



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO-TC- 04291/11**

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. São José de Caiana. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeito. Ordenador de Despesa. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93. Abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa – Emissão sistemática de cheques sem provisão de fundos - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar. Julgamento das contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento integral às exigências da LRF, aplicação de multa, representação ao MPE e recomendações.*

**ACÓRDÃO APL-TC-**

**0294/12**

### RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de São José de Caiana, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito Constitucional.*

*A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 32/44, 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 277/2009, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 8.200.000,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 70% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais nos montantes de R\$ 5.969.588,12 e R\$ 198.000,00, respectivamente, dos quais apenas R\$ 5.005.756,57 apresentaram fonte de recursos, sendo R\$ 4.088.758,86 referentes à ‘anulação de dotação’, R\$ 198.000,00 relativos às ‘operações de crédito’ e R\$ 718.997,71 atinentes ao ‘excesso de arrecadação’, portanto, verificam-se créditos adicionais abertos sem fonte de recursos correspondente, no valor de R\$ 1.161.831,55;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada, no exercício, totalizou o valor de R\$ 8.878.019,84, superior em 8,27% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 7.979.957,60, inferior em 2,68% do valor previsto no orçamento. Registre-se que as transferências para o Fundo Municipal de Saúde (R\$ 983.926,72) não estão inclusas no total dos gastos acima retratados;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.617.207,14;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 7.483.970,16.*

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

- a) o Balanço Orçamentário apresentou superavit (R\$ 898.062,24) equivalente a 10,12% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 700.711,26, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 2,19% e 97,81%, respectivamente.*
- c) o Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro no valor de R\$ 423.659,32.*

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

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;*

- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 1.655.881,37 correspondendo a 20,75% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo R\$ 1.565.325,06 pagos no decorrer do exercício, cujo acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN TC 06/2003.

#### **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\$ 1.231.485,63 ou **60,40%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.497.871,53 ou **26,67%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu, com saúde, a importância de R\$ 991.350,53 ou **17,65%** da RIT;
- d) as despesas, com pessoal da municipalidade, alcançaram o montante de R\$ 3.852.827,38 ou **51,48%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 3.633.647,38 ou **48,55%** da RCL (limite máximo=54%).

Ao final do Relatório Inaugural (fls. 32/44), o Órgão de Instrução manifestou-se apontando extensa lista de irregularidades atribuídas às contas do Município de São José de Caiana, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior. Noticiou também o atendimento integral aos preceitos da LRF.

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fls. 45) do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito do Município de São José de Caiana. O interessado requereu dilação de prazo para apresentação de razões contra as falhas apontadas pela Unidade de Instrução, logrando êxito em seu pleito.

Em 09/02/2012, o Chefe do Executivo Municipal aviou missiva defensiva, por meio de representante legalmente constituído, protocolada sob a forma de documento nº 2875/12, escoltada por extensa documentação de apoio. Realizada a análise das alegações ministradas pelo interessado, a Divisão de Auditoria Municipal V – DIAGM V – manteve as seguintes eivas:

#### **Da Gestão Geral:**

1. Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no montante de R\$ 229.588,12;
2. O Balanço Patrimonial apresenta déficit financeiro, no valor de R\$ 423.659,32;
3. Despesas sem licitação, na quantia de R\$ 42.643,22;
4. Incorreta classificação de gastos no elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiros – pessoa física, prejudicando a análise das despesas com pessoal;
5. Ausência de controle das despesas com serviços prestados no corte de terra, com recuperação de calçamento, com locação de carro pipa e serviços com pedreiros na recuperação de escolas;
6. Despesas com outra esfera de Governo, no valor de R\$ 6.450,00 (seis mil, quatrocentos e cinquenta reais), sem o correspondente instrumento de convênio;
7. Não atendimento integral das determinações da RN TC nº 05/2005;
8. Admissão irregular de servidores públicos, sem prévia aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos;
9. Pagamento a Sra. Josefa Rufino da Silva (Agente Comunitária de Saúde) sem que a mesma tenha prestado efetivamente os serviços. Denúncia procedente;
10. Obrigações patronais do Regime Geral não contabilizadas, no montante de R\$ 192.718,47;
11. Dejetos de resíduos sólidos do Município realizado em 'lixão', causando degradação ambiental, poluição e riscos à saúde pública;
12. Emissão de cheques sem a devida provisão de fundos, provocando prejuízos em virtude de tarifas bancárias cobradas pela devolução dos mesmos, no montante estimado de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0293/12 (fls. 518/527), da pena do ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela:

- a) **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de São José de Caiana, Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, relativas ao exercício de 2010;
- b) **Atendimento integral** em relação aos postulados da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) **Aplicação de multa ao Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior**, com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB;
- d) **Imputação de débito ao Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior**, no valor de R\$ 6.850,00, em virtude de despesas irregulares com ajuda de custo a policiais civis e militares, bem como com pagamento de multas e juros decorrentes de emissões de cheques sem provisões de fundo;
- e) **Comunicação à Receita Federal do Brasil** acerca da irregularidade relativa ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias, para as medidas cabíveis;
- f) **Recomendações à Prefeitura Municipal de São José de Caiana** 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, evitando as reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

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

#### VOTO DO RELATOR

O Estado Democrático de Direito ideal é marcado pelo intenso controle externo, institucional e social, sobre as ações daqueles designados para administrar a res publica. Àqueles, em função do poder/dever de gerir bens, dinheiros e haveres públicos, cabem prestar contas do emprego legal, legítimo, moralmente aceitos, transparente e, sobretudo, eficiente dos recursos postos a sua disposição, conforme se pode extrair dos Princípios balizadores da Administração Pública esquadrihados no caput do art. 37 da Carta da República.

Nesse contexto, a prestação de contas, além de regular, necessita ser plena, não se admitindo a parcialidade, imprecisão ou a ausência de qualquer documento, exigido legalmente, que comprometa o seu perfeito exame, fato que constitui grave infração ao ordenamento jurídico comparável com a omissão no dever de prestá-la.

Para o Gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, nesse instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, aquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses públicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, ser-lhe-ão cominadas as sanções impostas pela lei.

Delineadas linhas prefaciais, passo a comentar as irregularidades atribuídas ao Gestor, Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior.

#### - Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no montante de R\$ 229.588,12.

Antes de qualquer coisa, sublinhe-se que o Corpo Técnico deixou de apontar outra pecha relativa à abertura de créditos - que, em função da ausência de manifestação da parte interessada, não será considerada para fins de apreciação, mas é merecedora de comentários - senão vejamos:

De acordo com a peça instrutória, durante o exercício de 2010, a Prefeitura abriu créditos adicionais no montante de R\$ 6.167.588,12, sendo R\$ 5.969.588,12 suplementares e R\$ 198.000,00 especiais. Para abertura dos referidos créditos, foram usadas, como fonte de recursos, 'anulação de dotações' no valor de R\$ 4.088.758,86, 'excesso de arrecadação' na quantia de R\$ 718.997,71 e 'operações de crédito' na ordem de R\$ 198.000,00. Em outros termos, os créditos adicionais, na quantia de R\$ 1.161.831,55, não dispunham de fontes de recursos.

Valho-me do preceptivo constitucional contido no inciso V, art. 167, para afirmar que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem indicação dos recursos correspondentes. Lendo o dispositivo em sentido

*inverso, chegaremos à conclusão de que a abertura de tais créditos é necessariamente precedida da indicação da fonte de recursos equivalente.*

*O Legislador Constituinte andou bem ao estabelecer as vedações do art. 167, especialmente o inciso V, porquanto compõe pilar fundamental para a gestão fiscal responsável.*

*Quanto à irregularidade reconhecida pelos Peritos deste Tribunal (abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa), extrai-se dos relatórios exordial e de análise de defesa que a Lei Orçamentária autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares em percentual de 70% da receita prevista (R\$ 5.740.000,00). Porém, por meio de decreto, foram abertos créditos suplementares no valor total de R\$ 5.969.588,12, ou seja, a quantia de R\$ 229.588,12 não possui autorização legislativa em nenhum outro dispositivo legal.*

*A epístola defensiva acenou para omissão da Auditoria no tocante à desconsideração da Lei nº 279/2010, que autorizou a abertura de crédito adicional especial (R\$ 210.000,00). Dessa forma, a falha estaria superada, no entendimento da defesa. Contudo, a Instrução não fez qualquer referência a créditos especiais não autorizados pelo Legislativo, restringindo-se a eiva aos suplementares, sobre os quais não houve contestação.*

*Segundo o inciso V<sup>1</sup>, art. 167, da CFEB, é defeso a abertura de créditos adicionais suplementares e/ou especiais sem a permissão do Parlamento local. Destarte, o Poder Executivo de São José de Caiana infringiu dispositivo constitucional, situação que dá azo a emissão de parecer contrário à aprovação das contas sob exame, conforme Parecer PN TC nº 52/04, sem prejuízo da aplicação de multa pessoal.*

*- O Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro, no valor de R\$ 423.659,32.*

*Assente-se que a LRF erigiu a princípio da Administração Pública a responsabilidade na gestão fiscal, que, consoante o § 1º do art. 1º, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

*Da exegese do disposto, extrai-se que a responsabilidade fiscal tem, por finalidade precípua, a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Ao assumir compromissos em descompasso com as receitas auferidas, a Administração passa a financiar o seu custeio com a crescente inscrição de Restos a Pagar, contribuindo para o incremento da dívida municipal, comprometendo a saúde financeira para os exercícios subsequentes.*

*Aduziu o Alcaide que o deficit financeiro extraído do Balanço Patrimonial, na sua ótica, resultante do agravamento da crise mundial, só é vedado nos 2 (dois) últimos quadrimestres do mandato do titular de Poder ou Órgão (art. 42, da LRF).*

*O art. 42, da LRF é peremptório ao proibir a inscrição em Restos a Pagar, nos oito meses derradeiros, em montante superior as disponibilidades remanescentes para o exercício seguinte. A razão de existir da citada vedação repousa na absoluta impossibilidade do Chefe de Poder ou Órgão deixar dívidas assumidas sem lastro financeiro para o pagamento por seu sucessor, evitando, assim, que esse último tivesse comprometida a sua gestão em função de obrigações contraídas em momento pretérito.*

*Malgrado a especificidade do dispositivo mencionado, é bom deixar consignado que a Lei de Responsabilidade Fiscal apregoa o equilíbrio econômico-financeiro durante toda gestão e não apenas nos últimos meses de mandato. Portanto, entendo cabível recomendar o atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira.*

*- Despesas sem licitação, na quantia de R\$ 42.643,22.*

---

<sup>1</sup> Art. 167. São vedados:  
(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

*Cumpra alertar que os desenhos (gastos) carentes de licitação representam tão somente 0,53% da despesa orçamentária total (DORT). Ademais não consta nos autos indícios de superfaturamento ou prejuízo ao erário, podendo, assim, ser relevada a falta.*

*- Incorreta classificação de gastos no elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiros – pessoa física, prejudicando e dificultando a análise das despesas com pessoal.*

*A Auditoria identificou o registro de gastos com pessoal no elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiros – pessoa física – dificultando a aferição do real comprometimento da Receita Corrente Líquida com pessoal, para fins de averiguação da compatibilidade com os limites impostos pelos arts. 19 e 20 da LRF, no montante de R\$ 184.236,95.*

*A conduta em epígrafe traz prejuízos à fiscalização e é merecedora de censura, ensejando aplicação de multa pessoal, sem prejuízo de recomendações com vistas a corrigir a imperfeição.*

*- Ausência de controle das despesas com serviços prestados no corte de terra, com recuperação de calçamento, com locação de carro pipa e serviços com pedreiros na recuperação de escolas.*

*Reclama a Unidade Técnica que os documentos de despesas com serviços de prestados com corte de terra deveriam fazer alusão aos nomes dos agricultores beneficiados, com recuperação de calçamento não dispensam a indicação das ruas atendidas, bem como nas locações de carros pipas e serviços de pedreiros é imprescindível constar a relação das escolas favorecidas, em nome do princípio da transparência, facilitando o controle externo e social dos gastos em crivo.*

*As informações vindicadas não são meros adornos formais, pelo contrário, constituem aspectos fundamentais para análise e fiscalização do bom e regular emprego das verbas públicas destinadas a tais fins. Desprezá-las é encobrir a aplicação dos recursos públicos com véu espesso, que faz pairar dúvidas sobre sua legalidade e legitimidade. Sendo assim, cabe recomendar à atual Administração Municipal no sentido de envidar esforços, para corrigir a falha ora examinada, tendo em vista que a Instrução, malgrado fragilidade documental, não apontou para a ausência de comprovação da realização dos serviços enfocados.*

*- Despesas com outra esfera de Governo, no valor de R\$ 6.450,00 (seis mil, quatrocentos e cinquenta reais), sem o correspondente instrumento de convênio.*

*Se ao particular é consentido fazer tudo aquilo que não for contrário à lei, ao agente público só é dada a possibilidade de agir no estreito espectro permitido pela norma e desviar dela, minimamente que seja, importa em conduta ilegal e passível de sanções. É a clara manifestação do Princípio da Legalidade.*

*Dito isso, é de bom tom esclarecer que o Poder Executivo de São José de Caiana realizou gastos com policiais civis e militares, cujos históricos dos empenhos indicava o pagamento por serviços de ‘cobertura’ à Tesoureira municipal em deslocamentos para outras localidades, no montante de R\$ 6.450,00. Por outro lado, importante salientar a inexistência de qualquer convênio entre os governos municipal e estadual que deem amparo a feitura de tais despesas, bem como na Urbe não se verifica nenhum diploma legal que autorize o pagamento de ajuda de custo (como é nominada pelo defendente) a agentes públicos de outras esferas de governo.*

*A conduta esquadrihada, nos parágrafos anteriores, revela ato desvestido de qualquer arrimo legal para o seu desenvolvimento. Sem adentrar no mérito da comprovação ou não da realização dos serviços, é certo que a autorização para feitura e pagamento dos serviços se deu por conta e risco do Alcaide, não devendo o ônus ser suportado pelo Poder Público. Desta forma, entendo que o mandatário municipal deveria ser compelido a ressarcir o Tesouro Municipal, a suas expensas, pelo pagamento de serviços carentes de permissivo legal. Conduto, encontra-se presente nos autos prova do recolhimento à conta da Prefeitura do valor vindicado, situação que faz extinguir a punição proposta, cabendo tão somente recomendações.*

*- Não atendimento integral das determinações da RN TC n° 05/2005.*

*A Resolução Normativa RN TC n° 05/2005 institui a obrigatoriedade da Administração informar, através do SAGRES, o controle de consumo de combustíveis, pneus e peças utilizadas nos veículos automotores.*

No caso em tela, a Unidade Técnica reclama a ausência de qualquer controle de serviços e substituição de peças, pneus e acessórios no exercício sob exame. O não atendimento aos ditames da aludida Resolução dificulta os controles externo e social no que tange aos gastos relacionados aos bens automotores. A impropriedade enseja aplicação de multa e recomendação.

- Admissão irregular de servidores públicos, sem prévia aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos.

A Constituição Federal, que dá moldura a todo o ordenamento jurídico Pátrio, institui o concurso de provas ou provas e títulos como regra para o ingresso a cargos públicos. Qualquer outra forma de acesso, constitui exceção.

O concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade. Ademais, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

Alude a defesa que as contratações temporárias efetuadas tiveram como estribo o excepcional interesse público. Por certo, situações excepcionais clamam por atendimento imediato das necessidades e, por isso, não são compatíveis com a execução da série de procedimentos administrativos que constituem um concurso público.

Vale enfatizar que os serviços prestados por psicólogos, nutricionistas, assistentes sociais, dentre outros, são de natureza perene e, portanto, não estariam albergados em razões excepcionais para contratações temporárias.

Doutra banda, a regularização da presente imperfeição se dá mediante a realização de concurso público que, aliás, como demonstrou o interessado, foi levado a efeito no exercício subsequente (2011), restando a pecha superada.

- Pagamento a Sra. Josefa Rufino da Silva, Agente Comunitária de Saúde, sem que a mesma tenha prestado efetivamente os serviços. Denúncia precedente.

Conforme denúncia protocolada por alguns vereadores, reconhecida a procedência pela Auditoria, a Sra. Josefa Rufino da Silva, Agente Comunitária de Saúde - ACS, que não havia logrado êxito no processo seletivo para o exercício do cargo/função (ACS), transferiu residência para a cidade de São Paulo, desde 2009, e, em seu lugar, a Sra. Ana Paula Rufino (irmã da denunciada) passou a desenvolver as atividades inerentes ao cargo ocupado pela irmã, inclusive assinando, em nome dessa, as folhas de pagamento.

A correção da falha passa necessariamente pelo expurgo (exoneração) da servidora das hostes do Executivo local. O arrazoado defensivo, corroborado pela Auditoria, traz consigo prova inequívoca do afastamento definitivo da servidora do quadro de pessoal (Portaria n° 12/2011), como também da coordenadora do Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, não mais subsistindo a impropriedade. Cabe recomendação com vistas a não repetição de falhas assemelhadas.

- Dejetos de resíduos sólidos do Município realizado em 'lixão', causando degradação ambiental, poluição e riscos à saúde pública.

Sobre o tema, já manifestei posição na Prestação de Contas do Município de Santana de Mangueira, exercício 2010 (Processo TC n° 02991/11), Acórdão APL TC n° 0643/2011, que muito bem se encaixa na falha ora apontada, verbis:

*O acondicionamento dos dejetos de resíduos sólidos é um dos mais graves problemas ambientais enfrentados na atualidade. O crescimento populacional, o aumento do consumo, a ausência de políticas públicas eficientes referentes à matéria, são algumas das causas que transformaram o lixo em situação emergencial. Buscar mecanismos para o tratamento adequado do lixo compatíveis com o modelo de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental vigente é tarefa árdua que precisa ser executada.*

*Como se percebe, a situação vivenciada pelo Município de Santana de Mangueira é similar àquela experimentada pela maioria absoluta das localidades brasileiras. A solução da temática passa, obrigatoriamente, pela conjugação de esforços locais, estaduais e federais, porém, não*

dispensa a Edilidade de adotar as medidas, a seu alcance, suficientes a minorar os impactos ambientais negativos e os riscos à saúde pública.

Sobre o assunto, reputo como muito ajustada foi a manifestação do Órgão Auditor, que passo a transcrever:

“A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso VI, estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, podendo o ente público ser responsabilizado civilmente por danos ambientais causados por sua eventual omissão.

Seguindo os princípios elencados na Carta Magna, a Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, proibiu o lançamento a céu aberto de resíduos sólidos ou rejeitos in natura. Entretanto, a norma estabelece prazo de dois anos para elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e de quatro anos para implantação das ações de adequação. Vejamos:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

[...]

Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

[...]

II - lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

[...]

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.

Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.

A Auditoria sugere, portanto, recomendação à atual administração no sentido de adotar medidas imediatas com o objetivo de minimizar os efeitos da poluição causada pelo “lixão” ao meio ambiente e indiretamente à saúde pública e, no prazo legal, adequar-se à legislação supracitada, com a construção de aterro sanitário municipal.”

- Emissão de cheques, sem a devida provisão de fundos, provocando prejuízos em virtude de tarifas bancárias cobradas, no montante estimado de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

Estarrecedor, vocábulo que melhor conceitua o descontrole financeiro municipal. Incontáveis são os títulos de créditos impróprios (cheques) emitidos sem a devida provisão de fundos.

Bem maior que o prejuízo resultante das tarifas bancárias referentes à devolução dos cheques é o dano moral sofrido pelo Ente Federado junto às instituições bancárias, aos fornecedores e aos munícipes. O descrédito, entre outras consequências, compromete os futuros contratos, haja vista que os interessados em pactuar o fornecimento de bens e serviços com o Município poderão rever os preços, para maior, que estariam dispostos a oferecer, em função do risco de verem frustrado o pagamento, após a fase de liquidação da despesa, onerando desnecessariamente as finanças públicas.

É inconcebível que, em tempo de planejamento/gerenciamento estratégico, existam administrações públicas lastreadas no arcaico patrimonialismo, há muito abandonado das boas práticas de gestão.

A conduta descrita encontra-se tipificada no inciso VI, do art. 171, do Código Penal, in verbis:

Art. 171 (...)

Fraude no pagamento por meio de cheque

VI - emite cheque, sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado, ou lhe frustra o pagamento.

Outrossim, o dano ora evidenciado, assim como os demais, também pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário motivado por qualquer ação ou omissão, dolosa ou

*culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas, preconizado nos rigores do art. 10, Lei nº 8.429/92.*

*A irregularidade vertente, por si só, autoriza a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas e a aplicação de multa pessoal com espeque no inciso II, art.56, da LOTCE.*

*Considerando que a esta Corte falece competência para emitir juízo de valor acerca de possíveis ilícitos penais, mister se faz representar a douta Procuradoria Geral de Justiça para adoção de providências de estilo.*

*Quanto às tarifas bancárias derivadas da devolução dos cheques sem lastro financeiro, no valor estimado de R\$ 400,00, não é prática desta Corte imputar tais despesas ao gestor do período. Assim já me postei em autos anteriores (Processo TC nº 3181/09) e, por coerência, mantenho idêntica direção. Por outro, entendo que há necessidade de evoluir a postura adotada por esta Casa no sentido de atribuir responsabilidade, pela recomposição do dano ao erário, àquele que autoriza a emissão de cheques tendente a fraudar o direito do credor. Ressalte-se, por fim, que o Gestor interessado recolheu a referida quantia aos cofres da Urbe, fazendo provas do depósito no bojo do feito.*

*- Obrigações patronais do Regime Geral não contabilizadas, no montante de R\$ 192.718,47.*

*Segundo a Auditoria, as despesas de pessoal, para fins previdenciários, importou em R\$ 2.327.722,84, sendo R\$ 2.008.342,29 referentes a vencimentos e vantagens fixas e R\$ 319.380,55 atinentes às contratações temporárias. Aplicando-se a este valor a alíquota previdenciária (22%, dos quais 20% representa a contribuição patronal e 2% o risco de acidente de trabalho) é obtida a cifra de R\$ 512.099,02. Ato contínuo, assentou que o montante empenhado/pago alcançou R\$ 319.380,55, portanto R\$ 192.718,47 não foi merecedor de escrituração, por parte da Administração.*

*Em relação à eiva em epígrafe, algumas considerações, que vão de encontro ao entendimento da Instrução, não de ser ministradas:*

*A uma. Para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base da apuração, as parcelas descritas no § 9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.*

*Tomando por base a assertiva nuper, entendo que a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merece reparos, na medida em que não houve, no cálculo do salário-contribuição, a exclusão das parcelas exigidas, bem como a compensação do benefício previdenciário cognominado de salário-família.*

*Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao INSS não goza de certeza e liquidez, muito embora, na maioria dos casos, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não se afigura substancial.*

*A duas. Analisando detidamente os autos, percebe-se a existência de informações destoantes, entre si, que fragilizam os cálculos ofertados. Senão vejamos: enquanto o relatório inicial faz alusão à contabilização de obrigações patronais no valor de R\$ 319.380,55, o documento nº 21.110/11, que serviu de base para o registro no exórdio, faz referência à quantia de R\$ 359.686,48 e, ainda, o SAGRES traz consignada escrituração de R\$ 413.161,34, ou seja, existem três valores diferentes para o mesmo objeto.*

*Se tomássemos por base a informação constante no SAGRES (R\$ 413.161,34), mesmo considerando correta a estimativa apurada pela Unidade Técnica (R\$ 512.099,02), o montante não contabilizado seria de R\$ 98.937,68, e não R\$ 192.718,47.*

*A três. É cediço que desbordam ações judiciais, promovidas pelos Órgãos e ou Poderes Públicos, que questionam a alíquota do RAT (Risco de Acidente de Trabalho), muitas já exitosas, reduzindo o percentual de 2%, como institui o MPAS, para 1%, em razão da natureza dos serviços desenvolvidos. Em função do exposto, o valor obtido pelos Peritos desta Corte pode estar superestimado.*

*A emissão de juízo de valor, contrário à aprovação das contas, em circunstâncias tão peculiares, envolta em incertezas de toda natureza, não me parece razoável. Sendo assim, cabem recomendações à Prefeitura no sentido de escriturar e recolher, integralmente e em momento oportuno, as contribuições previdenciárias patronais.*



*Para finalizar, gostaria de deixar consignada a minha repulsa a forma como a Administração trata seus instrumentos de planejamento, notadamente a Lei Orçamentária Anual. A LOA, em que pese não ser impositiva, é o principal mecanismo de planejamento da execução orçamentária. É nela que constam todas as receitas estimadas e as despesas fixadas, servindo de baliza para as ações administrativas. Supõe-se que, no decurso de sua elaboração, houve um estudo pormenorizado acerca do comportamento orçamentário. Ao adequá-la a LDO, estabelecem-se metas a serem alcançadas, das quais o gestor comprometido não deveria se desviar. Todavia, ao autorizar abertura de créditos suplementares de até 70% das despesas fixadas, a LOA transforma-se, verdadeiramente, em uma peça de ficção, não se prestando a qualquer fim de planejamento. Importa dizer que tal conduta assemelha-se a assinatura de um cheque em branco, cujo valor a ser sacado fica ao inteiro alvitre do portador.*

*Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de São José de Caiana, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior e, em Acórdão separado, pelo (a):*

- 1) **Declaração de Atendimento Integral** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicação de multa** ao Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito de São José de Caiana, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, **assinando-lhe o prazo de 60 sessenta dias** para o devido recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;
- 3) **Representação** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito, notadamente no que se relaciona à emissão sistemática de cheques sem provisão de fundos, para adoção de providências de estilo;
- 4) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de São José de Caiana 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, evitando as reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 5) **Recomendações** à atual administração no sentido de adotar medidas imediatas com o objetivo de minimizar os efeitos da poluição causada pelo “lixão” ao meio ambiente e, indiretamente, à saúde pública e, no prazo legal, adequar-se à legislação da espécie, com a construção de aterro sanitário municipal;
- 6) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos instrumentos de planejamento, mormente, a Lei Orçamentária Anual, a qual deve ser precedida de estudos pormenorizados tendentes a compatibilizá-la com a realidade das necessidades locais.

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

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04291/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Declarar o Atendimento Integral** aos preceitos da LRF;
- II. **Aplicar multa** ao Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito de São José de Caiana, no valor de R\$ 4.150,00<sup>2</sup>, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, **assinando-lhe o prazo de 60 sessenta dias** para o devido recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;
- III. **Representar** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito, notadamente no que se relaciona à emissão sistemática de cheques sem provisão de fundos, para adoção de providências de estilo;
- IV. **Recomendar** à Prefeitura Municipal de São José de Caiana 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, evitando as reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;

---

<sup>2</sup> **Multa** – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado;

- V. **Recomendar** à atual administração no sentido de adotar medidas imediatas com o objetivo de minimizar os efeitos da poluição causada pelo “lixão” ao meio ambiente e, indiretamente, à saúde pública e, no prazo legal, adequar-se à legislação da espécie, com a construção de aterro sanitário municipal;
- VI. **Recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos instrumentos de planejamento, mormente, a Lei Orçamentária Anual, a qual deve ser precedida de estudos pormenorizados tendentes a compatibilizá-la com a realidade das necessidades locais.

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

*João Pessoa, 25 de abril de 2012.*

*Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho  
Presidente em exercício*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
Relator*

*Fui presente,*

*Marcílio Toscano Franca Filho  
Representante do Ministério Público junto ao TCE-Pb*

Em 25 de Abril de 2012



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR



**Marcílio Toscano Franca Filho**  
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO