



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO-TC- 04417/14**

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Mato Grosso. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013. Prefeito. Ordenador de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de JULGAMENTO das contas. Atribuição definida no art. 71, inciso II, c/c o art. 1º, § 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 – Não encaminhamento de leis orçamentárias. Não realização de procedimento licitatório. Saldo em conta do Fundeb ao final do exercício – extrapolação do limite máximo. Não empenhamento de despesas líquidas e certas. Não recolhimento de obrigação previdenciária patronal. Apropriação indébita previdenciária. **JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS das contas relativas ao exercício 2013. Atendimento integral às exigências da LRF. Cominação de multa. Representação. Recomendação.***

**ACÓRDÃO APL-TC- 00227/16**

### RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de **Mato Grosso**, senhor Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro, 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 Mato Grosso; 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 I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 137/158), 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 0146/2013, publicada em 08/01/2013, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 12.360.000,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 9.888.000,00, equivalente a 80,00% da despesa fixada na LOA<sup>1</sup>.*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 1.414.736,47, tendo por fonte de recursos, exclusivamente, a anulação de dotações. A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa<sup>2</sup>. Dos créditos abertos, foram utilizados R\$ 949.741,05.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 8.422.659,45, representando 68,14% da previsão inicial.*
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 8.534.323,11, representando 69,05% da estimativa inicial.*
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 7.413.427,05.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 8.285.859,95.*

#### **2. No tocante aos demonstrativos apresentados:**

<sup>1</sup> Em sede de relatório inicial, a Auditoria afirmou que a Administração Municipal de Mato Grosso não havia encaminhado tempestivamente a esta Corte a Lei Orçamentária Anual. A eiva permaneceu após análise de defesa. Todavia, comprovada a sua publicação, foi possível constatar a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares.

<sup>2</sup> A regularidade foi reconhecida pela Unidade de Instrução por ocasião da análise de defesa.

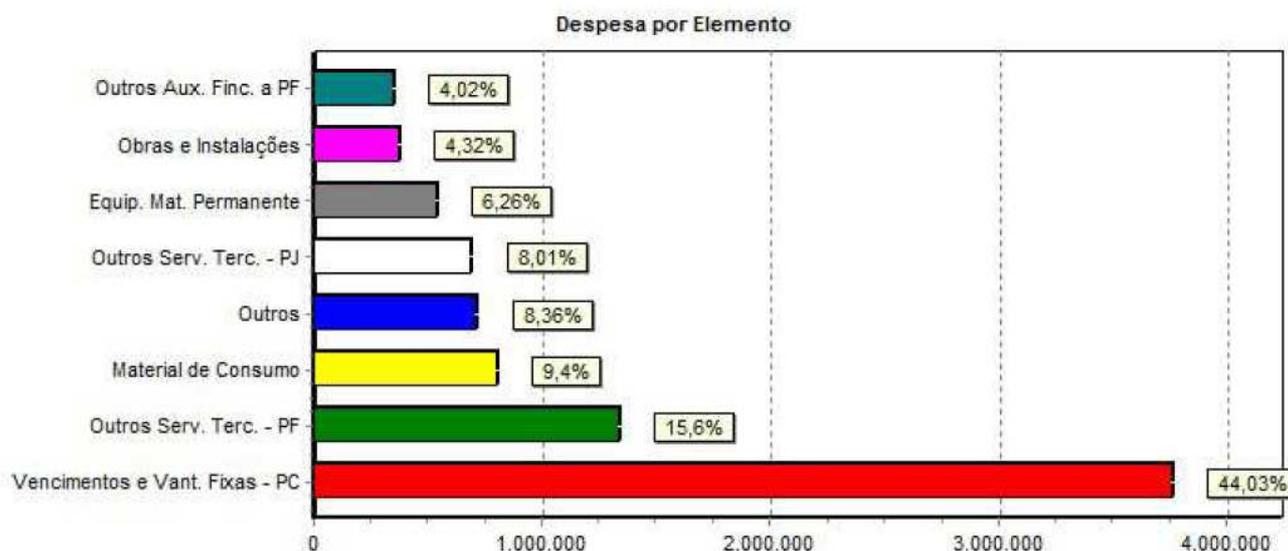
- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R\$ 111.663,66) equivalente a 1,33% da receita orçamentária arrecadada.
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 635.510,61, apropriado nas contas Bancos (R\$ 593.298,62) e Caixa (R\$ 42.211,93).
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 402.491,62.

### 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 04599/14), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 0465/15, publicado na edição nº 1333 do Diário Oficial Eletrônico em 01/10/2015.

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\$ 642.008,31, equivalente a **67,35%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.259.905,13, equivalente a **30,48%** da RIT (limite mínimo=25%).
- c) Ao final do exercício, a conta do Fundeb apresentou saldo financeiro de R\$ 169.183,85, correspondendo a **17,75%** do volume de recursos recebidos pelo fundo (limite máximo=5%).
- d) O Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.450.678,39, equivalente a **20,19%** da RIT (limite mínimo=15%).
- e) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 4.285.292,79, correspondendo a **51,72%** da RCL (limite máximo=60%);
- f) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 3.995.450,79, correspondendo a **48,22%** da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da exordial (item 17, fl. 157), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2013, atribuíveis ao senhor Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro. 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. 252). A comunicação processual foi publicada na Edição nº 1316 do Diário Oficial Eletrônico, em 08/09/2015.

Após ver acatada sua solicitação de prorrogação de prazo de defesa, o Prefeito de Mato Grosso apresentou suas contrarrazões (fls. 258/280), acompanhadas de documentação de suporte. As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 677/702), opinando conclusivamente sobre a manutenção das seguintes falhas:

1. Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício, descumprindo o art. 5º, § 1º, da RN TC Nº 07/2004 alterada pela RN TC Nº 05/2006.
2. Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício, descumprindo o art. 7º, § 1º da RN TC nº 07/2004 alterada pela RN TC nº 05/2006.
3. Existência de saldo financeiro do FUNDEB disponível superior a 5% à receita total do período, descumprindo o art. 21, § 2º, da Lei nº. 11.494/2007 e §1º da RN TC nº. 08/2010.
4. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$ 155.070,25.
5. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, descumprindo o art. 37, II e IX, da Constituição Federal.
6. Não-liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, descumprindo o art. 48, II, da LRF, com redação da Lei Complementar nº 131/2009.
7. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R\$ 244.184,43, descumprindo os arts. 40, 149, § 1º, e 195, II, da Constituição Federal.
8. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 621.368,15, descumprindo os arts. 40, 195, I, "a" da Constituição Federal e art. 35 da Lei 4.320/64.
9. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$ 621.368,15, descumprindo os arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.
10. Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos, descumprindo a Lei 12.305/2010 e a Constituição Federal.

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 0029/16 (fls. 704/710), de autoria da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira. 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 anuais de responsabilidade do senhor Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro, Prefeito Municipal de Mato Grosso, relativas ao exercício de 2013.
- b) **Declaração de atendimento parcial** aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2013.
- c) **Aplicação de multa** ao gestor acima referida com fulcro no art. 56, II da Lei Orgânica do TCE/PB (LC 18/93), em face da transgressão a normas legais, conforme apontado no presente Parecer.
- d) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil, a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias.
- e) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Mato Grosso no sentido de: a) guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, sobretudo, no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade, o do controle, o da eficiência e o da boa gestão pública; b) conferir a devida obediência às normas consubstanciadas nas Leis nº 8666/93 e nº 12.305/2010; c) não repetir as eivas constatadas nas presentes contas.

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

Na Sessão Ordinária nº 2072, em 13/04/2016, o Relator levou o feito à apreciação do Tribunal Pleno. Após proferir seu voto<sup>3</sup>, em linha com a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, foi inaugurada divergência pelo Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, que, entre outras medidas, pugnou pela emissão de parecer favorável. Entrementes, houve dois pedidos de vista, um deles gravado na mesma Sessão 2072, da parte do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão. Na apresentação de suas conclusões, trazidas à baila na Sessão Ordinária 2074, realizada em 27/04/2016, o Magistrado de Contas aderiu à dissidência. Novo pedido de vista, dessa vez a cargo do Conselheiro Marcos Antônio da Costa, que também aliou-se à divergência quando do pronunciamento de seu voto. O resultado foi proclamado em 04/05/2016, no curso da Sessão Ordinária 2075: vencido, por maioria (3x2) o voto do Relator, a responsabilidade sobre a formalização da decisão foi transferida ao Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho.

### **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 essenciais<sup>4</sup>, 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 corretivas<sup>5</sup>. 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.

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

- Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício, descumprindo o art. 5ª, § 1, da RN TC Nº 07/2004 alterada pela RN TC Nº 05/2006.
- Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício, descumprindo o art. 7º, § 1º da RN TC nº 07/2004 alterada pela RN TC nº 05/2006.

As máculas aqui tratadas dizem respeito ao descumprimento das 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<sup>6</sup>.

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.

<sup>3</sup> Acompanhado integralmente pelo Conselheiro Arnóbio Alves Viana.

<sup>4</sup> Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

<sup>5</sup> Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

<sup>6</sup> Além de processos específicos relativos à triade orçamentária (PPA, LDO e LOA), a RN – TC 07/2004 faz alusão ao acompanhamento de gestão, instruído com balancetes mensais e relatórios de gestão fiscal e execução orçamentária.

*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 do presente processo. Vale frisar que os prazos limites estabelecidos nos artigos 5º, §1º e 7º, §1º tendem 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.***

- Existência de saldo financeiro do FUNDEB disponível superior a 5% à receita total do período, descumprindo o. art. 21, § 2º, da Lei nº. 11.494/2007 e §1º da RN TC nº. 08/2010

*Reza a norma regente que até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. A autorização contempla a possibilidade de utilização de eventual saldo residual que, por razões alheias, não puderam ser empregados no mesmo exercício em que se deu o repasse.*

*No exemplo em pauta, observou-se que o saldo da conta do FUNDEB correspondeu a R\$ 169.183,85, representando 17,75% da receita do período (R\$ 953.206,30). Ainda que respeitada a aplicação mínima de 60% no pagamento de professores, a conduta do gestor denota o descuido no planejamento e, por consectário lógico, na execução, **devendo ser cominada multa pecuniária, com supedâneo do artigo 56, II, da Lei Orgânica deste Corte.***

- Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$ 155.070,25.

*O ordenamento jurídico estabelece que, em regra, a contratação com o setor público não pode prescindir da realização de licitação prévia. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”<sup>7</sup>. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.*

*No que toca à falha constatada no caso concreto, já na exordial era possível concluir que a Administração Municipal de Mato Grosso realizou procedimentos licitatórios para a maioria das autorizações de despesas. Tanto que o valor originalmente apontado pela Auditoria foi de pouca expressão. Ao final da marcha processual, o montante de despesas que foram autorizadas sem o amparo de certames licitatórios cingiu-se a R\$ 155.070,25, que corresponde a aproximadamente 1,8% do montante das despesas executadas.*

*Em casos como o que ora se apresenta, onde o descumprimento da norma maculou apenas o pagamento a quatro credores, o juízo de reprovabilidade das contas seria algo desarrazoado. Todavia, a falha **constitui ressalva** na presente PCA, ensejando a **aplicação de multa legal**, não se esquecendo das **recomendações** ao gestor para que não repita erros semelhantes.*

- Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, descumprindo o art. 37, II e IX, da Constituição Federal.

*A falha em testilha foi apontada no item 11.1.2 da inicial. A Auditoria consolidou uma lista com treze empenhos ao abrigo dos quais foram mensalmente pagos a diversos beneficiários valores relacionados à prestação de serviços de limpeza urbana.*

*Segundo interpretação do Grupo Auditor, tal procedimento afronta a admissão regular de servidores pela via do concurso público. Como ficou assente na instrução, a Prefeitura de Mato Grosso deveria ter envidado esforços para preencher as vagas existentes com servidores efetivos, e não reforçar admissões com vínculos precários.*

*A abordagem das irregularidades descritas nos itens acima não pode prescindir do exame de alguns aspectos relacionados ao tema das despesas de pessoal. Evidentemente que não são apenas os valores abrigados no elemento de despesa 11 que devem entrar no cálculo do índice estatuído na LRF. Em tese, considera-se*

<sup>7</sup> Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

despesa de pessoal toda aquela paga por conta de um regime de emprego. A relação que vincula os empregados aos seus empregadores é marcada, segundo o magistério de Maurício Godinho Delgado, em sua obra *Direito do Trabalho*, pelo encontro de cinco elementos fático-jurídicos, a saber: prestação por pessoa física, pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação. Nessa relação empregatícia estão todos os servidores efetivos, os detentores de cargos comissionado e os contratados por tempo determinado.

O cerne da eiva em análise é saber se o caso concreto encerra uma contratação irregular, posto que feita no elemento de despesa 36 (outros serviços de terceiros – pessoa física). Não obstante a existência de treze empenhos sugira o pagamento regular de salários, não há evidência de que as pessoas arroladas nos empenhos preencham os requisitos que conjuntamente caracterizariam a relação empregatícia. Destaque-se que são corriqueiros os casos de prestação de serviços de limpeza urbana por empresas terceirizadas. A heterodoxia do caso concreto jaz no fato de que os pagamentos foram feitos em favor de pessoas físicas.

Por fim, vale repisar que a Auditoria identificou o aumento de 10% no quadro de servidores efetivos, o que evidencia a admissão pela via do concurso público no decorrer de 2013. O reforço do quadro permanente gera impacto nas finanças públicas, pois redundando em despesa obrigatória de caráter continuado, devendo atender ao regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o conteúdo do seu artigo 17.

Em suma, nos termos da instrução processual, exsurge-se a constatação de que o município aumentou o seu quadro de servidores efetivos, ao tempo que não possui servidores temporários. Considerando que a falha apontada pela Auditoria limitou-se a contratações por empreitada para trabalhos relacionados a limpeza e conservação<sup>8</sup>, a escolha da Administração recesso como a mais apropriada. Destarte, **não vejo sinais de irregularidade na conduta do Gestor, devendo a falha ser afastada.**

- Não-liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, descumprindo o art. 48, II, da LRF, com redação da Lei Complementar nº 131/2009.

O acompanhamento da devida aplicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à Informação), bem como da eficácia dos comandos da Lei Complementar 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentando a publicização de informações, é realizado em processo específico. Em relação ao Município de Mato Grosso, o tratamento é dado nos processos TC nº 11.411/14 e 06.266/15

A Equipe Técnica desta Corte realizou, juntamente com o Ministério Público Estadual, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e Fórum Paraibano de Combate à Corrupção, levantamentos para aquilatar a prática da transparência da gestão pública e da lei de acesso à informação pelos Municípios da Paraíba, nos meses de abril, julho e novembro de 2013, bem como em maio de 2014. A esse respeito, a falha apontada pela Auditoria já ensejou a cominação de multa em sede do Processo 11.411/14. Destarte, não há falar em cominação por força da proibição do bis in idem.

- Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R\$ 244.184,43, descumprindo os arts. 40, 149, § 1º, e 195, II, da Constituição Federal.
- Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 621.368,15, descumprindo os arts. 40, 195, I, "a" da Constituição Federal e art. 35 da Lei 4.320/64.
- Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$ 621.368,15, descumprindo os arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.

As eivas descritas acima estão relacionadas à condução da questão previdenciária no município de Mato Grosso durante o exercício de 2013. De saída, cumpre registrar que não há instituto próprio de previdência na Urbe. 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

<sup>8</sup> Na Administração Pública, este é um tipo de atividade que se coaduna com a terceirização, ainda que, em regra, sua concretização se dê por meio de empresas especializadas e não por contratação pessoa, como no caso em comento.

*Previdenciária Nacional o valor de R\$ 728.459,51. Entretanto, as informações da contabilidade indicam o repasse de apenas R\$ 107.091,36, o que corresponde a 14,70% das suas responsabilidades.*

*Para além do não recolhimento dos R\$ 621.368,15 a título de contribuição previdenciária patronal, a Unidade de Instrução também apontou apropriação indébita previdenciária. Com base nas informações gravadas no Balanço Financeiro do ente municipal, observou-se que houve a retenção de contribuições previdenciárias no importe de R\$ 284.567,86 (receitas extra-orçamentárias). Entretanto, constatou-se o repasse de apenas R\$ 40.383,43 (despesas extra-orçamentárias), o que levou ao montante de R\$ 244.184,43.*

*Em sua defesa, o gestor informou que foi formalizado acordo de parcelamento de débito, pacto que teria, em sua intelecção, o condão de elidir a irregularidade. Também alegou a inadequação da conduta do Órgão Auditor ao considerar como obrigações da Edilidade despesas que sequer foram empenhadas. No que concerne à indicação de apropriação indébita, foi mencionado o descompasso temporal entre a retenção, no momento do pagamento de salários dos servidores municipais, e o repasse efetivo aos cofres da Autarquia Previdenciária Nacional. Destaco os seguintes trechos, retirados da peça de contestação:*

*Entendemos parecer equivocada a inclusão nas despesas correntes de valor estimado pelo corpo técnico, a título de obrigações patronais não empenhadas no exercício. Ora, o valor incorporado às despesas correntes pela auditoria, referente às obrigações previdenciárias junto ao INSS R\$ 621.368,15 diz respeito a uma despesa não executada pela edilidade, tendo em vista tratar-se de um dispêndio não reconhecido no exercício, apenas estimado pela unidade técnica. Dessa forma, tal valor, indiscutivelmente, não poderia entrar no cômputo das despesas correntes realizadas, sob pena de descumprir o disposto no art. 102 da Lei nº 4.320/64.*

[...]

*As obrigações devidas ao Regime Geral de Previdência Social são retidas no ato do pagamento da folha e posteriormente repassados a Receita Federal do Brasil no mês subsequente ao fato ocorrido, ou seja, a retenção de INSS dos servidores da competência de janeiro de 2013, são recolhidas no mês de fevereiro de 2013 e assim sucessivamente, conforme ordenamento da RFB.*

*O que se vê na gestão do Município de Mato Grosso é uma prática que este Sinédrio tem o dever de coibir: a negligência das responsabilidades previdenciárias. Há muito venho salientando essas tentativas de diferir ao longo dos anos uma obrigação que é corrente. Essa parece ser a clara intenção subjacente ao parcelamento. Aliás, como bem constatou a Auditoria no item 13.0.2, durante todo o exercício de 2013, o erário foi impactado pelo ônus de três parcelamentos previdenciários, como se percebe no quadro abaixo:*

<b>Nº DO PARCELAMENTO</b>	<b>SALDO DEVEDOR EM 31/12/2012</b>	<b>RECOLHIMENTOS EFETUADOS EM 2013.</b>	<b>SALDO DEVEDOR EM 31/12/2013.</b>
<b>13450.000466/2013-81</b>	<b>R\$ 1.028.082,59</b>	<b>R\$ 167.564,99</b>	<b>R\$ 860.517,60</b>
<b>13450.000631/2013-03</b>	<b>R\$ 265.061,48</b>	<b>R\$ 27.049,93</b>	<b>R\$ 238.011,55</b>
<b>13450.001177/2013-08</b>	<b>R\$ 338.827,82</b>	<b>R\$ 5.647,13</b>	<b>R\$ 333.180,69</b>
<b>TOTALIZAÇÃO</b>	<b>R\$ 1.631.971,89</b>	<b>R\$ 200.262,05</b>	<b>R\$ 1.431.709,84</b>

*Não causa estranheza que o recolhimento extemporâneo tenha implicado, apenas no período de um ano, a cobrança de juros e multas no valor de R\$ 131.108,26. Ainda que eu não corrobore com o entendimento de que tal valor deva ser levado a débito do gestor, até porque os autos eletrônicos não enfrentaram a imperiosa necessidade de segregar as condutas dos antecessores<sup>9</sup> e, por conseguinte, seus impactos na dívida com o INSS, é certo que a cominação de multas e juros pesa nos cofres da edilidade. O Prefeito que assumirá no alvorecer de 2017 já herdará um passivo considerável, que consumirá recursos que poderiam ser empregados em benefício da população.*

*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 montes referentes ao pagamento de eventuais benefícios, como salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição*

<sup>9</sup> O atual prefeito está no exercício do seu segundo mandato. Não há indicação nos autos dos períodos contemplados nos três parcelamentos, sendo possível que haja débitos relacionados a outras gestões.

previdenciária patronal devida. Assim, 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.

Isto não impede, contudo, que este Tribunal se pronuncie definitivamente em relação ao cometimento da falha. Afinal, as informações obtidas da instrução apontam que aproximadamente 85,3% da contribuição previdenciária patronal não foi paga. Ainda que sejam considerados os repasses ao INSS a título de despesas de exercícios anteriores (R\$ 221.380,43), o total de recolhimentos feitos equivale a 45% do montante devidos à guisa de despesas corrente.

Ademais, a explicação para a divergência entre o total debitado a título de contribuição do empregado e o repasse ao INSS não é nada convincente. Como reconheceu o próprio gestor quando da apresentação de sua defesa, os repasses à Autarquia acontecem no mês subsequente ao da retenção. Esse descasamento temporal pode justificar uma diferença equivalente aos valores de um mês. Todavia, as transferências extra-orçamentárias alcançaram apenas R\$ 40.383,43, o que representa apenas 14,2% do que foi debitado dos colaboradores da Urbe (R\$ 284.567,86).

As máculas aqui tratadas são gravíssimas, sendo, por si só, motivo suficiente para a **emissão de parecer contrário à aprovação das contas em testilha**, em conformidade com o Parecer Normativo PN TC nº 52/04, sem olvidar da **aplicação da multa** estabelecida no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, bem como da **comunicação** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual.

– Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos

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 publicação<sup>10</sup>, para que Estados e Municípios elaborassem seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos. Também foi definido que, até agosto de 2013, 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 Mato Grosso 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 dilatação dos prazos estabelecidos na Lei 12.305/10, entre os quais destaco o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória 651/2013, que deu ensejo à Lei 13.043/14<sup>11</sup>, e a recente aprovação pelo Senado Federal do Projeto de Lei 425/2013.

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.

<sup>10</sup> A norma entrou em vigor em 02/10/2010.

<sup>11</sup> O artigo que estendia o prazo previsto nos artigos 54 e 54 do PNRS foram vetados pela Presidente da República..

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, peço vênia para divergir dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, votando pela **emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Mato Grosso**, exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor **Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro**, e, no presente Acórdão, pelo (a):

- 1) **Julgamento irregular** das contas de gestão do senhor Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro, Prefeito do Município de Mato Grosso, referente ao exercício de 2013.
- 2) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
- 3) **Aplicação de multa** ao senhor Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro, Prefeito do Município de Mato Grosso, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a **198,32** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB)<sup>12</sup>, 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 Mato Grosso no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem os temas relativos à licitação e a recolhimentos previdenciárias.
- 5) **Representação** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária patronal, para que possam ser adotadas as devidas providências.

#### **VOTO DIVERGENTE – CONSELHEIRO ANTONIO NOMINANDO DINIZ FILHO**

Com a devida vênia ao voto do Conselheiro Relator, a questão previdenciária do município carece de informações complementares. De fato, segundo o SAGRES, foram recolhidas ao INSS contribuições patronais referentes ao exercício no valor de R\$ 107.091,36. Entretanto, o gestor recolheu R\$ 239.082,00 ao INSS a título de parcelamento de contribuições de exercícios anteriores. Esses valores foram incorretamente registrados no elemento de despesa 92 (despesas de exercícios anteriores) e 39 (outros serviços de terceiros - pessoa jurídica). Portanto, o total pago em favor do INSS no exercício foi de R\$ 346.173,36.

Saliente-se ainda a existência de apenas 1 contrato por excepcional interesse público durante o exercício e o aumento de 10% do número de efetivos, em razão da realização de concurso público.

As contribuições previdenciárias para o exercício foram estimadas em R\$ 728.459,51. O defendente apresentou documentação acerca de parcelamentos pactuados junto à Receita Federal do Brasil, demonstrando a negociação dos montantes não recolhidos. Os parcelamentos são descontados diretamente da conta bancária da Prefeitura. Se o parcelamento, previsto por legislação federal e deferido pela Receita Federal do Brasil, regulariza a situação do devedor frente ao credor previdenciário, suspendendo, inclusive, a punibilidade em caso de configuração de crime contra a ordem tributária, entendo que a prova do parcelamento dos débitos é suficiente para afastar a mácula sobre as contas prestadas, não obstante persista a impontualidade do recolhimento, que fundamenta a aplicação de multa, nos termos do art. 56 da LOTCE.

Por fim, destaque-se que idêntica irregularidade foi detectada na PCA da Prefeitura Municipal de Mato Grosso referente ao exercício de 2012, que recebeu parecer favorável por este Tribunal Pleno na sessão de 19/12/13.

Voto, portanto, pela emissão de parecer favorável às contas prestadas e, quanto aos demais aspectos, em consonância com o voto do Relator.

#### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04417/14, ACORDAM os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), na sessão realizada nesta data, por maioria, nos termos propostos no voto divergente do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, acompanhado na íntegra pelos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Marcos Antônio da Costa, EMITIR E

<sup>12</sup> UFR/PB equivalente a R\$ 44,45 (abril/2016).

ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Mato Grosso, **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas de 2013 do Prefeito Municipal, senhor **Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro**, vencido o Relator e o Conselheiro Arnóbio Alves Viana. Decidem, outrossim, em relação às contas de gestão do referido gestor:

- 1) **Julgar regulares com ressalvas** as contas do senhor Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro, Prefeito de Mato Grosso, referente ao exercício de 2013.
- 2) **Declarar** o Atendimento integral aos preceitos da LRF.
- 3) **Aplicar multa** ao senhor Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro, Prefeito do Município de Mato Grosso, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a 198,32 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** Administração Municipal de Mato Grosso no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem os temas relativos à licitação e a recolhimentos previdenciárias, bem como para que atenda as resoluções desta Corte de Contas que disciplinam a concessão de diárias a agentes públicos e de auxílios à população carente.
- 5) **Representar** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária patronal, para que possam ser adotadas as devidas providências.

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

*João Pessoa, 04 de maio de 2016.*

Em 4 de Maio de 2016



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
FORMALIZADOR



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**  
PROCURADOR(A) GERAL