



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 04348/14

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Manaíra. 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 realização de procedimento licitatório. Falhas na Política de Transparência. Cominação de multa. JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS das contas relativas ao exercício 2013. Atendimento integral às exigências da LRF, aplicação de multa, recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC- 0686 / 2015

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de Manaíra, senhor José Simão de Sousa¹, 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 Manaíra; 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. 230/325), 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 370/2012, publicada em 07/12/2012, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 17.100.000,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o valor de R\$ 8.550.000,00, equivalente a 60,00% da despesa fixada na LOA. A Lei 385/13 autorizou a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$ 267.000,00*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 4.170.531,04, e especiais, no valor de R\$ 267.000,00 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\$ 16.275.809,19, representando 95,18% da previsão inicial.*
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 15.957.613,24, representando 93,32% da estimativa inicial (execução superavitária em R\$ 318.195,95).*
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 9.778.898,53.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 15.968.333,12.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou superavit (R\$ 318.195,95) equivalente a 1,96% da receita orçamentária arrecadada.*
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 2.216.618,85, depositados em contas da Municipalidade.*
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta deficit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 81.078,83.*

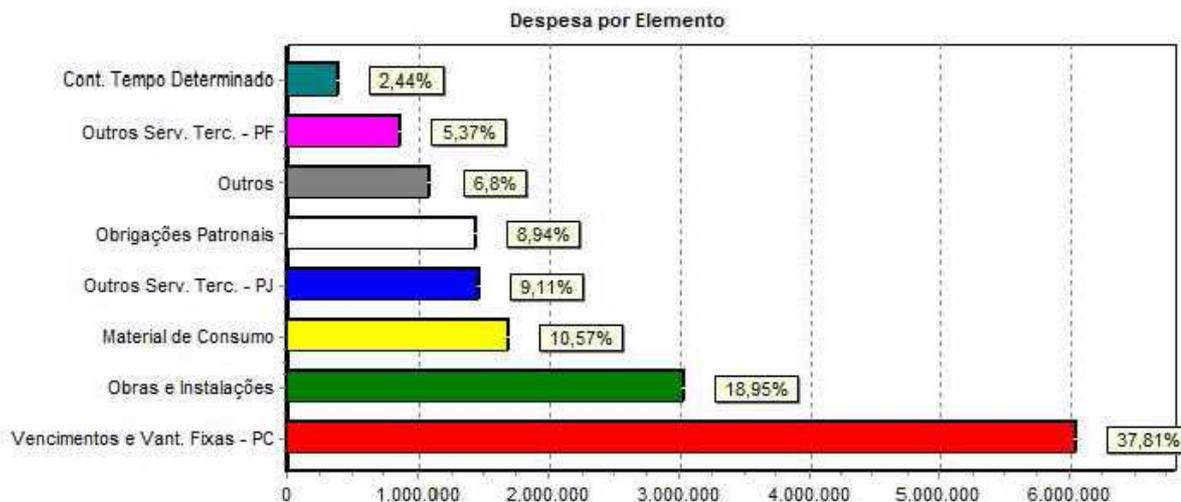
¹ O Vice-Prefeito Municipal, senhor José Wellington Almeida de Sousa, comandou o Município de Manaíra entre os dias 23/12 e 31/12. No curto período de gestão, não foram associadas a ele quaisquer falhas.

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 03822/14), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 00173/15, publicado na edição nº 1241 do Diário Oficial Eletrônico em 15/05/2015.

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\$ 2.822.017,30, equivalente a **65,06%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.542.960,83, equivalente a **26,00%** da RIT (limite mínimo=25%).
- c) O Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.288.711,36, equivalente a **13,69%** da RIT (limite mínimo=15%).
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.422.863,13, correspondendo a **40,51%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 6.102.914,52, correspondendo a **38,22%** da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da exordial (item 17, fl. 254), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2013, atribuíveis ao senhor José Simão de Sousa. Também foram listadas falhas de responsabilidade do Secretário Municipal de Saúde, senhor Luiz Alves de Lima. 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. 327). A comunicação processual foi publicada na Edição nº 1255 do Diário Oficial Eletrônico, em 08/06/2015.

Em resposta, foram apresentadas contrarrazões (fls. 336/364), acompanhadas de documentação de suporte. As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 1019/1040), onde foram registradas as seguintes irregularidades remanescentes:

– De responsabilidade do Prefeito Municipal, senhor José Simão de Sousa

1. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.
2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, correspondente ao montante de R\$ 81.078,83.

3. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 131.271,94.
4. 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.
5. Ausência de alternativa de encaminhamento de pedido de acesso a informações no site oficial do município.
6. Desvio de bens e/ou recursos públicos, no valor de R\$ 47.178,75.
7. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas.
8. Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

– De responsabilidade do Secretário Municipal de Saúde, senhor Luís Alves de Lima

1. Ocorrência de déficit orçamentário sem a adoção das providências efetivas, correspondente ao montante de R\$ 284.068,41;
2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, correspondente ao montante de R\$ 271.853,03;
3. Não recolhimento de impostos retidos pela Entidade às instituições devidas, no valor de R\$ 94.564,25;

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde recebeu o Parecer nº 01775/15 (fls. 1042/1056), de autoria do seu Procurador, Doutor Luciano Andrades Farias. Em sintonia com as conclusões proferidas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet Especial:

- a) **Emissão de parecer contrário à aprovação** quanto às contas de governo e reprovação das contas de gestão do Prefeito Municipal de Manaíra, Sr. José Simão de Sousa, relativas ao exercício de 2013 (01/01/2013 a 22/12/2013).
- b) **Emissão de parecer favorável à aprovação** quanto às contas de governo e aprovação das contas de gestão do Prefeito Municipal de Manaíra, Sr. José Wellington Almeida de Sousa, relativas ao exercício de 2013 (23/12/2013 a 31/12/2013).
- c) **Atendimento** aos preceitos fiscais.
- d) **Reprovação das contas** do gestor do FMS, Sr. Luiz Alves de Lima.
- e) **Aplicação de multa** aos gestores dos itens 1 e 3, com fulcro nos arts. 56, II (ambos) e VI (Prefeito), e 55 (Prefeito) da LOTCE/PB.
- f) **Imputação de Débito** ao Prefeito Municipal, no montante de R\$ 47.178,75.
- g) **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. José Simão de Sousa.
- h) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Manaíra no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.
- i) **Representação** ao Ministério Público Estadual acerca da desapropriação que deve ensejar a imputação de débito, para análise de cometimento de ato de improbidade.

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 essenciais², 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 corretivas³. Examinando a temática sob o prisma

² Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

³ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

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 José Simão de Sousa, Prefeito do Município de Manaíra, relativas ao exercício financeiro de 2013. Também em pauta os atos de ordenação de despesa autorizados pelo Secretário Municipal de Saúde, senhor Luiz Alves de Lima, bem como o exame das contas do Vice-Prefeito Municipal, senhor José Wellington Almeida de Sousa, que, por determinação judicial, comandou a Urbe nos últimos oito dias do ano.

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

De responsabilidade do Prefeito Municipal, senhor José Simão de Sousa

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

O ponto crucial, abordado pela Auditoria em seu relatório inicial, versa sobre o descasamento de informações relacionadas a saldos contabilizados em “Restos a Pagar”, provindas de duas fontes, quais sejam: o sistema Sagres e os balanços contábeis ofertados pela Administração Municipal. Consulta à base de informações do Sagres aponta saldos remanescentes que remontam a anos anteriores a 2009, cuja totalização perfaz R\$ 720.836,49. Noutra banda, o registro da contabilidade municipal indica apenas o montante de R\$ 30.245,65.

De acordo com as alegações de defesa, a Gestão Municipal já promoveu o cancelamento de RP em seus balanços, equalizando as informações. A ação, inclusive, foi considerada correta pela Auditoria, que, entretanto, sinalizou que os mesmos acertos deveriam ser levados a cabo na base de dados do Sagres. A falha **enseja a recomendação ao gestor**, com vistas a atualizar, no sistema de informações do TCE/PB, os dados relativos a saldos de RP em anos anteriores.

- Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, correspondente ao montante de R\$ 81.078,83.

A eiva aqui tratada refere-se a constatações de desequilíbrio fiscal na gestão do Município de Manaíra, durante o exercício de 2013. Conforme apontado no item 5.1 da peça inaugural, houve déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, da ordem de R\$ 81.078,83, 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 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 fiscal⁴, 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 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\$ 318.195,95, equivalente a 1,96% da receita orçamentária arrecadada. A eiva indicada pela Auditoria tem a ver com deficit financeiro no Balanço Patrimonial (BP).

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 deficit apurado neste segmento, notadamente de pouquíssima expressividade, como no caso concreto, não tem o condão de comprometer a condução da Administração Municipal, muito menos em implicar problema para a gestão subsequente. Assim, a falha **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\$ 131.271,94.

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

Mesmo após a defesa, na qual foram apresentados procedimentos licitatórios acatados pela douta Auditoria, subsistiu o montante de despesas carentes de certame de R\$ 131.271,94, que corresponde a 0,82% do montante das despesas executadas.

No rol dos hiatos licitatórios estão aquisição de gêneros alimentícios, fornecimento de botijões de gás, peças de reposição para automóveis e pagamento por consultoria em projetos. Em todos os casos examinados, 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**

⁴ Curso de Responsabilidade Fiscal, lançado pela Editora Fórum em 2013.

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

ressalva na presente PCA, ensejando a **aplicação de multa legal**, não se esquecendo das **recomendações** ao gestor para que não se repitam erros semelhantes.

- 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.
- Ausência de alternativa de encaminhamento de pedido de acesso a informações no site oficial do município.

O acesso à informação é direito fundamental e está vinculado à própria noção de democracia. Em um sentido amplo, tal prerrogativa é associada ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas. Dessa forma, para que o livre fluxo de ideias e informações sejam garantidos, é extremamente importante que os órgãos públicos facilitem aos cidadãos o acesso a informações de interesse público.

Em excelente compêndio sobre o tema, intitulado “Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios”⁶, consta que a transparência e o acesso à informação constituem-se direitos do cidadão e deveres da Administração Pública. Cabe ao Estado o dever de informar os cidadãos sobre seus direitos e estabelecer que o acesso à informação pública é a regra e o sigilo, a exceção. Com a promoção de uma cultura de abertura de informações em âmbito governamental, o cidadão pode participar mais ativamente do processo democrático ao acompanhar e avaliar a implementação de políticas públicas e ao fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

As falhas em comento dizem respeito à indisponibilidade de informações, em meio eletrônico e a tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira do Município de Manaíra, bem como à impossibilidade de encaminhamento de pedido de acesso a informações no site oficial da Prefeitura. Como destacou a Auditoria, a Urbe já providenciou a correção das falhas, fato que, todavia, só ocorreu em 2015.

Há que se enfatizar que o Município de Manaíra, por ter população superior a dez mil habitantes, não goza da prerrogativa estabelecida no artigo 8º, §4º, da Lei de Acesso à Informação⁷. A despeito da correção, durante o exercício em análise a Administração descumpriu o mandamento legal, sujeitando-se, por isso, à **cominação de multa**.

- Desvio de bens e/ou recursos públicos, no valor de R\$ 47.178,75.
- Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas.

Impende descrever com mais vagar a situação que mereceu da Auditoria a conceituação de desvio de recursos públicos. Durante o exercício em exame, a Prefeitura de Manaíra promoveu duas desapropriações de terrenos privados, a saber: uma para a edificação de cemitério; outra, para a construção de quadra poliesportiva em escola municipal. Os dados relativos aos terrenos podem ser conferidos a partir da tabela a seguir:

Terrenos	Aquisição	Dimensão em m ²	Valor pago em R\$	Valor do m ² em R\$
Quadra poliesportiva	02/01/2013	1.925	80.000,00	41,56
Cemitério	28/03/2013	7.038	120.000.00	17,05

Fonte: Instrução inicial, item 16.3.2

Afirmou o Órgão de Instrução que “os dois terrenos estão localizados na área urbana. Entretanto, o terreno que custou mais caro para o Município está localizado numa rua sem saída, de difícil acesso e sem nenhuma infraestrutura”. Fundamentou sua conclusão com registros fotográficos das obras edificadas. Como evidenciado nas fotos exibidas nas fls. 252/253, reproduzidas em sede de análise de defesa nas fls. 1031/1032.

⁶ Publicado pela Controladoria-Geral da União.

⁷ Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Apontou, também, ao final do respectivo item do relatório de análise de defesa, referindo-se às avaliações dos terrenos apresentadas pelo responsável, que “o teor da avaliação contida dos textos são completamente contraditórios, o que o entendimento da Auditoria aponta para a invalidade do documento”. A vertente de fundamentação sustentada pela Auditoria sugere que, na melhor das hipóteses, o valor pago pelo metro quadrado do terreno onde se instalou a quadra deveria ser igual àquele da outra desapropriação, o que significa, em termos numéricos, que o desembolso pela primeira aquisição não poderia ultrapassar R\$ 32.821,25, motivo que subsidiou a indicação de imputação do débito de R\$ 47.178,75, a título de “desvio de recursos públicos”.

Por fim, ainda houve espaço para se referir à “sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas”. Equipe Técnica reportou-se à ausência da escritura pública da desapropriação do terreno onde foi erigida a quadra poliesportiva. Por ocasião da defesa, anexou-se aos autos escritura particular, sem o respectivo registro em cartório.

Nas contrarrazões apresentadas, a fundamentação para a diferença de preço do metro quadrado dos dois terrenos reside nas especificidades das respectivas localidades. Diametralmente oposta à visão da Auditoria, alega a defesa que o terreno onde foi construída a quadra é contíguo à Escola Professor Cícero Barbosa dos Santos, tendo ótimo acesso, por se tratar de área central da cidade. Já a localidade do cemitério é suburbana, afastada do centro e dos serviços essenciais, embora, pelo relato da Auditoria, seu acesso esteja pavimentado.

Não é trivial a definição de preço do metro quadrado em terrenos urbanos. Há inúmeras variáveis que devem ser consideradas para tal fim. A título apenas exemplificativo, tem-se: as características da área onde se insere; sua composição; sua disposição geográfica, vertical e horizontal; a dimensão total; eventual presença de cobertura vegetal/mineral..., apenas para ficar nas mais evidentes. Ante à impossibilidade de aplicação de método comparativo de dados de mercado, posto que o TCE/PB não dispõe dessas bases em sistema específico de informação, resta recorrer aos poucos elementos de informação contidos nos autos.

Pelo relato da Auditoria, bem como pelos registros fotográficos feitos, a área destinada à construção da quadra poliesportiva é erma e de difícil acesso. Foi em tal constatação que se baseou o Ministério Público de Contas na elaboração do Parecer nº 01775/15. Todavia, no próprio relatório inaugural foi afirmado que a estrutura esportiva faz parte da Escola Professor Cícero Rabelo Nogueira. Numa consulta simples à base de dados de escolas nacionais⁸, é fácil perceber que a mencionada escola está localizada em rua de mesmo nome, em posição central da municipalidade. É de se presumir que os registros fotográficos não tenham retratado o melhor plano de visão.

Doutra banda, a leitura do laudo de avaliação da área que hoje comporta o cemitério municipal, cujo conteúdo foi consignado pela Unidade de Instrução no relatório de análise de defesa, afirma que o terreno edificado “limita-se ao norte com a Avenida Antônio Alves Nogueira, que dá acesso à cidade de Santana de Mangueira”. A assertiva parece ser evidência clara de que se trata de terreno periférico, posto que localizado na saída do município. Ademais, é cediço que cemitérios públicos municipais habitualmente são construídos em regiões afastadas das principais áreas de circulação.

Face à discrepância entre versões, não vejo nos autos elementos suficientes a embasar uma imputação de débito, ressalvando as posições divergentes da Auditoria e do MPJTCE/PB.

– 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

⁸ A base de dados, de livre consulta, disponível em www.escol.as, é georreferenciada, sendo facilmente identificável a posição do edifício em relação às demais construções na cidade.,

dois anos, contados da data da sua publicação⁹, para que Estados e Municípios elaborassem seus planos de 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 13.043/14¹⁰, 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.

De responsabilidade do Secretário Municipal de Saúde, senhor Luís Alves de Lima

- Ocorrência de déficit orçamentário sem a adoção das providências efetivas, correspondente ao montante de R\$ 284.068,41.
- Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, correspondente ao montante de R\$ 271.853,03.
- Não recolhimento de impostos retidos pela Entidade às instituições devidas, no valor de R\$ 94.564,25.

As máculas acima descritas foram atribuídas ao gestor de saúde de Manaíra, o Secretário Municipal Luís Alves de Lima. Como prevê o artigo 198, inciso I, da Carta da República, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com várias diretrizes, entre as quais está a descentralização, com direção única em cada esfera de governo. Deste modo, a ordenação de despesas no exercício competiu ao gestor da Pasta, ainda que a prestação de contas integre o processo que examina a PCA do município.

Deriva do dispositivo constitucional uma série de comandos legais que deu origem ao arcabouço regulatório que atualmente norteia a ação dos fundos municipais de saúde. Numa ótima cartilha de orientação elaborada pela Fundação Nacional de Saúde¹¹, consignou-se uma abalizada conceituação, segundo a qual Fundo de Saúde é um Fundo especial. Não tem natureza apenas contábil. A ele se vinculam receitas e despesas específicas e tem o objetivo de ampliar a capacidade de gestão orçamentária / financeira e a governabilidade administrativa do gestor, além de dar transparência para o gasto em saúde para fins de controle interno e externo por parte dos órgãos responsáveis e pela sociedade.

Destarte, o FMS de Manaíra foi instituído por lei e tem seu funcionamento atrelado à Administração Municipal. Não obstante, constitui unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, exigência que não lhe altera a natureza, ou seja, não lhes confere personalidade jurídica. Assim, o Fundo aqui tratado não é sujeito de direitos, não contrata, não é titular de obrigações jurídicas, conforme estabelece o Parecer PGFN/CAF/N.º 1396/2011.

⁹ A norma entrou em vigor em 02/10/2010.

¹⁰ O artigo que estendia o prazo previsto nos artigos 54 e 54 do PNRS foram vetados pela Presidente da República..

¹¹ Disponível em: <http://www.fns2.saude.gov.br/documentos/gestaorecursossaudefundosaude.pdf>

Em que pese a constatação acima, ao seu gestor compete demonstrar a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando a atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Isto não significa, todavia, exigir da gestão do fundo o mesmo compromisso com equilíbrio que se requer da Administração Municipal. Não se pode esquecer que o orçamento do Fundo, embora destacado para fins de evidenciação, não é peça apartada das finanças municipais. A ocorrência de eventual desequilíbrio na execução não afasta a possibilidade de aportes feitos pela Municipalidade, até porque o que está em jogo é a persecução de um dos mais essenciais objetivos públicos: promoção da saúde.

Evidentemente que o titular da Pasta deve estar atento à contabilidade do FMS, até mesmo para promover alterações nas propostas orçamentárias futuras. Mas parece-me desarrazoada uma punição por déficit orçamentário ou financeiro na execução das políticas públicas de saúde, quando é plenamente viável – e até esperado – que o FMS possa se valer de outros recursos municipais em situações de descasamento entre receitas, sempre escassas, e as despesas de saúde. Pela mesma razão, não vejo impedimento da utilização de receitas de IR e ISS, arrecadadas na prestação de serviços à Secretaria, seja por pessoas físicas ou jurídicas, cabendo recomendações ao gestor para que faça transitar pela Contabilidade Municipal todos os valores apropriados, em respeito ao Princípio do Orçamento Bruto.

*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 Manaíra**, exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor **José Simão de Sousa** e do senhor **José Wellington Almeida de Sousa** (23/12/2003 a 31/12/2003), e, no presente Acórdão, pelo (a):*

- 1) **Julgamento regular com ressalvas** das contas do senhor José Simão de Sousa, Prefeito de Manaíra, referente ao exercício de 2013.*
- 2) **Julgamento regular** das contas do senhor José Wellington Almeida de Sousa, Prefeito de Manaíra, referente ao exercício de 2013 (período entre 23/12/2013 e 31/12/2013)*
- 3) **Julgamento regular com ressalvas** das contas do senhor Luiz Alves de Lima, Secretário Municipal de Saúde de Manaíra.*
- 4) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.*
- 5) **Aplicação de multa** ao Sr. José Simão de Sousa, Prefeito de Manaíra, 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.*
- 6) **Recomendação** à Administração Municipal de Manaíra no sentido de obedecer os ditames da Lei Nacional de Licitações e Contratos, bem como de enviar a esta Corte as devidas atualizações de informações acerca de suas obrigações financeiras (restos a pagar). Outrossim, recomenda-se á Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Manaíra que observe os princípios da Contabilidade Pública, notadamente no que se refere ao orçamento bruto.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04348/14, 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 Manaíra, **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Municipal, exercício 2013, sob a responsabilidade do senhor **José Simão de Sousa** e do senhor **José Wellington Almeida de Sousa** (23/12/2003 a 31/12/2003), e, neste Acórdão:*

- 1) **Julgar regulares com ressalvas** as contas do senhor José Simão de Sousa, Prefeito de Manaíra, referente ao exercício de 2013.*
- 2) **Julgar regulares** as contas do senhor José Wellington Almeida de Sousa, Prefeito de Manaíra, referente ao exercício de 2013 (período entre 23/12/2013 e 31/12/2013)*
- 3) **Julgar regulares com ressalvas** as contas do senhor Luiz Alves de Lima, Secretário Municipal de Saúde de Manaíra.*

- 4) **Declarar** o Atendimento integral aos preceitos da LRF.
- 5) **Aplicar multa** ao Sr. José Simão de Sousa, Prefeito de Manaíra, 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.
- 6) **Recomendar** à Administração Municipal de Manaíra no sentido de obedecer os ditames da Lei Nacional de Licitações e Contratos, bem como de enviar a esta Corte as devidas atualizações de informações acerca de suas obrigações financeiras (restos a pagar); e à Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Manaíra que observe os princípios da Contabilidade Pública, notadamente no que se refere ao orçamento bruto

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

João Pessoa, 18 de novembro de 2015.

*Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Conselheiro

Fui presente,

*Sheyla Barreto Braga de Queiroz
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-PB*

Em 18 de Novembro de 2015



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL