



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04443/14

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Jericó. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013. Prefeito. Ordenador de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Ausência de empenhamento/recolhimento de contribuições securitárias patronais – Deficit orçamentário – Deficit financeiro – Excesso de gastos com pessoal, ausência de adoção de medidas de retorno à legalidade e ultrapassagem do prazo estabelecido pela LRF para o regresso à normalidade – Admissão irregular de servidores - Problemas com a elaboração do Plano de Saúde Plurianual – Não atendimento da política dos resíduos sólidos. Atendimento parcial às exigências da LRF, irregularidade das contas de gestão, aplicação de multa ao gestor, determinação de anexação da decisão à PCA do Executivo de Jericó, exercícios 2014 e 2015; comunicação à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual, e recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC- 0159 /16

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Jericó, relativa ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Claudeeide de Oliveira Melo** (CPF nº 330.084.934/91).*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 110/259, em 25/09/2015, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 583, de 26 de novembro de 2012, estimando receita e fixando despesa em R\$ 12.393.420,57, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 80% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, somente foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 4.040.103,89, tendo como fonte de recursos anulação de dotações. Ademais, foram utilizados R\$ 1.977.677,32 dos créditos adicionais abertos;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 12.218.021,01, inferior em 1,41% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 12.851.832,79 superior em 3,70% do valor previsto no orçamento, dos quais R\$ 12.393.420,57 referem-se às despesas empenhadas pela Prefeitura de Jericó e R\$ 458.412,22 à Câmara Municipal;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 8.281.040,98;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 11.913.186,24.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta déficit equivalente a 5,19% (R\$ 633.811,78) da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.153.899,15,*

distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 0,12% e 99,88%, respectivamente;

c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro, no valor de R\$ 634.408,46.

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

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 458.058,00 correspondendo a 3,56% da Despesa Orçamentária Total (DORT), pago integralmente no exercício.

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\$ 1.925.386,84 ou **70,91%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 2.103.810,84 ou **25,41%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS a importância de R\$ 1.740.053,09 ou **21,72%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 7.936.892,57 ou **67,34 %** da RCL (limite máximo=60%), considerando o Parecer TC nº 12/07;
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 7.601.151,17 ou **63,80%** da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer TC nº 12/07.

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 05/10/2015 (fls. 260), a citação do Sr. Claudeeide de Oliveira Melo, Prefeito de constitucional de Jericó, tendo o mencionado agente político, através de advogado habilitado, solicitado dilação de prazo para apresentação da contestação, pleito acatado pela relatoria.

Em seguida, o interessado acostou aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Doc. nº 61.818/15, fls. 267/425). Depois de compulsar detidamente as peças defensórias, a Auditoria manifestou entendimento mantendo as seguintes irregularidades:

1. Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 634.408,46;
2. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 633.811,78;
3. Ausência de encaminhamento da programação de saúde ao conselho municipal de saúde;
4. Não redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei;
5. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
6. Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal;
7. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;
8. Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador;
9. Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0331/16 (fls. 451/456), da lavra do ilustre Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a **IRREGULARIDADE** da prestação de contas no tocante aos atos de gestão de responsabilidade do Prefeito do Município de Jericó, Sr. Claudeeide de Oliveira Melo, relativas ao exercício de 2013;

- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;**
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Claudeide de Oliveira Melo, com fulcro no art. 56, II da LOTCE;**
- d) **APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA CORRESPONDENTE A 30% DOS VENCIMENTOS ANUAIS do Prefeito Municipal (§ 1º do art. 5º da Lei nº 10.028/01), em razão da infração do art. 5º da Lei de Crimes contra as Finanças Públicas;**
- e) **RECOMENDAÇÕES à Prefeitura Municipal de Jericó no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;**
- f) **REPRESENTAÇÃO À DELEGACIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA acerca da omissão detectada nas presentes contas, relativas ao não recolhimento de contribuição previdenciária;**
- g) **REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL acerca dos indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícito penal para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.**

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

VOTO DO RELATOR

No Brasil, o Tribunal de Contas tem suas origens no Erário Régio ou Tesouro Real Público, criado em 1808, pelo então Príncipe-Regente Dom João. Contudo, sua instituição se deu, apenas, no início do período republicano, por projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, que resultou no Decreto-Lei nº 966-A, de 07/11/1890, regulamentado posteriormente por influência política de Rui Barbosa.

Em 1891, o Tribunal de Contas passou a ter status constitucional, como se verifica no art. 81 da então Carta Magna, verbis:

Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Daquele remoto passado até o presente momento, os Tribunais de Contas foram aquinhoados com crescentes competências e atribuições, mormente, pela Constituição Cidadã de 1988, tornando-os Organismos indispensáveis ao exercício pleno do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Com efeito, ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o gestor é convidado, melhor dizer obrigado, a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exercer com propriedade, no âmbito de função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém, nunca a ele subordinado, aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, o qual servirá de lastro para o julgamento político dos atos de gestão pelos Membros componentes do Parlamento Mirim.

Doutra banda, julga os atos emanados pelo administrador na condição de ordenador de despesas, atestando se este pautou suas ações gerenciais estribadas nos princípios norteadores da Administração Pública, esculpidos, explícita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum, emanado por esta Corte, guarda em si tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

A) Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 634.408,46;

B) Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 633.811,78.

Acusa a Unidade Técnica de Instrução que as receitas orçamentárias foram inferiores as despesas de mesma espécie no montante de R\$ 633.811,78. O referido déficit poderia ser consideravelmente majorado se a Administração procedesse ao devido empenho das contribuições securitárias patronais, vez que, segundo o exórdio, a omissão estimada alcançou a quantia de R\$ 1.557426,96, como se verá em tópico adiante debulhado. A falta do regular empenhamento, por inteligência do inciso II do art. 35 da Lei nº 4.320/64, faz com que o encargo em questão não se incorpore a despesa orçamentária, todavia, por se tratar de despesa efetivamente incorrida pelo ente e para fins contábeis, deveria ser reconhecido e registrado no Balanço Patrimonial, influenciando, conseqüentemente, na apuração do déficit financeiro.

Reiteradamente tenho dito que o déficit na execução orçamentária, per si, não pode, ou deve, ser encarado como irregularidade. Ao final do exercício financeiro o confronto entre as receitas arrecadas e as despesas empenhadas pode apresentar três resultados possíveis: superávit, déficit ou equilíbrio – este, na prática, de ocorrência improvável.

Quando a Lei Complementar nº 101/00 estabelece como princípio da gestão fiscal responsável o equilíbrio real entre receitas e despesas. Da leitura sistemática do texto legal depreende-se que o propalado equilíbrio deve ser buscado de forma intertemporal e não restrito a determinado exercício financeiro analisado de forma isolada. Eventual déficit pode, entre outras situações, ser suportado por superávit anterior ou, até mesmo, posterior, sem influir negativamente na perseguida estabilidade.

Se analisado o exercício anterior (2012), verifica-se que a municipalidade já houvera incorrido em déficit orçamentário (R\$ 133.398,03), ou seja, o Poder Público executa o seu orçamento rotineiramente sem a devida preocupação com o equilíbrio, redundando na adoção de práticas pouco salutares e capazes de comprometer, em grande parcela, a viabilidade dos exercícios seguintes. Dentre as medidas deletérias às finanças públicas possíveis, a Chefia do Executivo promove, como bem se vê no presente processo, ano a ano, significativa inscrição em restos a pagar e o constante parcelamento de débitos previdenciários, com pesada repercussão na dívida pública, flutuante e fundada, e, por motivos óbvios, reduzindo a margem gerencial dos períodos subsequentes. Portanto, a falta do equilíbrio decantado no §1º do art. Da Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ou deve ser encarada como de natureza formal devido aos desdobramentos nefastos por ela provocados e, assim, não admite mitigação, cabendo velada censura, inclusive, pecuniária e recomendações no sentido de se evitar, a todo custo, a instabilidade orçamentária/financeira.

Como já alertado, o descompasso estampado nas linhas precedentes é a causa fundamental a desaguar no indesejado déficit financeiro e, por sua vez, na inscrição de restos a pagar sem lastro em disponibilidades financeiras.

Não adianta o gestor público alegar que os pequenos municípios dependem dos repasses federais e estaduais e estes, no exercício em comento, mingüaram, pois, o legislador ofereceu-lhes soluções adequadas e tempestivas para evitar ou atenuar malfadados desequilíbrios. Dotou a Administração de inúmeros instrumentos conexos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e, compondo o arcabouço, estatuiu mecanismos de acompanhamento da gestão (RREO e RGF) capazes de alertar para o descasamento entre receitas e despesas, possibilitando a adoção de medidas práticas hábeis à contínua perseguição das metas de resultados primário e nominais, inclusive com a limitação na emissão de empenhos, como dispõe o artigo 9º da LRF. Se tais atitudes positivas não foram adotadas é possível extrair que os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO não receberam a devida atenção do Chefe do Executivo. Neste caso, fica evidente a desídia por parte daquele que estava obrigado a tê-lo como referência para acompanhamento do que fora proposto no planejamento. Além das **recomendações** com vistas a evitar a recidiva, entendo plenamente aplicável a **multa** inculpada no artigo 56, II, da LOTCE/PB.

C) Ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde.

A Unidade Técnica sinaliza que a Administração municipal mostrou-se omissa no que tange à confecção do plano plurianual de saúde e relapsa ao não encaminhar a programação anual, conforme dispõem os artigos 38, I, e 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/12.

Em sede de contestação, o alcaide confirmou a falha e justificou-se ao informar que o exercício em análise foram elaborados estudos dinâmicos e aprovação da população por meio de reuniões o planejamento estratégico de ações e projetos destinados ao investimento em SAÚDE PÚBLICA.

Ademais, argumentou que o percentual das receitas de impostos e transferências aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde superou em muito o limite estabelecido na Constituição Federal, além de que fez menção a formalidade da imperfeição, fato incapaz de macular as contas em testilha.

A Lei Complementar n.º 141/2012 prevê a obrigatoriedade da elaboração dos retrocitados plano e programação, cabendo também às Cortes de Contas a fiscalização do cumprimento de suas normas, conforme dispositivos abaixo estampados:

Art.36. (...)

(...)

§ 2o Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

(...)

Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;

A ausência de comprometimento do gestor com o tempestivo planejamento da municipalidade afeta diretamente a qualidade dos gastos públicos com saúde, o atendimento às reais necessidades da população e impõe sérios obstáculos ao exercício do controle social, o qual é previsto e estimulado pela Carta Cidadã. Em mesmo compasso, o representante do Parquet, de maneira lúcida e sucinta, nos brinda com os seguintes comentários:

O controle social é um dos fundamentos do SUS, estabelecido na Constituição de 1988. É uma forma de aumentar a participação popular no gerenciamento da saúde no país. Embora não seja a única forma de garantir a participação da comunidade na saúde, o conselho de saúde desempenha um papel importantíssimo no controle social na área de saúde.

Por meio dos conselhos de saúde, a comunidade ali representada: a) fiscaliza a aplicação do dinheiro público na saúde; b) verifica se a assistência à saúde prestada no estado ou no município está atendendo às necessidades da população; c) verifica se as políticas de saúde orientam o governo a agir de acordo com o que a população precisa.

Através dos conselhos de saúde, os cidadãos podem influenciar as decisões do governo relacionadas à saúde e, também, o planejamento e a execução das políticas de saúde. Além disso, os conselhos têm como responsabilidade, juntamente com os gestores da saúde, contribuir para a formação de conselheiros comprometidos com a saúde, baseada nos direitos de cidadania de toda a população. Os conselheiros têm que estar a favor da vida e da saúde, defendendo o acesso aos serviços de saúde de qualidade.

Pelo exposto, ante a desídia administrativa ao não elaborar, em tempo oportuno, o Plano de Saúde Plurianual oportuno, a Programação Anual de Saúde, e não encaminhá-los (disponibilizá-los) ao Conselho Municipal de Saúde, o gestor atrai para si a aplicação da coima apontada no artigo 56, II, da LOTCE, bem como as necessárias recomendações.

D) Não redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei;

E) Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A alínea b, inciso III, art. 20 da LRF institui que a receita corrente líquida do município não será comprometida com despesas de pessoal do Poder Executivo em percentual maior que 54%. Por seu turno, o artigo 23 do mesmo diploma legal determina, na hipótese de ultrapassagem do dito patamar máximo, a recondução à normalidade em dois quadrimestres, sendo eliminado na primeira metade do prazo concedido 1/3 ou mais daquilo que exceder o teto. É preciso também que o pronunciado retorno seja sinalizado no Relatório de Gestão Fiscal – RGF com as medidas positivas a adotar para a consecução do objetivo.

Resta informar que a ultrapassagem dos gastos com pessoal do Executivo fora percebida desde o primeiro semestre do exercício de 2012. Em 2013 as despesas totais com servidores que deveriam estar completamente adequada à norma de regência foram substancialmente majoradas, sem qualquer preocupação administrativa em condicioná-las aos limites legais. Ante o fato narrado, o Município pode ver suspensa as transferências voluntárias e eventual autorização para contração de operação de crédito, dificultando ainda mais o atendimento das necessidades da sociedade local por inércia do administrador em adotar medidas saneadoras. O trato desidioso do Chefe do Executivo com as obrigações mínimas de responsabilidade fiscal põe nódoas sobre as contas ora perscrutadas, dá ensejo à imposição de multa legal e recomendações para o retorno à legalidade.

Em tempo, frise-se que na apuração de tais dispêndios, por força do Parecer Normativo PN TC 12/07, não estão incluídos os gastos referentes às contribuições patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social.

F) Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal.

Conforme a peça inaugural, a Prefeitura Municipal de Jericó efetuou contratação de pessoal, no valor de R\$ 267.221,12, durante todo exercício, sob o título de diarista, destinada a realização de serviços de coleta de resíduos sólidos (gari), com preterição ao instituto do concurso público. Observou-se também que a contabilização da despesa enfocada se dera no elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” na tentativa de tangenciar a apuração dos gastos totais com pessoal.

Em socorro próprio, o interessado confirmou que a limpeza urbana, no exercício em crivo, foi desenvolvida por intermédio de 17 (dezesete) prestadores de serviço, entretanto, alega o caráter emergencial da medida, a ausência de questionamentos quanto à execução das atividades laborais, a observância ao princípio da Economicidade e, por fim, citou decisões desta Corte de Contas que não impingiram a eiva motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação.

A Constituição Federal, que dá moldura a todo o ordenamento jurídico Pátrio, institui o concurso de provas ou provas e títulos como regra para o ingresso a cargos públicos. Qualquer outra forma de acesso constitui exceção.

O concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade. Ademais, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

Sobre este Instituto, leciona saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles:

“O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.”

Ressalvas ao concurso público são expressas taxativamente na Lei Maior. Uma delas, a contratação temporária por excepcional interesse público, além de legislação local específica, demanda atipicidade e transitoriedade da situação e instrumento precário de vínculo jurídico. No presente caso não há elementos capazes de demonstrar a conjuntura insólita, pois, trata-se de serviços de rotina; inexistente o ingrediente temporário, porquanto a utilização dos préstimos aconteceu durante todo o exercício analisado e; da mesma maneira, não se visualiza qualquer mecanismo a estabelecer uma relação de trabalho entre as partes envolvidas, sendo inarredável a conclusão pela ilegalidade da forma eleita. Não há falar, portanto, em emergência a justificar o ato irregular.

Quanto à tese da economicidade, a Administração sequer esboçou tentativa de esclarecer em que cenário o uso desse meio de suprir as necessidades de serviços da Urbe se mostrou mais eficiente, eficaz e efetivo – corolário do princípio da Economicidade -, quando cotejado com outros mecanismos tais como: admissão de pessoal por concurso público ou contratação de pessoa jurídica.

Tangente à robustez para negatar as contas apreciadas, a imperfeição, a meu ver, isoladamente, não provocaria reflexos de tamanha magnitude, cabível, entretanto, admoestação na forma de multa e recomendação. Impossível olvidar que o juízo ora formulado não deve tratar as irregularidades

constatadas de modo estanque, sem considerar que o seu conjunto forma um todo e que assim precisa ser enxergado e devidamente tratado, provocando, assim, algum impacto na emissão do parecer prévio. Merece destaque ainda que a opção pela efetivação dos serviços por meio inadequado desaguou na escrituração indevida da despesa, a qual, a princípio, para fins de apuração dos gastos totais com pessoal não foi considerada, causando distorções percebidas pela Auditoria e com influência na confiabilidade da informação contábil. Sendo merecidas as reprimendas já arroladas nos parágrafos precedentes.

M) Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010 e CF/88.

O acondicionamento dos dejetos de resíduos sólidos é um dos mais graves problemas ambientais enfrentados na atualidade. O crescimento populacional, o aumento do consumo, a ausência de políticas públicas eficientes referentes à matéria são algumas das causas que transformaram o lixo em situação emergencial. Buscar mecanismos para o tratamento adequado do lixo, compatíveis com o modelo de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental vigente é tarefa árdua que precisa ser executada.

Como se percebe, a situação vivenciada pelo Município de Jericó é similar àquela experimentada pela maioria absoluta das localidades brasileiras. A solução da temática passa, obrigatoriamente, pela conjugação de esforços locais, estaduais e federais, porém não dispensa a Edilidade de adotar as medidas, ao seu alcance, suficientes a minorar os impactos ambientais negativos e os riscos à saúde pública.

Segundo a Revista Carta Capital (<http://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/lei-de-residuos-solidos-nao-foi-cumprida-e-agora-2697.html>), no Brasil, existe cerca de 3.500 mil lixões ativos em todas as regiões, significando um descumprimento da lei por parte de 60,7% dos municípios. Se considerarmos o Nordeste, aproximadamente 1.500 municípios convivem com tal excrescência.

Não se pode olvidar que a Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/12) estabeleceu prazos para elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, findo em 02/08/2012 (art. 55), e para o encerramento do depósito de resíduos em lixões, esgotado em 02/08/2014 (art. 54).

Considerando que ao final de 2013 o lapso de tempo concedido para elaboração do plano de manejo exigido já havia escoado a 17 (dezessete) meses, sustenta a Unidade Técnica de Instrução que a gestão municipal foi inerte quanto a sua obrigação ambiental. E, por seu lado, esgrima o defendente sob a alegação de que o Governo Federal prorrogou, através do Decreto nº 8211/2014, o prazo para 31 de Dezembro de 2015 data limite para elaboração do plano de políticas públicas de resíduos sólidos e coletas de lixo. Todavia, o ato infralegal só alcança a esfera federal, não se estendo aos demais entes da Federação.

A solução, sob a minha ótica, concernente aos pequenos municípios fronteiriços, passa necessariamente pela união de forças através do consorciamento, administrando, conjuntamente, problemas a eles comuns e de mesma natureza.

Embora reconheça-se as dificuldades financeiras para um município do porte de Jericó em dar andamento, isoladamente, a desativação do seu lixão, não se pode deixar de assentar que a elaboração de um plano de manejo não implica, a princípio, o desençaixe de quantia significativa. Inadmissível, portanto, a utilização de tal argumento para tentar se evadir da responsabilidade que lhe é pertinente. Cabe multa e recomendação.

P) Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;

Q) Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador.

De prima, saliente-se que a Unidade Técnica de Instrução estimou contribuições previdenciárias patronais a empenhar/recolher em R\$ 1.659.012,05 e assentou o efetivo recolhimento no montante de R\$ 101.585,09, deixando em aberto a quantia de R\$ 1.557.426,96.

Para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base

da apuração, algumas parcelas. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Tomando por base a assertiva nuper, entendo que a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merece reparos, na medida em que não se vê, no cálculo do salário-contribuição, a exclusão das parcelas exigidas, bem como a compensação do benefício previdenciário cognominado de salário-família.

Face ao exposto, entendo 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 se afigura substancial.

De acordo com o cálculo da Auditoria, o total de despesas com pessoal, vinculada ao INSS, no exercício em crivo, atingiu a cifra de R\$ 7.601.151,17, somando-se os vencimentos e vantagens fixas (R\$ 6.165.570,30), as contratações por tempo determinado (R\$ 1.167.367,55), adição da Auditoria – diaristas da limpeza pública (R\$ 267.221,12) e outras despesas variáveis de pessoal civil (R\$ 992,20). Aplicando-se a alíquota contributiva patronal (21%) sobre o total das despesas com pessoal extrai-se o volume devido de R\$ 1.659.012,05. Considerando que foram empenhadas/pagas contribuições previdenciárias patronais no montante de R\$ 101.585,09, o valor estimado não empenhado/recolhido aos cofres da Seguridade Nacional importou em R\$ 1.557.426,96, equivalente a 93,88% do valor calculado pela Unidade Técnica. A movimentação das contribuições previdenciárias que transitam pelo orçamento pode ser assim evidenciada:

Contribuições Previdenciárias Orçamentárias 2013		
	Descrição	Valor
A	Obrigações Patronais (13)	101.585,09
B	Sentenças Judiciais (91)	30.000,00
C	Despesas de Exercício Anteriores (92)	129.344,60
D	Obrigações Tributárias e Contributivas (47)	4.587,04
E	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (39)	6.227,23
F	Total (A+B+C+D+E)	271.743,96

Ao esgrimir a contestação o defendente aduz, em apertada síntese, que providenciou o devido parcelamento do débito com a Autarquia Previdenciária e, portanto, encontra-se em situação regular do ponto de vista da previdência.

Direto ao ponto, há muito sustento, de forma reiterada, a posição de que o parcelamento de débito das contribuições securitárias, ao gerar a suspensão da exigibilidade do crédito tributário, regulariza apenas a situação em relação à Previdência, desde que o Ente mantenha-se rigorosamente adimplente. Idêntico raciocínio não se aplica ao gerenciamento orçamentário, financeiro e patrimonial, explico: ao incorrer em despesas com encargos previdenciários e não empenhá-los/pagá-los em tempo oportuno, promovendo, na sequência, o parcelamento do débito, o gestor, além de maquiar o resultado orçamentário do exercício, distribui para seus sucessores a responsabilidade de pagamento inerente a sua administração e impõe ao Executivo à assunção de pesados ônus relacionados à multa e juros moratórios e atualização monetária. Nessa perspectiva, o ato omissivo em foco (não empenhar/pagar contribuições previdenciárias) dá azo à marcante prejuízo, sob variadas visões, amargado pelo erário público e se mostra contrário ao interesse público, quer seja primário ou secundário. Sendo, pois, falha insanável.

Nessa esteira, é de bom tom trazer à colação ementas de importantes julgados do TSE:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR –

Respe nº 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008).

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO DE MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INEGIBILIDADE. 1 O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...) (TSE – AgR – Respe nº 34.081/PE, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Publicado no DJE de 12 de fev. 2009, p. 34).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inexigibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90 (...) (TSE – AgR – Respe nº 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE nº 22.717/2008).

Ademais, nos exercícios seguintes (2014 e 2015) o pagamento tempestivo das obrigações patronais foi também negligenciado (quitado, em parte, por meio do elemento de despesa “Despesas de Exercícios Anteriores”), fato que implicou na assunção de pesado ônus com multa e juros moratório e evidencia a prática contumaz da desídia. O quadro abaixo bem demonstra a estrutura de gastos orçamentários com a previdência.

Descrição	2014		2015	
	Empenhado	Pago	Empenhado	Pago
A Obrigações Patronais (13)	455.575,37	337.195,83	1.699,44	1.699,44
B Sentenças Judiciais (91)	30.000,00	30.000,00	33.000,00	33.000,00
C Despesas de Exercícios Anteriores (92)	659.311,46	659.311,46	1.099.685,00	980.541,25
D Material de Consumo (30)	-	-	203,04	-
E Obrigações e Tributárias e Contributivas (47)	3.503,16	3.503,16	-	-
F Total (A+B+C+D+E)	1.148.389,99	1.030.010,45	1.134.587,48	1.015.240,69

A conjuntura destacada, destarte, rende ensejo à 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 coima estabelecida no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, da comunicação à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual e recomendações de estilo.

Para finalizar, em que se pese a Auditoria não tecer maiores comentários, gostaria de deixar consignada a minha repulsa a forma como a Administração trata seus instrumentos de planejamento, notadamente a Lei Orçamentária Anual. A LOA, em que se pese não ser impositiva, é o principal mecanismo de planejamento da execução orçamentária, nela constam todas as receitas estimadas e as despesas fixadas, servindo de baliza para as ações administrativas. Acredita-se que no decurso de sua elaboração houve um estudo, pormenorizado, acerca do comportamento orçamentário. Ao adequá-la a LDO, estabeleceram-se metas a serem alcançadas, das quais o gestor comprometido não deveria se desviar. Todavia, ao ser autorizado a abertura de créditos suplementares de até 80% das despesas fixadas, a LOA transforma-se, verdadeiramente, em uma peça de ficção, não se prestando a qualquer fim de planejamento. Importa dizer que tal conduta assemelha-se a assinatura de um cheque em branco, cujo valor a ser sacado fica ao inteiro alvitre do portador.

Encimado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Jericó, exercício de 2013, sob a responsabilidade do Srº **Claudeeide de Oliveira Melo** e, em Acórdão separado, pelo(a):

- 1) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Irregularidade das contas de gestão** do mencionado responsável;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. **Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito Municipal de Jericó, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e dois

centavos), correspondendo a 200,12 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado;

- 4) **Determinação** de anexação da presente decisão ao processo de prestação de contas do município de Jericó para subsidiar a análise, exercícios 2014 e 2015, notadamente, no que tange à recondução das despesas de pessoal do Executivo aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 5) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca das irregularidades percebidas no tocante às contribuições securitárias patronais;
- 6) **Comunicação** ao Ministério Público Estadual a respeito das falhas constatadas para providências a seu cargo;
- 7) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Jericó que efetue o correto e tempestivo empenhamento e adimplemento da contribuição securitária devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social;
- 8) **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;
- 9) **Recomendação** ao gestor no sentido de providenciar a regularização da eiva relacionada à disposição final dos resíduos sólidos;
- 10) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 04443/14, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1. **Declarar o atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
2. **Em julgar irregulares as contas de gestão do Sr. Claudeeide de Oliveira Melo;**
3. **Aplicar multa** ao Sr. **Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito Municipal de Jericó, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), correspondendo a 206,69 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;
4. **Determinar a anexação** da presente decisão ao processo de prestação de contas do município de Jericó para subsidiar a análise, exercícios 2014 e 2015, notadamente, no que tange à recondução das despesas de pessoal do Executivo aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
5. **Comunicar** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade percebidas no tocante às contribuições securitárias patronais;
6. **Comunicar** ao Ministério Público Estadual a respeito das falhas constatadas para providências a seu cargo;
7. **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Jericó que efetue o correto e tempestivo empenhamento e adimplemento da contribuição securitária devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social;
8. **Recomendar** 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;

9. **Recomendar** ao gestor no sentido de providenciar a regularização da eiva relacionada à disposição final dos resíduos sólidos;
10. **Recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

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

João Pessoa, 06 de abril de 2016

Em 6 de Abril de 2016



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL