício: 2016  
Relator: Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo  
Responsável: José Tadeu Sales de Luna

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Regularidade com ressalva das contas. Aplicação de multa. Recomendação.

**ACÓRDÃO APL – TC – 00208/19**

Vistos, relatados e discutidos os autos da Prestação de Contas de Gestão do Ordenador de Despesas do município de **Lagoa Seca**, Sr. **José Tadeu Sales de Luna**, relativa ao exercício financeiro de **2016**, acordam os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade da proposta do relator e com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, em:

- a) julgar regulares com ressalva as contas do Sr. José Tadeu Sales de Luna, na qualidade de ordenador de despesas;
- b) aplicar multa pessoal ao Sr. José Tadeu Sales de Luna, no montante de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondentes a 79,81 UFR/PB, com fulcro no art. 56, da Lei Orgânica deste Tribunal, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial em caso de omissão;
- c) recomendar à administração municipal que adote medidas visando evitar a repetição das falhas constatadas no exercício em análise.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
Publique-se, registre-se e intime-se.  
TCE – Plenário Ministro João Agripino

**João Pessoa, 22de maio de 2019**

CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA  
PRESIDENTE

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO  
RELATOR

LUCIANO ANDRADE FARIAS  
PROCURADOR GERAL



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 05518/17

#### RELATÓRIO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O Processo TC Nº 05518/17 trata da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Lagoa Seca, relativas ao exercício financeiro de 2016, Sr. José Tadeu Sales de Luna.

A Auditoria, com base nos documentos inseridos nos autos, emitiu relatório inicial, constatando, sumariamente, que:

1. o município possui 27.398 habitantes, sendo 11.192 habitantes urbanos e 16.206 habitantes rurais, correspondendo a 40,85% e 59,15% respectivamente;
2. o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 232/2015, de 30 de dezembro de 2015, estimando a receita em R\$ 56.575.200,00, fixando a despesa em igual valor, e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 16.972.560,00, equivalentes a 30% da despesa fixada;
3. a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 47.492.229,01, sendo 16,06% inferior à sua previsão;
4. a despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 45.352.831,27, composta por 97,38% de Despesas Correntes, 2,62% de Despesas de Capital, sendo 19,84% inferior à despesa fixada;
5. a Posição Orçamentária Consolidada, após a respectiva execução, resulta em superávit equivalente a 4,50% (R\$ 2.139.397,74) da receita orçamentária arrecadada;
6. o Balanço Patrimonial Consolidado apresenta superávit financeiro (ativo financeiro passivo financeiro), no valor de R\$ 1.327.597,14
7. as receitas próprias (tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços) totalizaram R\$ 4.852.350,10, equivalente a 10,75% da Receita Orçamentária Total do Município;
8. o saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$ 2.296.962,73, está distribuído entre Caixa (R\$ 15,50) e Bancos (R\$ 2.296.947,23), sendo R\$ 344.911,80 pertencentes ao RPPS;
9. os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 535.861,75, correspondendo a 1,18% da Despesa Orçamentária Total;
10. a remuneração recebida pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito obedeceu aos ditames legais;
11. o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB em magistério correspondeu a 73,31%;
12. a aplicação das receitas de impostos em MDE e Ações e Serviços Públicos de Saúde equivaleram a 26,68% e 19,50, respectivamente;
13. o Município possui Regime Próprio de Previdência.

Além destes aspectos, o Órgão de Instrução apontou irregularidades, em razão das quais o Gestor foi citado e apresentou defesa cuja análise por parte da Auditoria mantém as falhas a seguir relacionadas:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 05518/17**

- 1. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo art. 20 da LRF**
- 2. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19 da LRF**

A defesa alega que o município se encontra há anos em Estado de Calamidade Pública, o que afasta as disposições da LRF (art. 65).

A Auditoria informa que a defesa acostou aos autos o Decreto 36.633/2016 que estabelece *situação anormal caracterizada como SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA as áreas dos municípios, constante do ANEXO ÚNICO, afetadas por ESTIAGENS*, como prova de ocorrência de calamidade pública no município. O Órgão de Instrução, no entanto, argumenta que a situação de emergência não se iguala à situação de calamidade pública exigida como pressuposto para invocar os dispositivos permissivos do art. 65 da LRF. Além disso, verificou-se o mesmo problema na Prestação de Contas do exercício de 2015 (Processo TC nº 04004/16), ou seja, antes mesmo da decretação do estado de emergência, datado de 10 de abril de 2016, o município já havia extrapolado os limites estabelecidos no art.19 e 20 da LRF.

- 3. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público**

A defesa alega que tais contratações têm por base o Poder Discricionário do gestor público na condução dos rumos da municipalidade, que a decisão encontra-se baseada em Lei, não podendo ser afastada por subjetivismos que põem em cheque a autonomia e harmonia entre os poderes.

A Auditoria discorda da defesa no sentido de que houve invasão do mérito administrativo quanto a contratações temporárias no âmbito do município, e reforça a competência do Controle Externo para verificar os pressupostos legais e legítimos dos atos que resultem despesas aos cofres públicos. Quanto às contratações, registra que a regra é a realização de concurso público, destacando, no entanto, a possibilidade de tais contratações. Cita a Lei Municipal nº 237/2016 que regulamenta a contratação por tempo determinado no âmbito do Município de Lagoa Seca e, por fim, sugere que sejam revistas todas as contratações realizadas pela Prefeitura e que sejam rescindidos os contratos em desacordo com a Lei Municipal nº237/2016, sem prejuízos dos serviços públicos essenciais à população.

- 4. Não recolhimento da contribuição previdenciária à instituição de previdência, no valor de R\$ 2.474.371,83**

De acordo com o cálculo estimativo, a Auditoria apontou ausência de recolhimento ao Regime Geral de Previdência - RGPS das contribuições previdenciárias do empregador no montante de R\$ 33.803,94. Quanto ao Regime Próprio de Previdência – RPPS, o valor foi de R\$ 2.440.567,89.

O gestor alega Estado de Calamidade e dificuldades financeiras em razão de Planos de Cargos e Carreiras, Admissões em Caráter Permanente com salários incompatíveis com a realidade, existência de débitos anteriores, em especial para com a Previdência Própria, despesas que superam, em muito, as receitas, o que não foi produto de ato do defendente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 05518/17**

No entendimento do Órgão de Instrução, em que pese as dificuldades por que passa o ente, é dever do gestor adimplir com as obrigações previdenciárias do município, buscando alternativas para incrementar a receita e reduzir as despesas. Registra, ainda, que as Prestações de Contas dos exercícios de 2012 a 2015 apresentam a mesma omissão quanto ao repasse das contribuições previdenciárias ao Instituto de Previdência, demonstrando ser uma prática recorrente do município.

- 5. Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador**
- 6. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento, no valor de R\$ 534.146,54**

A defesa esclarece que o valor apontado referente ao não empenhamento da contribuição previdenciária, de R\$ 2.440.567,89, seria decorrente da aplicação de uma contribuição patronal considerada pelo estudo atuarial na ordem de 27,89% como parte patronal. Alega que, considerando o estado de Calamidade Pública, uma alíquota de tal magnitude, se cumprida, terminaria por implicar em desatenção à população em políticas públicas básicas. Destaca, ainda, que os parcelamentos detalhados nos termos de ajustamento firmado com o Instituto tiveram como origem as diferenças do custo suplementar uma vez que a alíquota base foi devidamente recolhida. O defendente argumenta que a situação não será resolvida com reprovações de contas, ou medidas jurídicas simplistas, mas, com uma repactuação dos Institutos de Previdência Próprios, cuja realidade carecem de uma intervenção legal, ante a insustentabilidade de pagamento das alíquotas indicadas nos cálculos atuariais.

A Auditoria registra que o gestor não justificou a falta de empenhamento das contribuições devidas ao Regime Geral de Previdência Social. No que tange à falta de empenhamento das contribuições devidas ao Regime Próprio dos Servidores do Município, destaca que esta prática é corriqueira no município, verificando-se nos exercícios de 2012 (Processo TC nº 05504/13), 2013 (Processo TC nº 04476/14), 2014 (Processo TC nº 04407/15) e 2015 (Processo TC nº 04004/16). Quanto à inadimplência no pagamento de contribuição patronal, débito original ou parcelamento, o Município não acostou aos autos documentação que comprove a opção pela suspensão dos débitos devidos durante a situação de emergência decretada em abril de 2016.

- 7. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no montante de R\$ 45.846,04**

A falha diz respeito ao pagamento em excesso pelo serviço de coleta de resíduos sólidos.

A Auditoria utilizou como parâmetro a análise realizada nos autos do processo da Prestação de Contas do exercício de 2015, na qual constatou um total de R\$ 580.686,59, empenhado no exercício, em favor da Construtora Ferreira, pela coleta de resíduos sólidos que eram depositados em lixão. A partir do exercício de 2016, após intervenção do Ministério Público Estadual, os resíduos sólidos passaram a ser depositados em aterro sanitário localizado no



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 05518/17**

município de Campina Grande, cuja empresa responsável pela administração é a ECOSOLO GESTÃO AMBIENTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS LTDA.

Da análise do contrato firmado entre a Administração Municipal e a ECOSOLO, constatou-se que a estimativa dos resíduos sólidos a serem depositados ao longo do exercício de 2016 e 2017 foi de 4.000 toneladas ano, enquanto que, em 2015, o processo licitatório cujo objeto foi a contratação dos mesmos serviços estimou a quantia de 7.440 toneladas a ser recolhida pela contratada.

Diante da diferença observada, a Auditoria analisou os empenhos de pagamento dos serviços de coleta de resíduos sólidos (doc 69525/18 e doc. 69526/18), constatando fragilidade dos controles. Diante do fato e da diferença entre o total a ser recolhido (7.440 toneladas) e o total estimado para depósito no aterro sanitário (4.000 toneladas), a Auditoria calculou a quantidade de lixo produzida no exercício 2015, utilizando como parâmetro a produção mensal dos exercícios de 2016 e 2017. Concluiu que o município produz em média o total de 401,51 toneladas mês. Observou que foram pagos serviços de coleta referente a 09 meses, que deveria totalizar 3.613,59 toneladas. Entretanto, constatou que o total em toneladas resultou no montante de 5.144, caracterizando o excesso de 1.530,41 toneladas que resultou em um prejuízo ao erário municipal no valor de R\$ 108.827,46.

No que diz respeito ao exercício em análise, a Auditoria considerou o valor de Restos a pagar em favor da Construtora Ferreira, R\$ 222.373,00, e, utilizando os critérios descritos, calculou o excesso no valor de R\$ 45.846,04.

A defesa apresenta os mesmos argumentos do exercício anterior, alegando que a Auditoria não considerou pagamentos a outras empresas referentes a serviço de limpeza urbana prestados. De acordo com o defendente, a empresa ECOSOLO seria responsável somente pela coleta de resíduos domiciliares, de modo que outros serviços enquadrados como limpeza de resíduos sólidos foram prestados por diferentes pessoas jurídicas, a exemplo da Construtora FERREIRA Ltda ME. Quanto à produção de lixo no município, assevera que o cálculo deve ser realizado com base na produção per capita e não na média dos últimos meses, de forma que a produção anual de resíduos totalizaria 7.360 toneladas, e não 4812 toneladas, conforme apontado pela Auditoria no Relatório Inicial.

A Unidade Técnica também mantém seu posicionamento em razão da discrepância na estimativa entre o recolhimento de resíduos sólidos feito pela Construtora Ferreira Ltda e a destinação final do lixo no aterro sanitário, sob responsabilidade da empresa ECOSOLO Ltda. No tocante à alegação de que outras empresas realizariam o serviço de coleta de resíduos sólidos e não apenas a ECOSOLO, o Órgão de Instrução informa que não há na petição de defesa nenhum documento que ateste a destinação de resíduos sólidos para outros locais, suscitando dúvidas quanto a quantidade efetiva de lixo recolhido. Acrescenta que suas análises baseiam-se em notas fiscais, notas de empenho e boletins de medição, traduzindo uma estimativa para o volume de lixo recolhido nos logradouros públicos melhor do que a utilização da média *per capita*, parâmetro adotado pela defesa em seus cálculos.

O processo seguiu ao Ministério Público que através de seu representante emitiu Parecer no qual opina pelo (a):



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 05518/17

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade da **Sr. José Tadeu Sales de Luna**, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2016;
- b) Julgamento pela **IRREGULARIDADE** das contas de gestão do mencionado responsável;
- c) **ATENDIMENTO PARCIAL** às determinações da LRF;
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao **Sr. José Tadeu Sales de Luna**, no montante de **R\$ 45.846,04**, relativo ao pagamento de valor excessivo pelos serviços de coleta de resíduos sólidos contratados com a empresa Construtora Ferreira Ltda – ME por meio do Pregão Presencial nº 008/2015;
- e) **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II e III da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- f) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;
- g) **RECOMENDAÇÃO** endereçada à gestão para que providencie a reestruturação do quadro de pessoal da municipalidade, realizando certame de admissão de pessoal, com vista ao atendimento das necessidades da população por serviços públicos;
- h) **RECOMENDAÇÃO** endereçada à gestão para que sejam revistas todas as contratações por excepcional interesse público realizadas pela Prefeitura, cabendo a rescisão dos contratos em desacordo com a Lei Municipal nº 237/2016, sem prejuízos dos serviços públicos essenciais à população;
- i) **RECOMENDAÇÃO** endereçada à gestão remeta a esta Corte o Demonstrativo de Dívida Fundada Interna com os valores corrigidos;
- j) **INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL** para providências que entender necessárias, quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias;
- k) **ENVIO DE CÓPIA MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM** para as providências cabíveis quanto aos indícios de crimes constatados nestes autos.

É o relatório.

### PROPOSTA DE DECISÃO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Após explanação das constatações verificadas pelo Órgão Técnico de Instrução e considerações quando da análise de defesa e emissão de Parecer pelo Ministério Público de Contas, passo a comentar as irregularidades remanescentes.

Quanto à despesa com pessoal cujos gastos têm ultrapassado os limites contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal há alguns exercícios, não foi comprovada pelo Gestor a adoção de medidas visando restabelecer a legalidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 05518/17**

Com relação às contribuições previdenciárias, o não recolhimento ao INSS foi em valor pouco representativo, cabendo recomendações ao gestor para que efetue os recolhimentos devidos. O Regime Próprio de Previdência, por sua vez, registrou como valor não recolhido R\$ 2.440.567,89, correspondendo a 44,80% das obrigações patronais estimadas. Ainda com relação ao RPPS, destacam-se as seguintes informações contidas no Relatório da Auditoria na Prestação de Contas do Instituto de Previdência, Processo TC nº 05057/17: o saldo do instituto de previdência ao final do exercício correspondia a R\$ 344.911,80; a avaliação atuarial elaborada em dezembro de 2016 projetou um déficit atuarial do regime previdenciário na ordem de R\$ 111.054.400,92. Esse déficit seria amortizado pelo Município ao longo de 29 anos, iniciando com uma alíquota suplementar de 16,00% e concluindo com uma alíquota suplementar de 49,95% do 8º ao 29º ano.

No que diz respeito às despesas com o serviço de coleta de resíduos sólidos, conforme já exposto nos autos, a matéria já foi tratada na análise de prestação de contas do exercício de 2015, ocasião em que na Proposta de Decisão sugiro a formalização de processo específico para análise conjunta dos exercícios de 2015 a 2019 das despesas realizadas com a coleta e destinação de resíduos sólidos no município de Lagoa Seca. Reproduzo, na íntegra, as considerações então expostas:

*"a Auditoria apontou um excesso no montante de R\$ 108.827,46, calculado a partir da comparação dos serviços executados no exercício e a previsão contratual para os exercícios de 2016 e 2017. A defesa, por sua vez, alega falha no parâmetro utilizado pela Unidade Técnica tendo em vista que nos exercícios de 2016 e 2017 a realização dos serviços envolveria outras empresas, além da ECOSOLO, única considerada nos cálculos. Alguns aspectos merecem destaque quanto à falha em comento. Observou-se, em 2015, uma despesa no valor de R\$ 580.686,59, sendo R\$ 358.313,59 pagos no exercício e o restante em 2016. Considerando o valor contratual de R\$ 50,00/ton para o serviço de coleta de resíduos sólidos e considerando também que o município possui apenas 11.009 habitantes urbanos, obtem-se que o custo por habitante correspondeu a R\$ 52,75, com uma produção de resíduos sólidos equivalente a 1,055 ton/hab/ano. O custo referente ao exercício de 2016 foi de R\$ 16,45, enquanto o de 2017 e 2018 foram R\$ 86,45 e R\$ 92,25, respectivamente. No âmbito desta Corte de Contas foi realizada Auditoria Operacional em Saneamento Básico – Resíduos Sólidos Urbanos, Processo TC nº 05095/16, cujo anexo, Doc. TC 40672/18, contém quadro contendo os dados (relativos a 2017) dos 223 municípios. Os dados contêm referência a valor empenhado com serviços relacionados a resíduos sólidos, valor da despesa empenhada total, percentual da despesa com resíduos sólidos em relação à despesa total, população urbana e custo com resíduos sólidos por habitante urbano. O que se verifica é que o custo com resíduos sólidos por habitante urbano apresenta-se bastante variado. Não obstante, constata-se que o Município de Lagoa Seca destoa de outros municípios do mesmo porte e quantidade de habitantes urbanos, chegando a ultrapassar o valor do Município de Campina Grande, que foi de R\$ 54,66. Considerando a discrepância de valores registrada, considerando as observações do Relator nos autos da prestação de Contas do exercício de 2016, considerando que a Prestação de Contas de 2017 já foi apreciada por este Tribunal de Contas e não trata da matéria, considerando que a Prestação de Contas de 2018 também não trata da matéria, sugiro a formalização de processo específico para análise conjunta dos exercícios de 2015 a 2019 das despesas realizadas com a coleta e destinação de resíduos sólidos no município de Lagoa Seca."*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 05518/17**

Diante do exposto, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- a)** emita **Parecer favorável** à aprovação das contas de governo do Prefeito de **Lagoa Seca**, Sr. José Tadeu Sales de Luna, relativas ao exercício de 2016, encaminhando-o à consideração da Egrégia Câmara de Vereadores;
- b)** julgue **regulares com ressalva** as contas do Sr. José Tadeu Sales de Luna, na qualidade de ordenador de despesas;
- c)** Aplique multa pessoal ao Sr. José Tadeu Sales de Luna, no montante de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondentes a 79,81 UFR/PB, com fulcro no art. 56, da Lei Orgânica deste Tribunal, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial em caso de omissão;
- d)** Recomende à administração municipal que adote medidas visando evitar a repetição das falhas constatadas no exercício em análise.

É a proposta.

**João Pessoa, 22 de maio de 2019**

Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo  
Relator



Assinado 29 de Maio de 2019 às 11:33



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE

Assinado 24 de Maio de 2019 às 11:15



**Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo**  
RELATOR

Assinado 24 de Maio de 2019 às 23:37



**Luciano Andrade Farias**  
PROCURADOR(A) GERAL