PROCESSO-TC- 04746/14

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de São Bento. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1°, da Constituição Federal, no art. 13, § 1°, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso IV da Lei Complementar Estadual n° 18/93 – EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2013. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de São Bento. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso I, da Lei Complementar Estadual n° 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a) – ***Não realização de procedimento licitatório. Não empenhamento de despesas líquidas e certas. Não recolhimento de obrigação previdenciária patronal. Irregularidade no registro de despesas de pessoal. Extrapolação dos limites da LRF. Julgamento irregular*** *das contas relativas ao exercício 2013.* *Atendimento parcial às exigências da LRF.* ***Cominação de multa. Representação. Recomendação.***

PARECER PPL-TC-0093 / 2016

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de ***São Bento****, senhor Gemilton Souza da Silva, 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 São Bento; 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. 164/189), 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 583/2012, publicada em 07/12/2012, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R$ 78.100.000,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R$ 62.480.000,00, equivalente a 80,00% da despesa fixada na LOA.*
- ***b)*** *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R$ 14.520.354,16*[1]*, tendo por fonte de recursos, exclusivamente, a anulação de dotações. A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa. Dos créditos abertos, foram utilizados R$ 11.489.799,97.*
- ***c)*** *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 46.280.890,92, representando 59,26% da previsão inicial.*
- ***d)*** *A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R$ 50.361.930,47, representando 81,33% da estimativa inicial.*
- ***e)*** *O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R$ 25.389.356,33.*
- ***f)*** *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R$ 42.716.063,58.*

[1] *Na exordial, foi registrada a abertura, em valor de R$ 14.729.352,16. A divergência deveu-se a equívoco no Decreto Municipal nº 855/13, corrigido por ocasião da apresentação da defesa.*

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

a) *O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R$ 4.081.039,55) equivalente a 8,82% da receita orçamentária arrecadada.*

b) *O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R$ 6.521.881,64, apropriado quase que na totalidade na conta Bancos. Deste montante, R$ 3.905.802,13 referem-se a disponibilidades do Regime Próprio de Previdência municipal.*

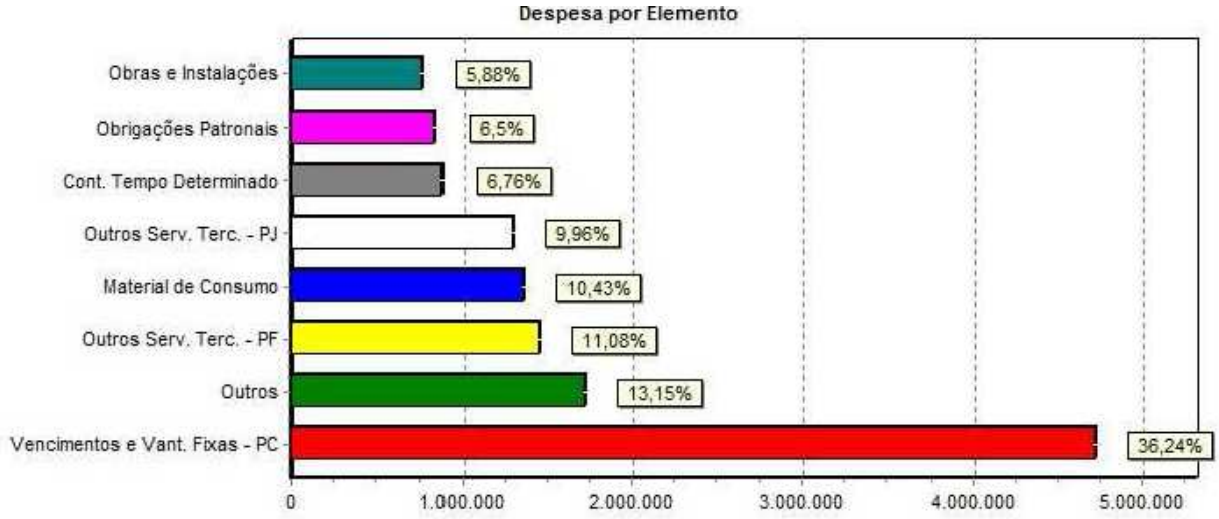
c) *O Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R$ 1.748.090,01.*

***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 04552/14), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 0123/16, publicado na edição nº 1457 do Diário Oficial Eletrônico em 13/04/2016. Não há alusão a 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) *A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R$ 7.951.656,78, equivalente a **61,81%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).*

b) *A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R$ 7.306.142,68, equivalente a **28,78%** da RIT (limite mínimo=25%).*

c) *O Município despendeu com saúde a importância de R$ 6.369.639,79, equivalente a **25,82%** da RIT (limite mínimo=15%).*

d) *As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 25.605.762,14, correspondendo a **59,94**% da RCL (limite máximo=60%);*

e) *As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 24.523.585,43, correspondendo a **57,41**% da RCL (limite máximo=54%).*

Na conclusão da exordial (item 17, fl. 188), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2013, atribuíveis ao senhor Gemilton Souza da Silva. 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. 389). A comunicação processual foi publicada na Edição nº 1357 do Diário Oficial Eletrônico, em 09/11/2015.

Em resposta, foram apresentadas contrarrazões (fls. 391/409), acompanhadas de documentação de suporte. As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 917/931). Das eivas anotadas na inicial, subsistiram as seguintes:

1. *Ocorrência de Déficit na execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R$ 4.081.039,55.*
2. *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.*
3. *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 580.903,56.*
4. *Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
5. *Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto no valor de R$ 5.475.578,53.*
6. *Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R$ 1.224.158,07.*
7. *Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive os contábeis.*
8. *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$ 4.266.853,50.*
9. *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R$ 4.266.853,50.*
10. *Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciárias descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R$ 105.977,07.*
11. *Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos.*

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 00326/16 (fls. 933/939), de autoria da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão. Em sintonia com as conclusões promanadas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet *Especial:*

a) ***Emissão de parecer contrário à aprovação*** *das* ***contas anuais de governo*** *de responsabilidade do senhor Gemilton Souza da Silva, Prefeito Municipal de São Bento, relativas ao exercício de 2013;* ***irregularidade das suas contas de gestão; e declaração de atendimento parcial*** *aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).*

b) ***Aplicação de multa*** *pessoal ao referida Prefeito de São Bento, com fulcro no art. 56, IV, da LOTCE/PB.*

c) ***Recomendação*** *à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, além de observar as demais sugestões aduzidas nesta peça;*

d) ***Comunicação*** *ao Ministério Público para a adoção das medidas legais pertinentes, diante dos indícios de atos de improbidade administrativa e ilícitos penais.*

e) ***Comunicação*** *à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.*

O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de costume.

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[2], 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[3]. 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.

[2] *Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.*
[3] *Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.*

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.

– *<u>Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, sem adoção das providências efetivas, no valor de R$ 4.081.039,55.</u>*

Versa a mácula sobre o descompasso da execução orçamentária apurado no ente municipal. Conforme se vê no quadro exibido no item 5 da exordial (fl. 169) houve deficit da ordem de R$ 4.081.039,55, correspondendo a 8,82% da receita efetivamente arrecadada. Segundo o Órgão de Instrução, a falha afrontaria comando plasmado no artigo 1º, §1°, da LRF.

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 fiscal, 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.

Claro, portanto, que o ordenamento jurídico não propugna a impossibilidade de ocorrência de deficit. O teor do artigo 1°, §1° não veda que desequilíbrios pontuais possam marcar um determinado exercício. Na verdade, o citado dispositivo não contempla sequer uma determinação, na acepção clássica do termo. O que se busca evitar é o descasamento contínuo entre receitas e despesas, manifesto em deficit reiterados, que possam vir a comprometer a própria gestão do ente público.

No caso concreto, o exame mais detido das informações consolidadas pelo Órgão de Instrução no quadro mencionado demonstra que, tomada isoladamente, a execução orçamentária do Administração Direta do Poder Executivo municipal não expõe qualquer tipo de vulnerabilidade das finanças públicas. Ao fim do exercício, as despesas autorizadas pelo Alcaide perfizeram R$ 46.654.358,97, ante receitas da ordem de R$ 45.783,015,61, projetando deficit de 871.343,36. Atente-se para o fato de a municipalidade ter finalizado o ano de 2013 com disponibilidades financeiras equivalentes a R$ 2.616.079,51[4], superiores ao saldo negativo decorrente da execução do orçamento.

Destarte, não vejo, nos limites das evidências dos autos, o cometimento de irregularidade que enseje admoestação por parte desta Corte de Contas, devendo a mácula ser afastada.

– *<u>Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.</u>*

Pontuou a Equipe Especialista que o Balanço Patrimonial consolidado apresentado na PCA pela Prefeitura de São Bento não foi fiel à realidade do Ente Municipal, uma vez que desconsiderou os dados relativos ao Instituto de Previdência. Tal falha, obviamente, compromete a visão conjunta das finanças públicas da Urbe. Vale frisar que um procedimento específico adotado pelo setor de contabilidade terminou por repercutir nas

[4] *Valor do saldo financeiro, já apartado o montante pertencente ao Instituto de Previdência.*

conclusões a que chegou a Auditoria. Abordarei detalhadamente este assunto em momento oportuno deste voto.

Sobre a falha elencada, é de boa medida que se ***recomende à atual Administração*** *maior rigor na elaboração dos demonstrativos contábeis.*

– *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 580.903,56*

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.*

O gestor alega em sua defesa que, durante o exercício em exame, foram realizados em São Bento cento e sete licitações. Portanto, as falhas arroladas na inicial, materializadas nos vinte e oito certames que deixaram de ser promovidos pela municipalidade, decorreriam de situações imprevisíveis, para as quais a Administração precisaria dar respostas imediatas. Além disso, a maioria dos credores negociou gêneros alimentícios. Finaliza a defesa sustentando que as despesas gravitariam pouco acima do valor limite definido no item 24, II, da norma regente.

Ora, os próprios argumentos são contraditórios. Não há falar de imprevisibilidade de algo tão indispensável como aquisição de gêneros alimentícios. As despesas incorridas neste item, pagas a seis fornecedores distintos, "poderiam" ser menores caso fossem autorizadas ao abrigo de uma única licitação, por exemplo. Entendo, contudo, que tais escolhas públicas se inserem na esfera da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, que é, em última análise, o conhecedor dos meandros cotidianos do município. Isto não o autoriza, evidentemente, a descuidar da norma. Ademais, os casos em que os valores desembolsados extrapolaram o limite de dispensa do inciso II, do art. 24 da Lei n° 8.666/93 em quantia de pouca relevância, estão longe de ser a maioria dos listados.

Não se pode negligenciar, todavia, que os valores não licitados efetivamente pagos alcançaram o montante de R$ 527.008,46. Isto posto, ***vejo elementos que constituem motivo para emissão de parecer contrário*** *à aprovação das contas apresentadas. Recomende-se ao gestor para que não repita erros semelhantes.*

– *Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal*

– *Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto no valor de R$ 5.475.578,53*

As falhas acima guardam relação de causalidade. O Órgão Técnico destacou do rol das despesas consignadas no elemento 36 (outros serviços de terceiros – pessoa física) uma lista com dezenas de servidores que laboraram para a municipalidade. O somatório dos desembolsos atingiu R$ 5.474.007,09 (Documento nº 52073/15 – achados de auditoria). Foi a seguinte a fundamentação construída na exordial:

---

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

> *Tais gastos correspondem a pagamentos de pessoal (enfermeiros, fisioterapeuta, médicos, técnicos de enfermagem, vigilantes, professor, químico, facilitadoras do PROJOVEM, monitoras Sócio Educativas, oficineiros, coordenador de agentes de limpeza, agentes de limpeza, motoristas, coordenador do CRAS, encanador, assistente social, etc), incorretamente contabilizados como "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física – 3.1.90.36*

Ao apropriar o montante como despesa de pessoal do Poder Executivo Municipal, conforma-se a extrapolação do limite de 54% estabelecido no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, a segunda das falhas mencionadas.

Em sua defesa, o gestor valeu-se, exclusivamente, de um julgado anterior (Acórdão nº 0470/2014, proferido no Processo TC 05294/13, julgamento da Câmara Municipal de Mamanguape) para solicitar relevação da falha, visto que, à sua ótica, seria de somenos importância. Não houve sequer tentativa de apresentar contrarrazões às conclusões da Auditoria.

Ora, não é de estranhar que tenha permanecido silente o responsável, posto que irrepreensível o trabalho do Grupo de Instrução. Os exemplos trazidos nos autos evidenciam gastos com profissionais que exerceram atividades não eventuais e típicas da administração pública.

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 nos elementos de despesa 11 e 04 que devem entrar no cálculo do índice estatuído na LRF. Em tese, considera-se 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.

Os casos elencados pelo Órgão de Instrução não apenas ilustram a extrapolação de um limite da LRF. Ao tentar apartar da despesa com pessoal os gastos com profissionais que exercem das mais relevantes funções do município, tais como professores, médicos ou assistentes sociais, o gestor claramente faz uma opção que contradiz o primado da transparência. O que se constatou em São Bento caracteriza uma alternativa, à margem da legalidade, para contratação de pessoas para o desempenho de atividades essenciais à Administração Pública. Destarte, ***a eiva desabona a conduta do Alcaide, contribuindo para o juízo de reprovabilidade de suas contas, sem prejuízo da multa e de recomendação para correção da falha.***

– *Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R$ 1.224.158,07.*

– *Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive os contábeis.*

Novamente vêm à baila falhas de natureza contábil. Descrita nos autos a falta de registro, no Demonstrativo da Dívida Fundada, de parte do valor das obrigações patronais devidas ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (R$ 225.683,22) e ao Instituto Municipal de previdência de São Bento (R$ 896.344,83). Também ausente dos demonstrativos a dívida com a CAGEPA (R$ 102.130,02), perfazendo as omissões o montante de R$ 1.224.158,07. Na mesma senda, foi identificada divergência entre dados informados nas Demonstrações Contábeis apresentadas na Prestação de Contas Anual, onde, o Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 64, apresenta o valor R$ 5.183.658,08 de dívida fundada, enquanto que o Demonstrativo da Dívida Fundada, anexo 16, às fls. 76, apresenta R$ 3.144.825,45.

Ressalte-se que incongruências na elaboração de demonstrativos contábeis dificultam a análise da informação, tornando-a pouco confiável, principalmente, no que tange ao reflexo da situação real vivenciada pela Edilidade. Além disso, afrontam o princípio da Transparência Pública, comprometendo diretamente o controle social legalmente estimulado.

Sobre confiabilidade das informações contábeis, a Norma Brasileira Contábil – NBC T1 – adverte:

> *1.4.1 – A confiabilidade é atributo que faz com que o usuário aceite a informação contábil e a utilize como base de decisões, configurando, pois, elemento essencial na relação entre aquele e a própria informação.*
>
> *1.4.2 – A confiabilidade da informação fundamenta-se na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo.*

> *§ 1° A veracidade exige que as informações contábeis não contenham erros ou vieses, e sejam elaboradas em rigorosa consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, e, na ausência de norma específica, com as técnicas e procedimentos respaldados na ciência da Contabilidade, nos limites de certeza e previsão por ela possibilitados.*
>
> *§ 2° A completeza diz respeito ao fato de a informação compreender todos os elementos relevantes e significativos sobre o que pretende revelar ou divulgar, como transações, previsões, análises, demonstrações, juízos ou outros elementos.*

Os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas. Destarte, o comentado enseja, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual n° 18/93, ***aplicação de multa pessoal ao gestor****. Cabe, ainda,* ***recomendação ao atual gestor*** *a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.*

- *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$ 4.266.853,50.*
- *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R$ 4.266.853,50.*
- *Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciárias descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R$ 105.977,07.*

Na urbe em comento, os recolhimentos previdenciários são feitos em favor da Autarquia Nacional – INSS – e do Instituto Municipal de Previdência de São Bento - IMPRESB. As estimativas de cálculo relativas aos recolhimentos previdenciários PATRONAIS constam do item 13 da inicial. Segundo a Auditoria, a Edilidade deveria ter recolhido aos cofres da Entidade Previdenciária Nacional o valor de R$ 1.725.110,19. Entretanto, as informações da contabilidade indicam o repasse de apenas R$ 293.776,30, o que corresponde a 17,0% das suas responsabilidades. De acordo com a exordial, também não foram repassados valores relativos à contribuição laboral, que somaram R$ 105.977,07.

No que toca aos números do IMPRESB, não foram identificados pagamentos referentes à contribuição previdenciária patronal. O quadro a seguir, extraído do item 13 do relatório inicial, demonstra em números os fatos aqui descritos:

Estimativa das Contribuições Previdenciárias da Prefeitura Municipal		
Discriminação	**Valor RGPS (R$)**	**Valor RPPS (R$)**
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	1.902.376,08	16.202.969,21
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	836.855,84	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Adições da Auditoria	5.475.578,53	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00	0,00
7. Base de Cálculo Previdênciário (1+2+3+4+5 - 6)	**8.214.810,45**	**16.202.969,21**
8. Alíquota *	21,0000%	17,50%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	**1.725.110,19**	**2.835.519,61**
10. Obrigações Patronais Pagas	293.776,30	0,00
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	0,00	0,00
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 – 10 - 11)	**1.431.333,89**	**2.835.519,61**

Fonte: SAGRES e Constatações da Auditoria * (RAT * FAP + Contribuição Empresa, para o RGPS)

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, como se infere do seguinte excerto:

> *Cumpre ainda ressaltar, que esta municipalidade firmou confissão de dívida e conseqüente parcelamento com o Instituto de Previdência, abarcando, sobretudo, as contribuições previdenciárias relativas ao exercício em questão, consoante pode-se verificar através da inteligência dos documentos que ora acostamos.*
>
> *Neste ínterim, reconhecendo as falhas cometidas à época, bem como demonstrando as medidas adotadas com o fito de elidilas, roga esta defesa que sejam considerados os*

argumentos e documentos colacionados na presente oportunidade, para que ao final sejam relevadas as impropriedades em questão.

Como costumo 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. Tal exclusão, a propósito, foi postulada pela defesa.

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. As nuances do caso concreto evidenciam situação gravíssima. Das obrigações patronais devidas ao INSS, apenas 17% delas foram repassadas. Pior é a constatação atinente ao Regime Próprio de Previdência. Estimado o valor de R$ 2.835.519,61, a Unidade Especialista não identificou um centavo de recolhimento. A defesa, sob frágeis alegações, não apresentou qualquer contrarrazão às constatações técnicas.

Segundo informações constantes do Sistema Sagres, os recolhimentos previdenciários feitos pela municipalidade alcançaram R$ 293.776,30, representando apenas 6,44% da base de cálculo apurada (R$ 4.560.629,81 – RGPS e RPPS somados). A conjuntura destacada fundamenta 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.*

– *<u>Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos</u>*

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[6], 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 São Bento não tenha elaborado tempestivamente o Plano Municipal de Gestão Integrada, há informações de que, no corrente ano de 2015, houve a adoção de algumas medidas, como constou no relatório de análise de defesa.

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 651/2013, que deu ensejo à Lei 13.043/14[7], 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

[6] *A norma entrou em vigor em 02/10/2010.*

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

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.

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 São Bento****, exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor* ***Gemilton Souza da Silva****, e, em Acórdão separado, pelo (a):*

1) ***Julgamento irregular*** *das contas do senhor Gemilton Souza da Silva, Prefeito do Município de São Bento, referente ao exercício de 2013.*
2) ***Declaração de Atendimento parcial*** *aos preceitos da LRF.*
3) ***Aplicação de multa*** *ao senhor Gemilton Souza da Silva, Prefeito do Município de São Bento, 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)[8], 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 São Bento no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem os temas relativos a licitações ,a recolhimentos previdenciárias e a despesas de pessoal.*
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.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04746/14, 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 São Bento, ***PARECER CONTRÁRIO*** *à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São Bento, exercício 2013, sob a responsabilidade do senhor* ***Gemilton Souza da Silva****.*

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

João Pessoa, 18 de maio de 2016.

[8] *UFR/PB equivalente a R$ 44,45 (maio/2016).*

Em 18 de Maio de 2016

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL