



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 04387/14

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Casserengue. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Despesas condicionadas: cumprimento dos limites de pessoal e aplicação em saúde e educação. Regularidade fiscal. Não implantação de procedimento para o manejo de resíduos sólidos. Descumprimento de normas de controle. Cominação de Multa. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2013. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Casserengue. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): julgamento regular com ressalvas das contas de gestão, atendimento integral às exigências da LRF, aplicação de multa e recomendações.***

PARECER PPL-TC- 0140 / 2015

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de **Casserengue**, senhor Luis Carlos Francisco dos Santos, relativa ao exercício financeiro de **2013**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Casserengue; e das contas de gestão, que resultará em julgamento técnico das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 190/300), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 240/2012, publicada em 28/12/2012, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 12.889.967,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o valor de R\$ 7.733.980,20, equivalente a 60,00% da despesa fixada na LOA.*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 3.478.907,00, tendo por fonte de recursos, exclusivamente, a anulação de dotações. A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 12.665.678,45, representando 98,26% da previsão inicial.*
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 12.452.827,65, convergindo para o valor fixado, em percentual correspondente a 96,61% da estimativa inicial (execução superavitária em R\$ 212.850,80).*
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 7.773.350,85.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 12.582.054,19.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

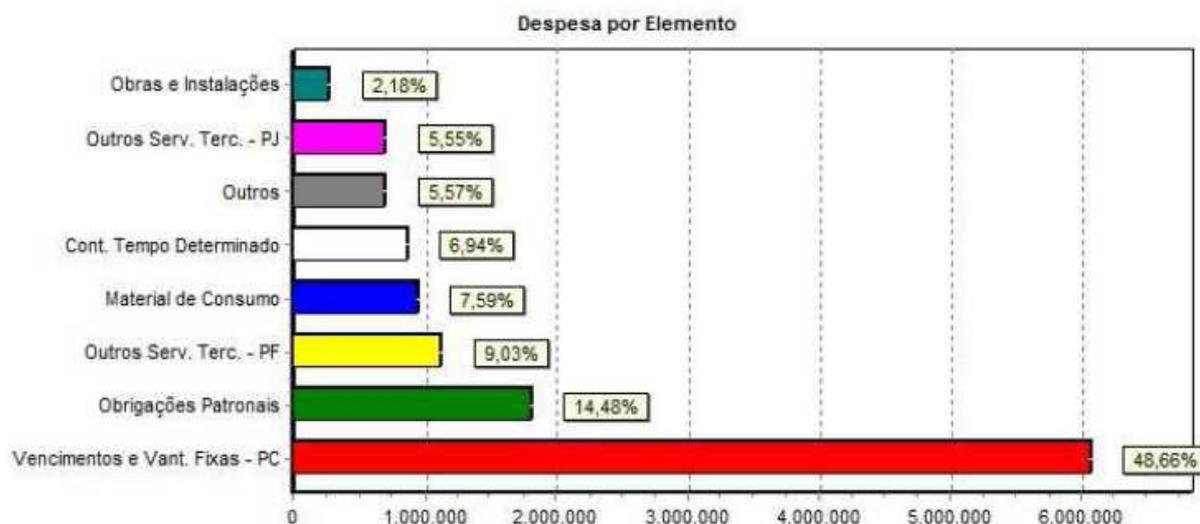
- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou superavit (R\$ 212.850,80) equivalente a 1,68% da receita orçamentária arrecadada.
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 881.780,92, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 0,10% e 99,90%, respectivamente. A execução financeira aponta para a ocorrência de despesas superiores as receitas no valor de R\$ 33.374,24, suportadas pelo saldo inicial de R\$ 915.155,16.
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta deficit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 226.440,25.

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

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 04014/14), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 00236/15, publicado na edição nº 1283 do Diário Oficial Eletrônico em 21/07/2015.

O item 8 da exordial aponta a inexistência de excesso na remuneração do Chefe do Poder Executivo e de seu substituto constitucional.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



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\$ 3.159.756,94, equivalente a 77,34% das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).
- b) O saldo percentual dos recursos do FUNDEB, em 31/12/2013, foi da ordem de 0,74% atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007.
- c) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.454.791,20, equivalente a 31,58% da RIT (limite mínimo=25%).
- d) O Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.338.482,87, equivalente a 17,22% da RIT.
- e) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 7.282.425,14, correspondendo a 57,88% da RCL (limite máximo=60%);
- f) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 6.911.770,06, correspondendo a 54,93% da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da exordial (item 17, fl. 214), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2013, que poderiam macular as contas do Prefeito Municipal, senhor Luis Carlos Francisco dos Santos. Tendo em vista tal constatação, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação do responsável, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 301). A comunicação processual foi publicada na Edição nº 1255 do Diário Oficial Eletrônico, em 08/06/2015.

Em resposta, após submissão de pedido de prorrogação de defesa (fl. 303), foram apresentadas contrarrazões (fls. 305/317), acompanhada de documentação de suporte (fls. 318/587). As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa, onde foram registradas as seguintes irregularidades remanescentes:

1. Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 146.040,08, contrariando o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.
2. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 284.033,48, art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993.
3. Ausência ou irregularidade na comprovação do vínculo de exclusividade de representação por empresário de artista para contratação de inexigibilidade, contrariando a Lei nº 8.666/93, Art. 25, RN TC nº 03/09 e RN TC nº 05/12.
4. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal, contrariando o art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.
5. Não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público, contrariando o art. 37, II, da Constituição Federal.
6. Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$ 8.933,28, contrariando o art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964.
7. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 223.710,15 contrariando os arts. 40, 195, I, "a", da Constituição Federal e art. 35 da Lei 4.320/64.
8. Ausência de encaminhamento do Parecer do FUNDEB, descumprimento ao inciso VIII, do art.12, da RN TC Nº 03/2010.
9. Descumprimento de Resolução do TCE/PB.
10. Não-instituição do Sistema de Controle Interno mediante lei específica, contrariando o art. 74 da Constituição Federal; art. 10 da Lei Complementar nº 269/2007.
11. Inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas, contrariando a RN TC Nº 05/2005.
12. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos, contrariando o art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964.
13. Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto em desacordo com a "Portaria Interministerial nº 163/2001 Resolução CFC nº 1132/08 (NBC T 16.5 - Registro Contábil)".
14. Não construção de aterro sanitário municipal, não se enquadrando na Política Nacional de Resíduos Sólidos, contrariando a Constituição Federal - art. 23, inciso VI e Lei Federal nº 12.305/2010 (Item 16.4.1 do Relatório Inicial).

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde recebeu o Parecer nº 01702/15, subscrito pelo Procurador Doutor Marcílio Toscano Franca Filho. Em sintonia com as conclusões proferidas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet Especial:

- a) **Emissão de parecer contrário à aprovação** das contas das contas do Prefeito do Município de Casserengue, Sr. Luis Carlos Francisco dos Santos, relativas ao exercício de 2013.
- b) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- c) **Imputação de Débito** ao Sr. Luis Carlos Francisco dos Santos, em razão da realização de despesas consideradas não comprovadas, conforme liquidação da auditoria.
- d) **Aplicação de multa** ao Sr. Luis Carlos Francisco dos Santos, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.
- e) **Remessa de cópia** dos presentes ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Luis Carlos Francisco dos Santos.
- f) **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca das eivas contidas no item 7 para adoção das medidas de sua competência.
- g) **Recomendação** à atual gestão do Município de Casserengue, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

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

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais¹, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas². Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas de governo e de gestão do senhor Luis Carlos Francisco dos Santos, Prefeito do Município de Casserengue, relativas ao exercício financeiro de 2013.

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução.

- Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 146.040,08, contrariando o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF

A eiva aqui tratada refere-se a constatações de desequilíbrio fiscal na gestão do Município de Casserengue, durante o exercício de 2013. Conforme apontado no item 5.1.2 da peça inaugural, houve deficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial. Após a apresentação da defesa, seu valor foi reduzido de R\$ 226.440,25 para R\$ 146.040,08, falha reputada pela Auditoria como nociva ao equilíbrio das contas públicas.

O equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária. Decerto que encontra sua maior expressão na LRF, mas que há muito vem sendo perseguido pelo ordenamento jurídico. Exemplo disso é a alusão feita no artigo 48, “b”, da Lei 4.320/64, que propugnava, há mais de meio século, a obrigatoriedade de o gestor público manter, durante o exercício, na medida do possível, “o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.

Em uma das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal³, o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza o a essência da norma, com a autoridade de quem atuou no processo legislativo na condição de consultor do Senado Federal. Para ele, os objetivos da LRF, qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, visam à prevenção de deficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.

A situação descrita na instrução está longe de implicar desajustes nas contas do município. Primeiramente, há que se enfatizar que, como aludido no introito que antecede meu voto, o Balanço Orçamentário consolidado apresentou, na verdade, superavit de R\$ 212.850,80, equivalente a 1,68% da receita orçamentária arrecadada. A eiva indicada pela Auditoria tem a ver com deficit financeiro no Balanço Patrimonial (BP).

¹ Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

³ Curso de Responsabilidade Fiscal, lançado pela Editora Fórum em 2013.

Sobre o demonstrativo, a mais recente edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público afirma que o BP é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação. Ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos itens que o compõem, a Lei 4320/64 confere um viés orçamentário ao BP.

*Como se vê, no Ativo e Passivo financeiros serão contabilizados os eventos cuja realização dispensa a autorização legislativa consignada em orçamento. Um déficit apurado neste segmento, notadamente de pouquíssima expressividade, como no caso concreto, não tem o condão de comprometer a condução da gestão municipal, muito menos em implicar problema para a gestão subsequente. Assim, **não indica mácula à presente prestação de contas**, devendo ser afastada.*

- *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 284.033,48, art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993.*
- *Ausência ou irregularidade na comprovação do vínculo de exclusividade de representação por empresário de artista para contratação de inexigibilidade, contrariando a Lei nº 8.666/93, Art. 25, RN TC nº 03/09 e RN TC nº 05/12.*

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”⁴. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório. Após a defesa, subsistiu o montante de despesas carentes de certame de R\$ 248.033,48, que corresponde a 1,99% do montante das despesas executadas. Todavia, cabem correções nesse valor, posto que despesas com compra de um terreno (R\$ 30.000,00) e locação de área para aterro sanitário (R\$ 8.000,00) podem ser executadas por meio de dispensa, como disciplina o artigo 24, X, da Lei de Licitações e Contratos, reduzindo sobremaneira o montante.

*A lista de despesas não licitadas foi explicitada no item 6 da inicial (fl. 197), não havendo alteração por força da apresentação da defesa. Embora alguns processos tenham sido enviados (fls. 318/464), o foram de forma incompleta, na opinião do Órgão de Instrução. Entre os dezessete credores da Administração Municipal que deveriam ter se submetido ao regramento constante do artigo 37, XXI, da Magna Carta, a maioria foi beneficiária de valores que extrapolam o montante de dispensa descrito no inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93 em quantia de pouca relevância. Trata-se de compras e serviços corriqueiros, com pagamentos realizados ao longo dos meses do exercício, razão pela qual, excepcionalmente, compreendo não se constituir motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas apresentadas. Contudo, a mácula desenhada **representa ressalva** na presente PCA, ensejando a **aplicação de multa legal**, e **recomendações** ao gestor para que evite a reincidência em erro semelhante.*

*Também é passível de **cominação pecuniária** a contratação de bandas, pela via do instituto da inexigibilidade, sem que se comprove a intermediação por empresário exclusivo. Tal conduta fere remansosa jurisprudência desta Casa, como também vai de encontro ao que estabelece a Resolução Normativa – RN 03/2009, que regulamenta o tema.*

⁴ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

- Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal, contrariando o art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.
- Não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público, contrariando o art. 37, II, da Constituição Federal.

Em destaque, irregularidades relativas à gestão de pessoal. No que concerne às despesas do Poder Executivo, o limite apurado pela Equipe Especialista foi da ordem de 54,93%, extrapolando levemente o teto percentual previsto no artigo 20, III, “b”, da LRF, e, mais significativamente, o limite prudencial previsto no artigo 22, do mesmo estatuto. Há que se pontuar que, como consta na exordial, houve acréscimos relacionados a valores apropriados nos elementos 35, 36 e 39 (serviços de consultoria e outros serviços de terceiros pessoa física e jurídica, respectivamente). Entre os serviços prestados, há situações que envolvem assessoria jurídica e contábil e serviços médicos. Ainda que louvável o fato de determinadas municipalidades optarem pela contratação via concurso público para a oferta de tais serviços, não se pode exigir peremptoriamente tal conduta, sob pena de adentrar na seara da valoração que compete ao Chefe do Poder Executivo, em tese, quem mais conhece a realidade da gestão municipal. Do exposto, fácil concluir que tal percentual tende a ser menor do que o divulgado, conduzindo-o, com grande probabilidade, a posição inferior ao limite de 54%.

Não obstante, não é de todo prudente permitir que o percentual de despesas de pessoal grave em torno do limite máximo previsto na LRF, razão pela qual, aderindo aos termos do Parecer Ministerial nº 01702/15, **voto por recomendar** ao Alcaide a adoção de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00. Recomendações, também, para o estudo de viabilidade de realização de concurso público, tendo por balizador a necessidade dos municípios e, obviamente, a situação financeira da Urbe.

- Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$ 8.933,28, contrariando o art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964.
- Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 223.710,15 contrariando os arts. 40, 195, I, “a”, da Constituição Federal e art. 35 da Lei 4.320/64.

As máculas em comento tocam a temática previdenciária. A informação trazida pela Auditoria figura no quadro do item 13 do relatório inaugural. Há que se frisar, também, o impacto na estimativa de contribuição previdenciária patronal provocado pela majoração da base de cálculo. No caso em tela, em números precisos, foi acrescido o montante de R\$ 1.807.863,68, ao valor de R\$ 4.902.156,10 obtido do sistema Sagres.

Decerto que a maior parte do acréscimo advém das despesas de pessoal do Fundo Municipal de Saúde de Casserengue, devidamente trazidas ao cômputo. Entretanto, há reflexos provenientes do ato de incluir entre as despesas de pessoal valores pagos em elementos de despesa que não se amoldam a tal propósito, como explicado no item anterior. Não obstante, um olhar detido no indigitado quadro demonstra que, do total de R\$ 1.505.812,05, referentes à estimativa de contribuição previdenciária patronal, a gestão municipal recolheu R\$ 1.387.391,98, percentual superior a 92% do montante devido. Arrisco-me a dizer que poucos municípios paraibanos mostram-se tão zelosos na condução de tema tão sensível como o é a previdência pública.

Sobre a alegação de despesas sem comprovação, no valor de R\$ 8.933,28, há que se ressaltar os montantes que compõem as tabelas do Documento 18655/15, parte integrante do processo eletrônico. As guias relativas às competências de janeiro a novembro, efetivamente pagas em 2013, perfizeram a monta de R\$ 1.535.961,82. Por seu turno, a título de lançamentos a débito da conta do FPM, foi apurado o valor de R\$ 382.850,68. Somadas as parcelas, obtém-se o total de R\$ 1.918.812,50. Este é o valor debitado dos cofres da municipalidade no curso do exercício de 2013, confirmado tanto Auditoria quanto pela assessoria contábil do gestor.

De acordo com a metodologia adotada pelo Grupo de Instrução, tal montante deve ser cotejado com as informações de pagamentos constantes do Sistema Sagres, relativas a repasses ao INSS, apuradas em 2013. Tal consolidação é detalhada no item 13.0.3 da inicial, e inclui movimentação orçamentária e extra-orçamentária. O cálculo estimou o valor de R\$ 1.927.745,78, dando azo à conclusão de despesa não comprovada de R\$ 8.933,28, o que representa 0,46% do total do recolhimento previdenciário.

Impende destacar que a comparação entre saídas financeiras (guias de previdência e débitos na conta do FPM) e pagamentos realizados (Sistema Sagres) constitui metodologia adequada para a constatação de

eventual malversação de recursos. Todavia, sua confiabilidade está indissociavelmente ligada à correção da base de dados do Sagres. Qualquer incorreção pode conduzir a conclusões equivocadas.

Decerto que a responsabilidade pela fidedignidade das informações recai no gestor. Todavia, não se desconhece que são comuns as ocorrências de falhas que, muitas vezes, passam despercebidas aos olhos dos profissionais de contabilidade que alimentam o sistema de dados do TCE/PB. Volto a frisar que o caso concreto ilustra situação de extrema probidade na condução da questão previdenciária. Afinal, está-se diante de recolhimento de contribuições que se aproximam dos dois milhões de reais. Por essa razão, parece-me demasiadamente austero acolher a tese de despesa não comprovada, nomeadamente porque o valor residual de R\$ 8.933,28 é inferior a 0,5% do montante supostamente devido. Não é improvável supor que a justificativa para o descompasso de valores pode estar em incorreções nos dados do Sagres. Em casos como o que ora se descortina, imprescindível a precisão dos dados.

Isto posto, diante da pouca expressividade do montante apurado e das incertezas que envolvem a quantificação da eiva, bem como tomando por baliza a necessidade de o Tribunal de Contas observar a seletividade (risco, materialidade e relevância) nas suas ações de controle, entendo que a falha em pauta não tem o condão de macular a presente PCA.

- Ausência de encaminhamento do Parecer do FUNDEB, descumprimento ao inciso VIII, do art.12, da RN TC Nº 03/2010.
- Descumprimento de Resolução do TCE/PB.
- Não-instituição do Sistema de Controle Interno mediante lei específica, contrariando o art. 74 da Constituição Federal; art. 10 da Lei Complementar nº 269/2007.
- Inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas, contrariando a RN TC Nº 05/2005.
- Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos, contrariando o art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964.
- Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto em desacordo com a "Portaria Interministerial nº 163/2001 Resolução CFC nº 1132/08 (NBC T 16.5 - Registro Contábil)".

O traço comum às seis eivas é a ausência de procedimentos de controle. São registros de não conformidade pela afronta direta a normativos, quer internos, como ilustram os exemplos de exigência do parecer do Fundeb ou do controle de combustíveis e peças veiculares; quer de estatura constitucional, como a previsão de instituição de sistemas de controle interno, constante do caput do artigo 74 da Constituição Federal⁵. Frise-se que, no caso específico do parecer do Fundeb, a documentação faltante já foi acostada aos autos eletrônicos, por ocasião da apresentação da defesa, sendo que a Auditoria manteve-se irredutível quanto ao seu entendimento sob a alegação de intempetividade.

As máculas ensejam a **cominação de multa pessoal** ao gestor, bem como a recomendação de não incorrer nas mesmas em exercícios futuros.

- 14. Não construção de aterro sanitário municipal, não se enquadrando na Política Nacional de Resíduos Sólidos, contrariando a Constituição Federal - art. 23, inciso VI e Lei Federal nº 12.305/2010 (Item 16.4.1 do Relatório Inicial).

A questão do manejo de resíduos sólidos é crucial para os municípios brasileiros, principalmente se levarmos em consideração o contínuo processo de urbanização, que tem transferido parcela significativa da população da zona rural para os espaços centrais mais exíguos, aumentando, por conseguinte, a densidade demográfica e a necessidade de conferir maior eficiência aos processos de coleta e tratamento de lixo. Nos novos conglomerados urbanos, marcados por expansão em geral desordenada, ocupações irregulares e complexas relações sociais, o gerenciamento inadequado de resíduos sólidos pode ensejar graves problemas ambientais, com impacto direto na saúde pública.

Como reflexo dessa nova realidade, a Presidência da República sancionou a Lei Nacional 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Entre outras coisas, a norma estabeleceu o prazo de dois anos, contados da data da sua publicação⁶, para que Estados e Municípios elaborassem seus planos de

⁵ A alusão feita pela Auditoria ao artigo 10 da Lei Complementar 269/2007 é inapropriada, posto que o normativo está adstrito ao Estado do Mato Grosso, onde se deu o processo legislativo.

⁶ A norma entrou em vigor em 02/10/2010.

gestão integrada de resíduos sólidos. Também foi definido que, até agosto de 2014, os entes públicos deveriam implantar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Expirados os prazos, fácil constatar quão irrealista foi a pretensão legislativa.

A longa tramitação do PNRS, iniciada em 1989, com o Projeto de Lei do Senado 354/89, já evidencia a complexidade do tema de fundo. Ainda que, como apontou a Auditoria, o Município de Manaíra não tenha elaborado tempestivamente o Plano Municipal de Gestão Integrada, há informações de que, no corrente ano de 2015, tramita o Projeto de Lei Municipal 324, onde presumivelmente estão contempladas as medidas reclamadas no estatuto nacional.

Não vejo, pois, razão para alçar o atraso à condição de irregularidade capaz de macular o presente processo. Ademais, há movimentos legislativos que sinalizam claramente a dilação dos prazos estabelecidos na Lei 12.305/10, entre os quais destaco o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória 651/2014, que deu ensejo à Lei 13.043/14⁷, e a recente aprovação pelo Senado Federal do Projeto de Lei 425/2014.

A título de informação, o projeto prevê que as capitais e municípios de região metropolitana terão até 31 de julho de 2018 para acabar com os lixões. Os municípios de fronteira e os que contam com mais de 100 mil habitantes, com base no Censo de 2010, terão um ano a mais para implantar os aterros sanitários. As cidades que têm entre 50 e 100 mil habitantes terão prazo até 31 de julho de 2020. Já o prazo para os municípios com menos de 50 mil habitantes será até 31 de julho de 2021. O adiamento pretendido demonstra que o arcabouço legislativo que regulamenta o tema tende a ser alterado, o que deve implicar, muito provavelmente, a concessão de prazos mais dilargados para que os entes públicos adotem as providências exigidas pelo PNRS.

Independentemente do que foi exposto, cumpre mencionar que, em sua defesa, o gestor aludiu a um suposto projeto de esgotamento sanitário, a ser submetido ao Governo Federal. Não houve quaisquer provas documentais da existência do projeto e, ainda que houvesse, o argumento pretende eximir a responsabilidade municipal da adoção de medidas para a implantação da PNRS. Apenas para citar um exemplo, sequer há indícios do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, medida reclamada pela Lei 12.305/10. Deste modo, ainda que seja demasiadamente austera a rejeição de contas, a **inação do gestor deve ser punida com multa**.

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, peço vênha para divergir dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, votando pela **emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Casserengue**, exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor Luis Carlos Francisco dos Santos e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Julgamento regular com ressalvas** das contas de gestão do senhor Luis Carlos Francisco dos Santos, Prefeito de Casserengue, referente ao exercício de 2013.
- 2) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. Luis Carlos Francisco dos Santos, Prefeito de Casserengue, no valor de R\$ 4.407,71 (quatro mil, quatrocentos e sete reais e setenta e um centavos), equivalente a **104,18** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 4) **Recomendação** à Administração Municipal de Casserengue no sentido de promover, observados os limites de gastos com pessoal e a necessidade pública, a realização de concurso para o provimento das vagas atualmente ocupadas por prestadores de serviço, bem como de atentar para as determinações da Lei de Licitações e Contratos.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04387/14, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Casserengue, este **PARECER FAVORÀVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Municipal, exercício 2013, sob a responsabilidade do senhor **Luis Carlos Francisco dos Santos**, e, em Acórdão separado:

⁷ O artigo que estendia o prazo previsto nos artigos 54 e 54 do PNRS foram vetados pela Presidente da República..

- 1) **Julgar regulares com ressalvas** as contas de gestão do senhor Luis Carlos Francisco dos Santos, Prefeito de Casserengue, referente ao exercício de 2013.
- 2) **Declarar** o atendimento integral aos preceitos da LRF.
- 3) **Aplicar multa** ao Sr. Luis Carlos Francisco dos Santos, Prefeito de Casserengue, no valor de R\$ 4.407,71 (quatro mil, quatrocentos e sete reais e setenta e um centavos), equivalente a 104,18 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 4) **Recomendar** à Administração Municipal de Casserengue no sentido de promover, observados os limites de gastos com pessoal e a necessidade pública, a realização de concurso para o provimento das vagas atualmente ocupadas por prestadores de serviço, bem como de atentar para as determinações da Lei de Licitações e Contratos.

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

João Pessoa, 18 de novembro de 2015.

Em 18 de Novembro de 2015



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Marcos Antonio da Costa

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

**Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira
Filho**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL