



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04653/15

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Jericó. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014. 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- 0694 /16

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de Jericó, senhor **Claudeeide de Oliveira Melo (CPF nº 330.084.934/91)**, relativa ao exercício financeiro de 2014. 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 Jericó; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial (fls. 154/178), em 16/05/2016, 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 605/2013, de 19/12/2013, na qual receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 26.261.938,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 80,00% da despesa fixada na LOA (R\$ 21.009.550,40).*
- b) Durante o exercício, somente foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 5.016.382,86, tendo como fonte de recursos anulação de dotações. Ademais, foram utilizados R\$ 3.222.802,11 dos créditos adicionais abertos.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 14.572.234,18, representando 55,49% do valor fixado no orçamento.*
- d) A despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 14.660.121,65, representando 55,82% do valor previsto no orçamento.*
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 8.712.842,63.*
- f) A Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 12.531.581,18.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

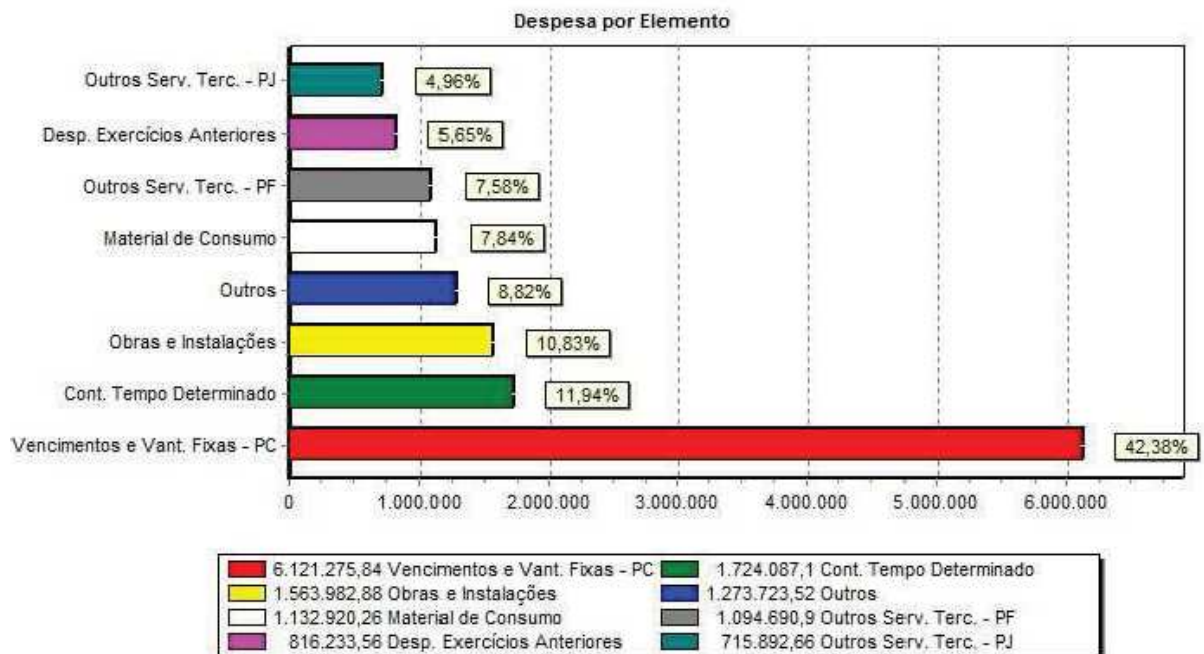
- O Balanço Orçamentário Consolidado apresenta deficit equivalente a 0,60% (R\$ 87.887,47) da receita orçamentária arrecadada.
- O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.839.022,69, depositado na conta Bancos.
- O Balanço Patrimonial evidenciou superavit financeiro, no valor de R\$ 187.412,39.

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 04748/15), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 0461/16, publicado na edição nº 1552 do Diário Oficial Eletrônico, em 06/09/2016. Julgadas regulares com ressalvas, as referidas contas não mencionam falhas relacionadas à remuneração dos edis.

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 aplicação de recursos do FUNDEB, na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM), atingiu o montante de R\$ 2.294.964,07, equivalente a **77,40%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%). O saldo final na conta do Fundo foi de R\$ 3.565,28, representando **0,12%** do volume de receitas mais rendimentos (limite máximo=5%).
- A aplicação, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 2.846.023,37, equivalente a **32,67%** da RIT (limite mínimo=25%);
- A Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R\$ 2.066.505,39, equivalente a **22,95%** da RIT;
- As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 8.456.872,80, equivalente a **67,48%** da RCL (limite máximo=60%), considerando o Parecer TC nº 12/07;
- As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 8.011.575,84, equivalente a **63,93%** 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 18/05/2016 (fl. 372), a citação do senhor 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 (fls. 375/376), pleito acatado pela relatoria.

Em seguida, o interessado acostou aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Documento TC nº 35146/16, fls. 379/425). Depois de compulsar detidamente as peças defensórias, O Grupo Especial de Auditoria (GEA) pronunciou-se em relatório técnico (fls. 509/522), mantendo as seguintes irregularidades:

1. Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício.
2. Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício.
3. Não encaminhamento a este Tribunal da PPA do exercício.
4. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatações pela equipe técnica.
5. Ocorrência de deficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 87.887,47.
6. Saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação.
7. Omissão de registro de receita orçamentária.
8. Não realização de processo licitatório, no valor de R\$ 75.494,26.
9. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
10. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
11. Não redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei.
12. Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal.
13. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 1.346.420,81.
14. Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 1.346.420,81.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 1329/16 (fls. 524/532), da lavra da ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, em consonância com o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnando para que esta Corte de Contas decida nos seguintes termos:

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Claudeeide de Oliveira Melo, Prefeito Constitucional do Município de Jericó, relativas ao exercício de 2014.
- b) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO** do Alcaide supramencionado, relativas ao exercício de 2014.
- c) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Claudeeide de Oliveira Melo, no montante de R\$ 878.099,14, devido a não comprovação da destinação de recursos retirados de contas bancárias.
- e) **APLICAÇÃO DE MULTA** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao mencionado gestor, em face da transgressão de normas legais, conforme acima apontado.

- f) **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária, a fim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências.
- g) **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de Jericó no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, bem como as consubstanciadas na Lei nº 4320/64, Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), Lei 12.527/2011, Lei 131/2009 e na Lei 8.666/93, sobretudo a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as intimações 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 utilize, guarde, gerencie, administre ou, ainda, tenha 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.

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

- Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício.
- Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício.
- Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do exercício.

As máculas aqui tratadas dizem respeito a falhas na regular apresentação de documentos para fins de prestação de contas. No que toca ao não envio da LOA, o gestor descuidou de determinações constantes na Resolução Normativa RN – TC – 07/2004. Vale destacar que a citada norma disciplina o envio, pelo Governo do Estado e pelos Municípios, das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (artigo 5º, §1º) e Leis Orçamentárias Anuais (artigo 7º, §1º), inclusive arbitrando o valor da cominação por eventual atraso (artigo 32). Como se lê nos dispositivos, a resolução, elaborada há mais de uma década, previa a constituição de processos específicos para apreciação das peças orçamentárias.

A despeito do ato normativo ainda estar em voga, alguns dos regramentos contidos na RN – TC – 07/2004 perderam a finalidade a partir da adoção da nova processualística de contas. Assim, não existem mais os processos específicos de LDO, LOA ou PPA. O conjunto orçamentário passou a integrar o processo eletrônico, sendo que cada uma das leis pode ser consultada na opção “arquivos anexos/apensados”, dentro do sistema de tramitação.

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

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

A descontinuação dos processos de leis orçamentárias, todavia, não implicou a desobrigação de envio a esta Corte de Contas. E a maior evidência de que a remessa não foi efetuada tempestivamente é que a tríade de instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) não pôde ser localizada dentro dos arquivos que compõem os autos. Vale frisar que os prazos limites estabelecidos nos artigos 5º, §1º e 7º, §1º tendem a ser flexibilizados, ante à inexistência dos processos específicos para análise das leis orçamentárias. Assim, caberia ao gestor o envio das peças em conjunto com o próprio processo eletrônico de prestação de contas. **Sua inércia desse ver sancionada com multa pecuniária, com arrimo no artigo 56, II, da LOTCE/PB.**

– Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatações pela equipe técnica.

A falha foi descrita no item 5.1.1 do relatório inicial. As informações sobre receitas e despesas extra-orçamentárias, colhidas em três fontes distintas, são destacadas em uma tabela, evidenciando inconsistências entre o sistema Sagres, o Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos não Consignados no Orçamento – DOAR – e o Demonstrativo da Dívida Flutuante.

Em sua defesa, o gestor reconheceu o erro e ressaltou o envio dos demonstrativos devidamente corrigidos, solicitando a elisão da falha. O Órgão Técnico lembrou a importância da correta escrituração contábil, salientando que, a despeito da remessa das novas informações, elas não poderão ser acatadas para fins de alteração da Prestação de Contas Anual do exercício em pauta.

Indubitavelmente, assiste razão à Equipe de Instrução quando reforça a importância da fidedignidade dos dados contábeis encaminhados pelos entes jurisdicionados. As informações neles contidas constituirão as balizes em que se alicerçará a análise da PCA.

Decerto que, em muitos casos, percebe-se pouco cuidado por parte dos responsáveis na elaboração das peças técnicas dos municípios paraibanos. Constantemente, a Auditoria reporta casos onde as informações divulgadas em demonstrativos contábeis discrepam, em larga margem, daquelas disponíveis na base do Sagres. Isto quando as divergências não estão presentes na própria base da contabilidade municipal, falha ainda pior.

Não parece ser este o caso em exame. Importa frisar que a falha se cingiu exclusivamente aos dados extra-orçamentários. Parece-me desarrazoado admitir a impossibilidade de correção de erros. Todavia, o gestor deve estar ciente da imperiosa necessidade de remeter à Assessoria Técnica do Tribunal (ASTE) as alterações procedidas nos demonstrativos, evitando, dessa forma, a propagação das inconsistências apontadas.

– Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 87.887,47

A pecha citada sinaliza a ocorrência de gastos superiores à arrecadação durante o exercício de 2014. O valor de R\$ 87.887,47 representa um déficit aproximado de 0,60% do total da receita efetivamente arrecadada. Importa mencionar que no julgamento da PCA do exercício de 2013, também de minha relatoria, destacou-se descompasso entre receitas e despesas da ordem de R\$ 633.811,78. As informações constam dos Arestos que compõem o Processo nº 04443/14.

O equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária. Decerto que encontra sua maior expressão na LRF, mas 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”.

Numa das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal³, o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza 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 déficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje

³ Curso de Responsabilidade Fiscal, lançado pela Editora Fórum em 2014.

consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.

A situação descrita na instrução, à primeira vista, pode levar à conclusão de que houve uma redução expressiva no deficit. Basta o exame mais detido dos números para constatar que isso não aconteceu. Como mencionei no Acórdão APL – TC 0159/16, que integra as contas do exercício anterior, a gestão de Jericó vem sistematicamente apropriando despesas em Restos a Pagar. No presente exercício, tal prática implicou a não liquidação de despesas cujo montante chegou a R\$ 1.211.383,22. Na lista de empenhos não pagos estão obrigações líquidas e certas, tais como a folha de pagamento. A prática busca, de forma espúria, disfarçar a grave situação fiscal da municipalidade, materializada nos constantes deficits orçamentários.

Atente-se para outro ponto com conseqüências deletérias ao equilíbrio das finanças municipais. A Auditoria apontou a ausência de empenhamento e recolhimento do montante de R\$ 1.346.420,81, a título de contribuição previdenciária patronal. Novamente é evidenciado o descaso com responsabilidades legalmente devidas pelo Município, que sequer são empenhadas, resultando em reiterados pedidos de parcelamento com a Autarquia Nacional, que onerarão a Administração por muitos anos, a custo de juros e multa.

Pelo que foi exposto, entendo que as falhas descritas **indicam mácula à presente prestação de contas**, contribuindo para o juízo de reprovabilidade, **sem prejuízo da cominação de multa pecuniária ao gestor**.

- Saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação.
- Omissão de registro de receita orçamentária.

As duas irregularidades, listadas nos itens 5.1.3 e 5.1.4 da inaugural, foram apuradas com a mesma metodologia, que consistiu na comparação dos saldos financeiros informados no sistema Sagres com o a posição correspondente, aferida pela Equipe Técnica, tendo por fonte extratos bancários. O cotejamento foi feito individualmente, conta a conta, como ilustram as duas tabelas que compõem os citados itens.

A primeira delas lista os casos em que os extratos bancários, tomados como parâmetros, informam valores menores do que aqueles constantes no Sagres. O somatório destes valores perfaz o montante de R\$ 878.099,14, classificado como “saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação”⁴. A segunda tabela arrola os exemplos em que se constatou o oposto, ou seja, extratos bancários espelhando valores maiores do que os correspondentes no Sagres. A isso, a Auditoria chamou de “omissão de registro de receita orçamentária”, que foi calculado pelo valor de R\$ 625.208,62.

De saída, a pecha expõe uma vulnerabilidade da sistemática de recepção das informações no sistema Sagres: a fidedignidade dos dados constantes dos extratos bancários apresentados pelos entes jurisdicionados não é avaliada. Noutras palavras, inexitem mecanismos de checagem para atestar se os valores informados correspondem efetivamente à posição bancária. Prova incontestada de tal assertiva é o fato de que a Auditoria, comparando os extratos enviados com aqueles colhidos na inspeção, ter identificado discrepância em dezenas de contas.

Parece-me evidente que não há confiabilidade nas fontes de informação que levaram à conclusão do Órgão Técnico. As duas tabelas mencionadas estampam situações antagônicas. Se, no primeiro caso, os extratos financeiros da amostra, somados, resultam em valor de R\$ 878.099,14, dando azo à hipótese de saída não comprovada de recursos públicos, no segundo, fica evidenciada uma situação financeira real mais favorável do que a espelhada nos registros da contabilidade municipal, visto que, nos limites da amostra, a disponibilidade financeira em Bancos supera a contábil em R\$ 625.208,62.

Reconheço que os esclarecimentos apresentados por ocasião da defesa, que põem no centro da falha descrita no item 5.1.3 a ocorrência de Transferências Eletrônicas Disponíveis, não são convincentes. Entretanto, é inequívoco que as situações aqui tratadas produzem efeitos opostos. Se delas resultam débito – entendimento patrocinado pelo Parquet Especial, sua quantificação deve considerar as duas parcelas. Deste modo, ressaltando a grande probabilidade de a incorreção não estar relacionada à malversação de recursos, considero inevitável a **imputação de débito**, no valor de R\$ 252.890,52, tendo por corolário lógico a rejeição das contas.

⁴ A gravidade da eiva levou o Ministério Público de Contas a pugnar pela imputação do valor a débito do gestor.

- Não realização de processo licitatório, no valor de R\$ 75.494,26.

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, estatuindo, 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”⁵. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

As alegações da defesa não foram suficientes para desconstituir as falhas relativas à temática das licitações, gravadas no item 6.0.2 do proêmio. Ao final da marcha processual, o montante total de despesas que foram autorizadas sem o amparo de certames licitatórios alcançou R\$ 75.494,26, que corresponde a aproximadamente 0,51% do montante das despesas executadas.

Os serviços não licitados, que envolvem cinco credores, dizem respeito a atividades corriqueiras, sendo que os valores desembolsados extrapolaram o limite de dispensa do inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93 em quantia de pouca relevância, 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**, não se esquecendo das **recomendações** ao gestor para que não repita erros semelhantes.

- Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Não redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta as finanças dos Entes Federados, tendo por escopo o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, o diploma trouxe uma série de obrigações com vistas a conter dispêndios excessivos. Considerando que as despesas de pessoal são as mais representativas da matriz de gastos de Estados e Municípios⁶, a norma reservou para o tema diversos regramentos.

Em seu artigo 19, III, consta que despesa total com pessoal dos municípios não poderá exceder 60% do total da receita corrente líquida. Por seu turno, a alínea “b” do inciso III do artigo 20 institui que a despesa de pessoal do Poder Executivo Municipal não poderá ultrapassar 54% da RCL.

Para coibir eventuais extrapolações, a norma previu, em seu artigo 23, 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. Por óbvio, é inadmissível que, ao final do exercício de 2014, a despesa total com servidores do Ente Municipal comprometesse 67,48% da RCL. Percebe-se que a causa de tal disparate está no Poder Executivo, que gasta nada menos que 63,93% da RCL com pessoal.

⁵ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

⁶ Na União, o maior impacto orçamentário decorre dos serviços da dívida.

Além disso, a falha pode implicar a suspensão das transferências voluntárias e eventual autorização para contratação de operação de crédito, dificultando ainda mais o atendimento das necessidades da sociedade local por inércia do administrador em adotar medidas saneadoras. O evidente descaso do Gestor com o tema das despesas com folha de pagamento **contribui par a reprovação de suas contas**, dando 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.

– Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal.

A falha também foi constatada no Processo nº 04443/14, que examinou as contas do exercício de 2013. Comparativamente, houve uma redução no gasto com limpeza pública, escriturado no elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiros - pessoa física, que alcançou R\$ 166.737,10, ante R\$ 267.221,12 no ano anterior. Oportuna a reprodução de excerto do voto que proferi no Acórdão APL – TC 0159/16, com as devidas adaptações..

Conforme a peça inaugural, a Prefeitura Municipal de Jericó efetuou contratação de pessoal, no valor de R\$ 166.737,10, 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.

– *Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 1.346.420,81.*

– *Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 1.346.420,81.*

Não há Instituto Próprio de Previdência no Município de Jericó. Assim, compete à Autarquia Previdenciária Nacional a responsabilidade pelos pagamentos beneficiários aos servidores efetivos da Urbe, enquanto que ao Ente Municipal cabe a obrigação dos respectivos repasses.

As estimativas de cálculo relativas aos recolhimentos previdenciários em favor do INSS constam do item 13 da inicial. Segundo a Auditoria, a Edilidade deveria ter recolhido aos cofres da Autarquia o valor de R\$ 1.683.616,64. Entretanto, as informações da contabilidade indicam o repasse de apenas R\$ 337.195,83, o que corresponde a 20,03% das suas responsabilidades, indicando um repasse a menor da ordem de R\$ 1.346.420,81⁷. Em sua defesa, o gestor informou que foi formalizado acordo de parcelamento de débito, pacto que teria, em sua inteligência, o condão de elidir a irregularidade.

Como costume destacar nos meus votos, entendo que a estimativa da auditoria é passível de ajustes. A quantificação do valor da contribuição patronal a ser recolhida não pode ser obtida com a aplicação linear da alíquota contributiva. Necessário se faz expurgar os montantes referentes ao pagamento de eventuais benefícios, como salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

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 é expressiva. Afinal, as informações obtidas da instrução apontam que aproximadamente 80% da contribuição previdenciária patronal não foram pagos.

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. Já no que toca à questão orçamentária, financeira e patrimonial, o entendimento é diverso. Isto se deve ao fato de que a intempestividade do pagamento das obrigações previdenciárias não apenas lega às Administrações subseqüentes um ônus que não é seu, qual seja: o pagamento do principal, acrescido de juros e multa.

*Assim, o Prefeito de Jericó, ao deixar de empenhar e pagar as obrigações patronais devidas pela Urbe, atrai pra si as conseqüência da irregular escolha pública, conformada no negligenciamento de obrigação líquida e certa. A conjuntura destacada rende ensejo a **emissão de parecer contrário à aprovação das contas em testilha**, em conformidade com o Parecer Normativo PN TC n° 52/04, sem olvidar da **aplicação da multa** estabelecida no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, bem como da **comunicação à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual.***

*Escudado nos argumentos anteriormente explanados, corroborando com a maioria dos pontos emanados dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, voto pela **emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Jericó**, relativas ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Claudeide de Oliveira Melo**, e, no presente Acórdão, pelo (a):*

⁷ O valor não recolhido foi corrigido em relação ao montante apresentado na inicial, que era de R\$ 1.444.818,98.

- 1) **Julgamento irregular** das contas do senhor **Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito do Município de Jericó, referente ao exercício de 2014.
- 2) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- 3) **Imputação de débito** ao senhor **Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito do Município de Jericó, no valor de **R\$ 252.890,52** (duzentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e noventa reais e cinquenta e dois centavos), relativo à saída não comprovada de recursos, sendo a monta equivalente a **5.514,40** Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB)⁸, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 4) **Aplicação de multa** ao senhor **Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito Municipal de Jericó, no valor de R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), correspondendo a 203,58 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR/PB), com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário.
- 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 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- 04653/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1. **Julgar irregulares** as contas do senhor **Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito do Município de Jericó, referente ao exercício de 2014.
2. **Declarar o atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
3. **Imputar débito** ao senhor **Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito do Município de Jericó, no valor de **R\$ 252.890,52** (duzentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e noventa reais e cinquenta e dois centavos), relativo à saída não comprovada de recursos, sendo a monta equivalente a **5.514,40** Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB), assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
4. **Aplicar multa** ao senhor **Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito Municipal de Jericó, no valor de R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), correspondendo a 203,58 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR/PB), com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário.
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.

⁸ UFR/PB equivalente a R\$ 45,86 (outubro/2016).

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 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, 26 de outubro de 2016

Assinado 6 de Dezembro de 2016 às 11:06



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 29 de Novembro de 2016 às 09:25



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 1 de Dezembro de 2016 às 09:20



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL