



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-03878/14

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Santa Cecília. 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 – **Incorreção na Escrituração Contábil – Não atendimento à política nacional de resíduos sólidos – Falha no envio de informações ao Sistema SAGRES.** Regularidade com ressalvas das contas de gestão, atendimento integral às exigências da LRF, aplicação de multa, recomendações. Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde-FMS e do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS regulares e recomendação.*

ACÓRDÃO APL-TC- 0713 /15

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Santa Cecília**, relativa ao exercício financeiro de **2013**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Daniel Lopes de Mendonça** (CPF nº **020.051.254-40**). Foram anexados ao feito em análise o Processo TC nº 3.880/14 (PCA do Fundo Municipal de Saúde de Santa Cecília - FMS, exercício 13) e 3.881/14 (PCA do Fundo Municipal de Assistência Social de Santa Cecília - FMAS, exercício 2014), sob a responsabilidade de **Maria de Lourdes de Mendonça** (CPF nº 031.603.584-02) e **Geórgia Santana Pessoa** (CPF nº 397.883.264-04), respectivamente.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 1.375/1.465, em 19/08/2015, 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 150, de 27 de dezembro de 2012, estimando receita e fixando despesa em R\$ 13.071.912,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, somente foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 3.054.105,32, tendo como fonte de recursos anulação de dotações (R\$ 3.046.587,33) e excesso de arrecadação (R\$ 7.517,99);*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 13.106.503,07, superior em 0,26% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 12.965.523,80 inferior em 0,81% do valor previsto no orçamento, dos quais R\$ 9.193.568,62 referem-se às despesas empenhadas pela Prefeitura de Santa Cecília, R\$ 2.737.417,58 aos gastos do FMS, R\$ 552.143,79 ao FMAS e R\$ 482.393,81 à Câmara Municipal;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 7.559.194,83;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 13.002.083,07.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta déficit equivalente a 1,08% (R\$ 140.979,27) da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.231.119,33, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 0,81% e 99,19%, respectivamente;*

c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro, no valor de R\$ 283.134,41;

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\$ 231.146,81 correspondendo a 1,78% 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\$ 2.698.385,67 ou **64,67%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 2.293.942,35 ou **30,35%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 1.575.728,29 ou **21,61%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.096.258,04 ou **46,83 %** 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\$ 5.763.846,04 ou **44,33%** 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 24/08/2015 (fls. 1.466), a citação dos seguintes agentes políticos: Sr. Daniel Lopes de Mendonça, Sra. Maria de Lourdes de Mendonça e Sra. Geórgia Santana Pessoa.

Os interessados acostaram aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte¹. Depois de compulsar detidamente as peças defensórias, a Auditoria manifestou entendimento mantendo as seguintes irregularidades:

De responsabilidade do Sr. Daniel Lopes Mendonça:

1. Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao sistema SAGRES – art. 1º, I, da RN TC Nº 02/2009 e art 7º da RN TC Nº 07/2010;
2. Omissão de valores da Dívida Fundada descumprindo Art. 98, Parágrafo único, da Lei 4.320/64;
3. Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010 e CF/88.

De responsabilidade da Sra. Georgina Santana Pessoa:

1. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador – arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, a, Lei nº 8.429/92.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 02073/15 (fls. 1674/1677), 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 FAVORÁVEL** à aprovação das contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a Regularidade com ressalvas da prestação de contas, no tocante aos atos de gestão de responsabilidade do Prefeito do Município de Santa Cecília, Sr. Daniel Lopes de Mendonça, relativas ao exercício de 2013;
- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL** aos preceitos da LRF;
- c) **REGULARIDADE COM RESSALVAS** da prestação de contas da Sra. Georgia Santana Pessoa, gestora do FMAS;

¹ Doc. TC 56.357/15, 56.487/15 e 59.294/15.

- d) **REGULARIDADE** da prestação de contas da Sra. Maria de Lourdes de Mendonça, gestora do FMS;
- e) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Daniel Lopes de Mendonça (gestor municipal) e a Sra. Geórgia Santana Pessoa (gestora do FMAS), com fulcro no art. 56, II da LOTCE;
- f) **COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL**, a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias, inadimplidas pelo FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social);
- g) **RECOMENDAÇÕES** à Prefeitura Municipal de Santa Cecília 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.

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.

Imperfeições atribuídas ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Daniel Lopes de Mendonça:

A) Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao sistema SAGRES – art. 1º, 1º, da RN TC Nº 02/2009 e art 7º da RN TC Nº 07/2010.

Segundo o inciso I do art. 1º da RN TC nº 02/2009, o Poder Executivo Municipal enviará, em conjunto com os balancetes mensais, informações referentes aos procedimentos licitatórios homologados, **dispensas** e inexigibilidades **ratificados** e contratos decorrentes. De seu turno, o art. 7º da RN TC nº 07/2010 veicula o seguinte:

Art. 7º. - Por cada procedimento licitatório não informado, tempestivamente, ao SAGRES, no caso dos municípios, nem consignado no SIAF, no âmbito da administração estadual e/ou registrado junto ao órgão de controle interno do Estado, quando originário da administração

direta, indireta, fundacional ou de empresas públicas e sociedades de economia mista vinculadas ao Poder Executivo Estadual, aplicar-se-á ao gestor a multa prevista no art. 56 da LOTCE, sem prejuízo de outras cominações legais.

Assegura a Auditoria que o Executivo Municipal, na contramão das normas infralegais, deixou de encaminhar ao SAGRES a notícia da realização do procedimento de Dispensa n° 010/2013, cujo objeto seria o serviço de abastecimento d'água, merecendo, portanto, a sanção prescrita no art. 7° da RN TC n° 07/2010.

Na contestação, a alcaide alega que o motivo do não envio da dispensa se deu por força da revogação do citado procedimento.

Ao analisar os fatos entendo ser desarrazoado impingir multa pela suposta ilegalidade, explico: o caput do art. 1° da RN TC n° 02/2009 impõe o envio de informações acerca de dispensas ratificadas. Os documentos trazidos pela defesa demonstram que a dispensa foi ratificada, publicada e revogada, em 06, 12 e 18/2013. Da ratificação à revogação – justificada com mecanismo de contenção de despesa - decorrem 12 (doze) dias dentro do mesmo mês, sem que houvesse a execução, sequer parcial, do objeto. Não vislumbro relevância para o controle externo a informação de dispensa, quase, imediatamente tornada sem efeito. Desta feita, inexistem motivos para reprimenda.

B) Omissão de valores da Dívida Fundada descumprindo Art. 98, Parágrafo único, da Lei 4.320/64.

Reza o relatório da Unidade Técnica que a Administração municipal foi omissa em relação à inscrição na Dívida Fundada de passivo constituído por precatórios (R\$ 61.360,68) e fornecimento de energia elétrica (R\$ 11.916,04), totalizando R\$ 73.276,72.

Embora o oblívio não se mostre substancial, necessariamente deságua na elaboração de demonstrativos contábeis imperfeitos, proporcionando informações inadequadas àqueles que deles fazem uso. Cabe recomendação no sentido de envidar esforços para que a falha não se repita.

C) 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 Santa Cecília 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 n° 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 a implantação de aterro sanitário importa em aporte financeiro vultoso, superior a capacidade da Comuna, razão pela qual se optou pela criação e integração de Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos.

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 Santa Cecília 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.

Irregularidade atribuída a Sra. Georgina Santana Pessoa:

- Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador – arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, a, Lei nº 8.429/92.

Peço vênia a Auditoria para discordar da manifestação externada e explico as razões: segundo o relatório exordial, as obrigações previdenciárias patronais do FMAS estimadas totalizaram R\$ 34.258,90, dos quais nenhum valor foi empenhado. A defesa alegou que as contribuições securitárias do empregador foram empenhadas e pagas pela PM de Santa Cecília, conforme documentos apresentados às folhas 1.531/1.544.

Analisando os argumentos e documentos de suporte, verifica-se assistir razão à defendente, vez que resta comprovado que a Prefeitura pagou, no exercício, a quantia de R\$ 30.521,37 (descontada a contribuição derivada do 13º salário, empenhado e pago em janeiro de 2014) relacionados à despesa em discussão. Sendo assim, a falha há de ser elidida, contudo, cabe recomendar que o referido gastos seja executado e contabilizado pelo FMAS, a fim de facilitar os controles interno e externo.

Encimado em todos os comentários extensamente explanados, voto, em comunhão com o Ministério Público Especial de Contas, pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Santa Cecília, exercício de 2013, sob a responsabilidade do Srº **Daniel Lopes de Mendonça** e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de atendimento integral** aos preceitos da LRF;
- 2) **Regularidade com ressalvas das contas de gestão** do mencionado responsável;
- 3) **Regularidade** da prestação de contas da Sra. Geórgia Santana Pessoa, gestora do FMAS;
- 4) **Regularidade** da prestação de contas da Sra. Maria de Lourdes de Mendonça, gestora do FMS;
- 5) **Aplicação de multa** ao Sr. **Daniel Lopes de Mendonça**, Prefeito Municipal de Santa Cecília, no valor de R\$ 4.407,71 (quatro mil, quatrocentos e sete reais e setenta e um centavos), correspondendo a 103,35 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, 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;
- 6) **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;
- 7) **Recomendação** ao gestor no sentido de providenciar a regularização da eiva relacionada à disposição final dos resíduos sólidos;
- 8) **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;
- 9) **Recomendação** à atual gestora do FMAS que promova o empenhamento/pagamento e registro das contribuições securitárias dos respectivos servidores à conta do citado Fundo.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 03878/14, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- A) **Declarar o atendimento integral** aos preceitos da LRF;
- B) **Julgar Regulares com Ressalvas das contas de gestão** do Prefeito de Santa Cecília, Sr. Daniel Lopes de Mendonça;
- C) **Julgar Regular** a prestação de contas da Sra. Geórgia Santana Pessoa, gestora do FMAS de Santa Cecília;
- D) **Julgar Regular** a prestação de contas da Sra. Maria de Lourdes de Mendonça, gestora do FMS de Santa Cecília;
- E) **Aplicar de multa** ao Sr. **Daniel Lopes de Mendonça**, Prefeito Municipal de Santa Cecília, no valor de R\$ 4.407,71 (quatro mil, quatrocentos e sete reais e setenta e um centavos), correspondendo a 103,35 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, 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;
- F) **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;
- G) **Recomendar** ao gestor no sentido de providenciar a regularização da eiva relacionada à disposição final dos resíduos sólidos;
- H) **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;
- I) **Recomendar** à atual gestora do FMAS que promova o empenhamento/pagamento e registro das contribuições securitárias dos respectivos servidores à conta do citado Fundo.

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

João Pessoa, 10 de dezembro de 2015

Em 10 de Dezembro de 2015



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL