



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04558/13

Objeto: Prestação de Contas Anual

Órgão/Entidade: Prefeitura do Município de Monte Horebe

Exercício: 2012

Responsável: Erivan Dias Guarita

Relator: Cons. Arnóbio Alves Viana

Procuradores: Newton Nobel Sobreira Vita, Paulo Ítalo de Oliveira Vilar, Antônio Eudes Nunes da Costa Filho, Leonardo de Souza Lima Júnior e Priscila Ribeiro Paulino

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIACÃO 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 – **Irregularidade das contas de gestão do Sr. Erivan Dias Guarita. Declaração de atendimento parcial às disposições da LRF. Recomendações. Imputação de débito. Aplicação de multa. Representação à Delegacia da Receita Previdenciária e ao Ministério Público Comum.**

ACÓRDÃO APL – TC 00518/14

Vistos, relatados e discutidos os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE MONTE HOREBE, **Sr. Erivan Dias Guarita**, relativas ao exercício financeiro de 2012, acordam os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade do voto 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:

- I. **JULGAR IRREGULARES** as contas de gestão do **Sr. Erivan Dias Guarita**, na qualidade de ordenador de despesas, relativas ao exercício de 2.012.
- II. **APLICAR MULTA PESSOAL** ao **Sr. Erivan Dias Guarita**, no valor de R\$ 3.941,08 (Três mil, novecentos e quarenta e um reais e oito centavos), com base no art. 56, inciso II e VIII da LOTCE/PB, referente a 50% do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04558/13

valor máximo correspondente para o exercício em questão, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento aos cofres do Estado em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

- III. **IMPUTAR DÉBITO** ao **Sr. Erivan Dias Guarita**, no valor R\$ 7.835,70 (sete mil, oitocentos e trinta e cinco reais e setenta centavos), em razão da existência de **Saldos bancários informados** (Disponibilidades-SAGRES), **porém não comprovados** (extratos/SAGRES), assinando-lhe o prazo de sessenta(60) dias para o recolhimento aos cofres do município;
- IV. **RECOMENDAR** ao atual Representante Constitucional do Município de Monte Horebe a adoção de medidas visando evitar todas as irregularidades e infrações à Constituição, à Lei 4.320/64, à Lei de Responsabilidade Fiscal, aqui examinadas, especificamente, cumprir fidedignamente as obrigações de natureza constitucional, administrativa, previdenciária, civil, manter em dia os pagamentos ao INSS, bem como no sentido de realizar melhoria do campo "Acesso à Informação" no Portal da Transparência, especificamente, no tocante à disponibilização de informações relativas à execução orçamentária e financeira, de acordo com o estabelecido na LC 131/2.009;
- V. **REPRESENTAR** à Delegacia da Receita Previdenciária acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente ao não recolhimento de contribuições previdenciárias, afim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de sua competência.
- VI. **REPRESENTAR** ao Ministério Público Comum pelas conduta ilícitas e ilegais praticadas pelo gestor.

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, 15 de outubro de 2014



RELATÓRIO

CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA (Relator): O **Processo TC Nº 04558/13** trata da análise conjunta das Contas de Governo e de Gestão do **Sr. Erivan Dias Guarita**, Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Monte Horebe, relativas ao exercício financeiro de 2012.

A Auditoria, através da Divisão de Auditoria de Gestão Municipal III – DIAGM III, após exame dos documentos que instrui os autos do presente processo, inclusive com relação à defesa apresentada, emitiu relatórios (fls. 221/241 e 384/404), constatando, sumariamente que:

- I.** o instrumento de planejamento (com base no art. 19 da LDO, o Executivo utilizou um doze avos (1/12) ao mês da proposta de Lei Orçamentária encaminhada reprovada pelo Poder Legislativo (fls. 19/21)), referente ao exercício em questão, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 10.970.000,00 e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 60% da despesa fixada (R\$ 6.582.000,00);
- II.** a receita orçamentária arrecadada, após deduções, somou R\$ 9.369.156,23, representando 85,41% da sua previsão;
- III.** a despesa orçamentária realizada totalizou R\$ 10.092.121,48, atingindo 107,72% da sua fixação;
- IV.** os gastos com obras públicas alcançaram R\$ 1.328.749,69, correspondendo a **13,17%** da Despesa Orçamentária Total e seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN-TC-06/2.003;
- V.** não houve pagamento em excesso na remuneração percebida pelos agentes políticos;
- VI.** os gastos com remuneração e valorização do magistério atingiram **74,06%** dos recursos do FUNDEB, atendendo o limite estabelecido no § 5º do art. 60 do ADCT;
- VII.** a aplicação em MDE correspondeu a **27,72%** da receita de impostos, inclusive transferências, atendendo ao limite estabelecido no art. 212 da CF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04558/13

- VIII.** as despesas com pessoal do Poder Executivo corresponderam a 48,66% da RCL, atendendo o limite estabelecido no art. 20, inciso III, "b", da LRF;
- IX.** o repasse realizado pelo Poder Executivo ao Legislativo, correspondeu a **93,21%** do valor fixado na Lei Orçamentária para o exercício em análise, estando, portanto, de acordo com o limite constitucionalmente estabelecido, tendo em vista que a receita arrecadada atingiu apenas **85,41%** da fixada na LOA;
- X.** foi realizada diligência in loco no referido município no período de 10 a 15 de junho de 2.013;
- XI.** o exercício em análise não apresentou registro de denúncia, conforme o TRAMITA;
- XII.** o município de Monte Horebe não possui regime próprio de previdência.

A Auditoria, ao final do seu relatório inicial, apontou várias irregularidades no que diz respeito aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais examinados e à Lei de Responsabilidade Fiscal, mantendo, após a análise de defesa (**fls. 297/379**), as seguintes:

1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária e de Déficit Financeiro ao final do exercício, sem a adoção das providências efetivas;
2. Ausência de encaminhamento das cópias de extratos bancários e respectivas conciliações, restando não comprovada a existência do montante de R\$ 7.387,25, devendo este valor ser devolvido ao erário;
3. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;
4. Não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS);
5. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional;
6. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato;
7. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04558/13

8. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;
9. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, emitiu Parecer nº 0635/14, de lavra da Subprocuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, onde pugnou pelo (a):

- ✓ Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação da presente Prestação de Contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a emissão de Acórdão pela IRREGULARIDADE DAS CONTAS no tocante aos atos de gestão referentes ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Sr. Erivan Dias Guarita, Prefeito Constitucional de Monte Horebe, além da emissão de declaração de ATEDIMENTO PARCIAL às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Aplicação de MULTA PESSOAL prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao Gestor supracitado, dado o conjunto de irregularidades e à Contadora do Município em virtude das falhas contábeis;
- ✓ IMPUTAÇÃO DE DÉBITO no valor calculado e individualizado pela Auditoria;
- ✓ RECOMENDAÇÃO ao atual Chefe do Poder Executivo de Monte Horebe no sentido de não incorrer nas irregularidades aqui expostas;
- ✓ REPRESENTAÇÃO de ofício ao Ministério Público Comum Federal e Estadual, bem como à Secretaria da Receita Federal do Brasil para, no âmbito de suas respectivas alçadas e competências, apurar as responsabilidades do Sr. Erivan Dias Guarita, Prefeito Constitucional de Monte Horebe em 2012, pelas condutas ilícitas e ilegais por ele perpetradas. É o relatório.

VOTO



CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA (Relator): Após análise dos fatos apresentados nos autos, passo a comentar as irregularidades então remanescentes:

- a. **Ocorrência de déficit de execução orçamentária**(R\$ 722.965)¹, **déficit Financeiro ao final do exercício**(R\$ 1.315.513,95)² e **insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato**(R\$ 1.315.419,34)³, denotam não comprometimento da administração municipal com o princípio basilar da Lei de Responsabilidade Fiscal, disposto no art. 1º, § 1º, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas, cuja observância constitui requisito indispensável para uma gestão fiscal responsável, maculando, portanto, as contas em questão e ensejando aplicação de multa;
- b. **Saldos bancários informados**(Disponibilidades-SAGRES), **porém não comprovados**(extratos/SAGRES), **no valor de R\$ 7.387,25** - os valores informados como disponibilidades nas contas bancárias de nºs 84344, 103241 e 759722, divergem dos constantes dos extratos bancários para menor em R\$ 7.387,25, devendo este valor ser devolvido ao erário do mencionado município pelo gestor;
- c. **a aplicação em ações e serviços públicos de saúde atingiu o percentual de apenas 14,32% dos recursos de impostos mais transferências, não atendendo ao mínimo de 15% estabelecido no inciso II do art. 77 do ADCT**, ressalte-se que mesmo sendo deduzidos da receita base de cálculo os valores dos precatórios pagos no exercício, conforme entendimento desta Corte e, na hipótese de serem computados os gastos com ajuda financeira para exames, remédios e consultas e ainda, o valor referente à apropriação do PASEP, conforme requer a defesa, observa-se que o mencionado Município ainda não atende ao mínimo exigido constitucionalmente de 15%, uma vez que só atinge o percentual de apenas **14,67%**.
- d. **Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública**- o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, para uma jornada de trabalho de 40(quarenta) horas semanais, à época, era de R\$

¹ Refere-se à diferença entre a receita arrecadada e a despesa empenhada durante o exercício;

² Relativo ao confronto dos ingressos e dispêndios orçamentários e extraorçamentários;

³ Diz respeito à diferença entre as disponibilidades financeira existentes em 31/12/2.012 e os compromissos assumidos com pagamentos de curto prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04558/13

1.451,00, sendo que a Lei nº 292/10, que dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais da Educação do Município de Monte Horebe, estabelece:

Art. 25 – A jornada básica do trabalho do (a) professor (a), no exercício da docência nas escolas do Sistema Municipal de Ensino, é de 20 (vinte) horas semanais de trabalho pedagógico direto com os alunos, acrescida de 05 (cinco) horas semanais de atividades.

Parágrafo Único – Os professores poderão exercer jornada alternativa de trabalho no limite de 40 (quarenta) horas semanais, constituída de 32 (trinta e duas) horas-aula e 08 (oito) horas de atividades, desde que haja demanda escolar.

Art. 26 – A jornada básica de trabalho dos ocupantes dos cargos de provimento efetivo de supervisor escolar e de orientador educacional será de 25 (vinte e cinco) horas semanais.

Ressalta-se que, mesmo sendo considerada a jornada mínima de trabalho de vinte e cinco horas semanais, o menor valor que poderia ser pago mensalmente seria de R\$ 906,87, porém de acordo com os dados das folhas de pagamento constantes no SAGRES, verifica-se que vários professores receberam valores inferiores ao estabelecido na mencionada lei municipal, contrariando assim, o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que o piso salarial é a retribuição devida para tentar assegurar ao profissional uma digna qualidade de vida, o não pagamento, enseja portanto, a meu ver, aplicação de multa e emissão de parecer contrário.

- e. **Não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS)** – no tocante a esta irregularidade acompanho o entendimento da auditoria de que:

“A Programação Anual de Saúde (PAS) é um dos instrumentos, que juntamente com o Plano de Saúde e o Relatório Anual de Gestão, compõem o sistema de planejamento da saúde. A obrigatoriedade de seu envio ao Conselho Municipal de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da LDO do exercício correspondente, se configura em mandamento legal estabelecido no § 2º do art. 36 da Lei Complementar nº 141 de 13/01/2012.



Embora a defesa tenha justificado que a não existência da Programação Anual de Saúde decorreu da falta de regulamentação, por parte do Conselho Nacional de Saúde, do modelo de relatório previsto no § 4º do art. 36, da Lei nº 141/12, esta Auditoria destaca que os dois instrumentos não podem ser confundidos, pois a Programação Anual de Saúde é elaborada a *priori*, trata-se de elemento de planejamento prospectivo, inclusive, conhecido dos gestores mesmo antes da Lei Complementar nº 141/12, haja vista sua existência remontar à criação do PlanejaSUS em 2006, conforme art. 4º da Portaria GM/MS nº 3.085 de 01/12/2006, enquanto que o relatório mencionado pela defesa, trata-se de elemento a ser produzido a *posteriori* que tem a função de apresentar o montante e as fontes dos recursos aplicados, as auditorias realizadas, bem como a oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada.”

- f. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional** - Em 26 de setembro de 2011, o TJ/PB julgou inconstitucional vários dispositivos da Lei Municipal nº 262/2.007 do Município de Monte Horebe, dando prazo de 180 dias, contados a partir das comunicações ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal, para realização das medidas necessárias visando à regularização das contratações por excepcional interesse público, efetuadas com base na citada lei, todavia, durante o exercício em exame, o citado ainda pagou a título de contratação por excepcional interesse público a pessoas contratadas após a declaração da inconstitucionalidade da mencionada lei, o valor de R\$ 101.023,60, afrontando assim, diversos pontos da mencionada decisão judicial e burlando o comando inserto no art. 37, II da CF/88, o que enseja aplicação de multa.
- g. Não-empenhamento/recolhimento da contribuição previdenciária do empregador** - o município deixou de empenhar e recolher obrigações patronais ao INSS no valor de R\$ 856.062,51, o correspondente a 91,57% do valor estimado, todavia, a defesa alega que realizou parcelamento dos débitos correspondente e que o município encontra-se em situação regular junto ao órgão previdenciário, conforme atestam as certidões negativas de débitos acostadas aos autos.
- h. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida**- durante o exercício em tela a prefeitura de Monte Horebe reteve de contribuições dos servidores R\$ 365.374,80, recolhendo, no entanto, ao INSS apenas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04558/13

R\$ 51.563,21, caracterizando assim apropriação indébita, no valor de R\$ 313.811,59(85,89% do valor retido), fato esse que, como bem afirma o Ministério Público Especial:

“a princípio, pode-se acreditar que o interesse é unicamente da alçada da Receita Federal do Brasil. No entanto, não se deve desconsiderar o impacto financeiro negativo que o não pagamento do montante devido ao INSS implicará nas contas presentes e futuras do Município.

O fato de se tratar da Autarquia Previdenciária de âmbito nacional não retira do Tribunal de Contas a competência para analisar a mencionada irregularidade, visto ser vedado ao administrador público esvaziar possibilidades de exercícios futuros. Neste sentido, o não pagamento de dívidas (previdenciárias, no caso) apenas aumenta o passivo do Município. Esta consequência, por si, já é suficiente para afirmar a competência do Tribunal de Contas.

O Parecer Normativo PN-TC 52/2004, impõe que este fato será motivo de emissão de parecer contrário à aprovação de contas dos Prefeitos Municipais:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

[...]

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município.

Constitui, portanto, motivo para reprovação das contas de gestão e aplicação de multa pessoal.

Avultou, ainda, uma apropriação indébita de contribuições previdenciárias retidas dos funcionários e não repassadas ao Instituto de Previdência Social.



Este fato, além de ter as mesmas conseqüências gravosas referidas acima, ainda é tipificado como crime de apropriação indébita previdenciária.

Percebe-se em razão de o fato ter sido elevado à condição de ilícito penal que se trata de situação de extrema gravidade. Isso por que há aí dois sujeitos passivos prejudicados diretamente pelo crime, tanto a entidade que deixou de receber o que lhe é devido, quanto as pessoas físicas que têm o desconto todo mês na crença de que o valor será revertido para assegurar futura aposentadoria. É de se ver que o não recolhimento, ao órgão competente, de contribuição previdenciária retida, é tipificado como crime de apropriação indébita, ex vi do art. 168-A do Código Penal:

Apropriação indébita previdenciária

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1o Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público.

Isto é grave irregularidade, passível de valoração para reprovar as contas.”

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- **EMITA PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo do então Prefeito do Município de Monte Horebe/PB, Sr. Erivan Dias Guarita, relativas ao exercício de 2.012, encaminhando a peça técnica à consideração da Egrégia Câmara de Vereadores do citado município para julgamento, e, por meio de acórdão de sua exclusiva competência:
 1. **JULGUE IRREGULARES** as contas de gestão do **Sr. Erivan Dias Guarita**, na qualidade de ordenador de despesas, relativas ao exercício de 2.012.
 2. **APLIQUE MULTA PESSOAL** ao **Sr. Erivan Dias Guarita**, no valor de R\$ 3.941,08 (Três mil, novecentos e quarenta e um reais e oito centavos), com base no art. 56, inciso II e VIII da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04558/13

LOTCE/PB, referente a 50% do valor máximo correspondente para o exercício em questão, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento aos cofres do Estado em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

3. **IMPUTE DÉBITO** ao **Sr. Erivan Dias Guarita**, no valor R\$ 7.835,70 (sete mil, oitocentos e trinta e cinco reais e setenta centavos), em razão da existência de **Saldos bancários informados (Disponibilidades-SAGRES), porém não comprovados (extratos/SAGRES)**, assinando-lhe o prazo de sessenta(60) dias para o recolhimento aos cofres do município;
4. **RECOMENDE** ao atual Representante Constitucional do Município de Monte Horebe a adoção de medidas visando evitar todas as irregularidades e infrações à Constituição, à Lei 4.320/64, à Lei de Responsabilidade Fiscal, aqui examinadas, especificamente, cumprir fidedignamente as obrigações de natureza constitucional, administrativa, previdenciária, civil, manter em dia os pagamentos ao INSS, bem como no sentido de realizar melhoria do campo "Acesso à Informação" no Portal da Transparência, especificamente, no tocante à disponibilização de informações relativas à execução orçamentária e financeira, de acordo com o estabelecido na LC 131/2.009;
5. **REPRESENTE** à Delegacia da Receita Previdenciária acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente ao não recolhimento de contribuições previdenciárias, afim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de sua competência.
6. **REPRESENTE** ao Ministério Público Comum pelas condutas ilícitas e ilegais praticadas pelo gestor.
É o voto.

João Pessoa, 15 de outubro de 2014

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Relator

Em 15 de Outubro de 2014



Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL