Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de ***São José do Brejo do Cruz****. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014. 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 2014. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de São José do Brejo do Cruz****. 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): atendimento integral às exigências da LRF, irregularidade das contas de gestão, imputação de débito e aplicação de multa ao gestor, comunicação à Receita Federal do Brasil e acerca de falhas relativas às contribuições previdenciárias, informação ao Ministério Público Comum e recomendações.*

PARECER PPL-TC- 0201 /16

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de ***São José do Brejo do Cruz****, relativa ao exercício financeiro de* ***2014,*** *de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor* ***Aldineide Saraiva de Oliveira (CPF n° 030.695.744-24)****. 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 José do Brejo do Cruz; e das contas de gestão, que resultará em análise técnica 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. 204/246), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos:

1. ***Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:***
   a) *O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 238/2013, publicada em 16/12/2013, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R$ 20.950.000,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R$ 16.760.000,00, equivalente a 80,00% da despesa fixada na LOA.*
   b) *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R$ 3.008.936,45, tendo por fonte de recursos, exclusivamente, a anulação de dotações*[1]*. A abertura de tais créditos foi regularmente amparada por autorização legislativa. Dos créditos abertos, foram utilizados R$ 1.838.858,21.*
   c) *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 10.086.869,84, representando 48,15% da previsão inicial.*
   d) *A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R$ 9.874.593,24, representando 47,13% da estimativa inicial.*
   e) *O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R$ 8.176.001,72.*
   f) *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R$ 9.430.420,77.*

[1] *Conforme tabela que integra o item 4 da inicial, os valores auditados para créditos abertos coincidem com o total das fontes de recursos.*

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

a) *O Balanço Orçamentário Consolidado apresenta superavit equivalente a 2,10% (R$ 212.276,60) da receita orçamentária arrecadada.*

b) *O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R$ 885.629,37, apropriado exclusivamente na conta Bancos.*

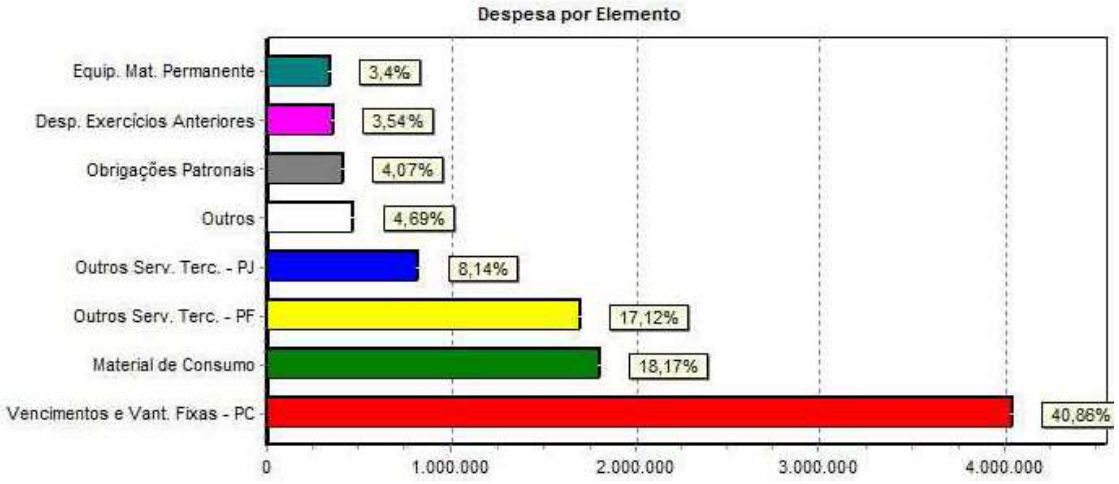
c) *O resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial também foi superavitário em R$ 549.877,68.*

***3. Referente à estrutura da despesa**:*

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 04266/15), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 0354/16, publicado na edição nº 1517 do Diário Oficial Eletrônico em 14/07/2016. Não há alusão a falhas relacionadas ao tema.

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$ 906.598,84, equivalente a **61,12%** das disponibilidades do Fundo (limite mínimo=60%).*

b) *O saldo final não comprometido da conta do Fundeb foi de R$ 102.142,83, equivalente a **6,89%** do montante das receitas mais rendimentos (limite máximo=5%).*

c) *A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R$ 2.205.889,41, equivalente a **26,98%** da RIT (limite mínimo=25%).*

d) *O Município despendeu com saúde a importância de R$ 1.449.680,62, equivalente a **18,39%** da RIT (limite mínimo=15%).*

e) *As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 4.131.669,83, correspondendo a **43,81**% da RCL (limite máximo=60%);*

f) *As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 3.787.341,49, correspondendo a **40,16**% da RCL (limite máximo=54%).*

*Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 08/04/2016 (fl. 353), a citação do gestor municipal, senhor **Aldineide Saraiva de Oliveira**. O interessado tombou aos autos suas contrarrazões, acompanhadas de documentação de suporte. Depois de compulsar detidamente a peça defensória, a Auditoria pugnou pela manutenção das seguintes irregularidades:*

1. *Descumprimento de Resolução do TCE/PB.*
2. *Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.*
3. *Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis.*
4. *Disponibilidades financeiras não comprovadas no montante de R$ 7.464,37.*
5. *Não realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 928.995,30.*
6. *Existência de saldo financeiro do FUNDEB disponível superior a 5% à receita total do período.*
7. *Omissão de valores da Dívida Fundada, em montante equivalente a R$ 582.612,46.*
8. *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R$ 545.639,25.*
9. *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R$ 508.191,67.*
10. *Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R$ 143.064,16.*
11. *Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos.*
12. *Ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde.*
13. *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no montante de R$ 21.600,00.*
14. *Inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas.*
15. *Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.*
16. *Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.*

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01379/16 (fls. 493/505), da lavra da ilustre Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão que, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnou que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

a) *Emissão de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas do Prefeito Municipal de São José do Brejo do Cruz, Sr. Aldineide Saraiva de Oliveira, relativas ao exercício de 2014 e **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO** aos preceitos da LRF.*

b) *Julgamento pela **IRREGULARIDADE** das contas de gestão relativas ao período em análise.*

c) ***APLICAÇÃO DE MULTA** pessoal ao Prefeito de São José do Brejo do Cruz, com fulcro no art. 56, IV, da LOTCE/PB.*

d) ***IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao referido Prefeito por disponibilidades financeiras não comprovadas e despesas não comprovadas com serviços médicos, nos valores mencionados por este Parquet na análise das respectivas eivas.*

e) ***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.*

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

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

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

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, "controlar" é uma das funções 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.

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 ou administre 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.

– *Descumprimento de Resoluções do TCE/PB.*

A irregularidade foi apontada nos itens 1.0.1, 16.2.4 e 17.17 do exórdio, referindo-se, respectivamente, ao descumprimento das Resoluções Normativas RN – TC nº 03/2010, 09/2010 e 05/2005, expedidas por esta Corte. No cerne das falhas, o envio eletrônico da Prestação de Contas Anual desacompanhada dos decretos relativos à abertura de créditos adicionais, em afronta ao artigo 12 da RN – TC nº 03/2010, bem como a ausência de documentação probatória para comprovar doações em favor de hipossuficientes e a inexistência de controle de gastos com combustíveis, peças e serviços automotivos.

Em suas alegações, que tocaram tão somente a temática das concessões de auxílio financeiro, o gestor reforçou a legalidade dos procedimentos adotados pela Municipalidade, assegurando que os beneficiários são pessoas comprovadamente necessitadas e que assinaram recibos dando plena quitação dos valores que lhes foram entregues. De se destacar que a Auditoria delimitou a falha exclusivamente ao campo do descumprimento da RN – TC nº 09/2010, não recaindo suspeitas de malversação de recursos. Tanto que prontamente afastada a hipótese de glosa.

No âmbito de sua competência e jurisdição, como bem preleciona o artigo 3º da LOTCE/PB[4], cabe ao Tribunal de Contas da Paraíba o poder regulamentar, vale dizer, a prerrogativa de edição de atos normativos sobre assuntos afeitos à sua esfera de atuação. Nesta definição encaixam-se as RN aqui tratadas. Na medida em que o gestor descuida das obrigações impostas por meio destes instrumentos normativos, sujeita-se a sanções. Assim, ausentes os decretos legislativos, reclamados no artigo 12, VI, da RN – TC nº 03/2010, consuma-se a conduta omissiva, dando azo à ***aplicação de multa****, como bem disciplina o §3° do mesmo preceptivo. Na mesma senda, a desatenção em relação às determinações constantes da RN – TC nº 09/2010 e da RN – TC nº 05/2005 autorizam a* ***sanção pecuniária****, com fulcro no artigo 56, VIII, da LOTCE/PB.*

---

[2] *Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.*
[3] *Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.*
[4] *Ao Tribunal de Contas do Estado, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.*

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

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

Como assentado nos relatórios de instrução, houve incongruência em relação ao valor do Decreto nº 489, de 1º de setembro de 2014. Informação extraída da página 19 dos autos do Documento TC nº 08350/16 sinaliza o montante de R$ 329.576,51. Por seu turno, o valor registrado no SAGRES para o mesmo decreto é de R$ 659.153,02. A diferença de R$ 329.576,71, explicitada no item 4.0.1 do relatório inicial, corresponde justamente ao total de créditos que teriam sido abertos sem as respectivas fontes, lembrando que tal falha foi afastada já na primeira manifestação do Corpo Instrutor.

Falha de mesma natureza foi tratada no item reservado aos demonstrativos contábeis. Apurou-se divergência nas escriturações feitas no Balanço Patrimonial Anexo XIV (Demonstrativo da Administração Direta - Poder Executivo (fl. 83); no Demonstrativo de Consolidação Geral - Balanço Patrimonial - Anexo 14 (fl. 62) em relação aos dados registrados no Passivo Financeiro (Restos a pagar); e no Ativo Permanente (Bens móveis e Bens Imóveis).

Também o item 17.15 traz a lume impropriedade nas informações enviadas ao TCE/PB. No caso específico, quatro servidores contratados temporariamente, conforme quadro do item 16.0.8, estão registrados no Sagres como servidores efetivos.

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.*

Resta evidente que demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício. As falhas, portanto, devem ser sancionadas com ***multa pecuniária.*** *Cabe, igualmente, recomendação para regularizar os registros dos servidores listados no item 16.0.8, de modo a que conste do Sagres o exato regime de contratação, qual seja: servidores temporários.*

– *Disponibilidades financeiras não comprovadas no montante de R$ 7.464,37.*

Consta no exórdio que as disponibilidades informadas no SAGRES não correspondem àquelas visualizadas nos respectivos extratos bancários, sendo a diferença quantificada em R$ 17.816,08[5]*. Após examinar as alegações de defesa, a Auditoria reconheceu que parte deste montante já havia sido considerada para efeito da prolação de decisão tomada no do Acórdão APL-TC 0712/15, que julgou as contas do exercício anterior, também de minha relatoria. Vale dizer que o* decisum *já foi desafiado por recurso de reconsideração, tendo conformado coisa julgada formal e material.*

[5] *O montante corresponde ao somatório da coluna "divergência", constante na tabela que finaliza o item 5.1.2 da exordial.*

A contestação não se mostrou hábil para combater a infração imputada. Deixou de manejar argumentos, documentos ou justificativas capazes de explicar a falta de conexão avistada entre a contabilidade e os documentos que lhes dão suporte, razão que enseja a ***condenação em débito****, no montante ajustado de R$ 7.464,37, porquanto o fato ora narrado importa em prejuízo ao erário, sem prejuízo da* ***multa pecuniária.***

– *Não realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 928.995,30*

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. A pretensão, portanto, é 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"[6]*. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.*

Superado o exame da defesa, vê-se que restaram despesas de diversas naturezas não licitadas, para as quais não foram apresentados documentos ou alegações para demonstrar a regularidade da assunção obrigacional, entendimento compartilhado pelo Relator. O valor de R$ 928.995,30 corresponde a aproximadamente 10% do total da despesa autorizada pelo Ente Municipal. A situação delineada é suficiente para a ***emissão de parecer contrário*** *à aprovação das contas em apreço.*

– *Existência de saldo financeiro do FUNDEB disponível superior a 5% à receita total do período.*

Da leitura do item 9.1 do relatório inicial, dessume-se que a conta corrente do Fundeb, ao final do exercício de 2014, possuía saldo no montante de R$ 102.142,83, correspondendo a 6,89% do total das receitas transferidas ao Fundo. Este percentual supera o máximo permitido pela norma regente (artigo 21, §2°, da Lei 11.494/07).

Como bem assentado na instrução, a Administração Municipal tem a prerrogativa de dispor de até 5% do total das receitas recebidas pelo Fundo em um determinado exercício, quinhão que pode ser aplicado até o fim do primeiro trimestre do exercício subsequente, na forma de créditos adicionais. Permitir que montante superior a este limite permaneça em conta corrente depõe contra a consecução dos objetivos das políticas públicas, visto que implica deixar de investir disponibilidades financeiras previamente destinadas à educação. A falha deve ser ***sancionada com multa****, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB, devendo haver* ***recomendação à atual Gestão*** *para que não incorra novamente na falha apurada.*

– *Omissão de valores da Dívida Fundada, em montante equivalente a R$ 582.612,46*

Novamente vem à tona falha de natureza contábil, relativa a incorreção de demonstrativo. Em sua defesa, o gestor informou tratar a eiva de "equívoco quando na digitação de dados manuais dentro da aba de inscrição de valores informados". Reafirmou, outrossim, a inexistência de dolo ou má fé, bem como de prejuízo ao erário.

---

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

De acordo com o relato estampado no item 11.4.1, o Demonstrativo Consolidado da Dívida Fundada (fls. 69), enviado eletronicamente a prestação de contas, não evidencia a situação da dívida perante o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Esta posição passiva é demonstrada no Documento TC nº 08389/13, fornecido a Auditoria durante a inspeção in loco, onde foi gravado saldo devedor de parcelamento equivalente a R$ 582.612,46.

Como salientei ao enfrentar as falhas na abertura da página 5 deste voto, os demonstrativos contábeis devem explicitar todos os fatos ocorridos no decurso do exercício. 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 montante de R$ 545.639,25.*
- *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R$ 508.191,67.*
- *Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R$ 143.064,16.*

De saída, cumpre destacar que não há Regime Próprio no Município de São José do Brejo do Cruz. Destarte, compete à Autarquia Nacional (INSS) a gestão previdenciária e, por conseguinte, a responsabilidade pelo pagamento dos benfícios

O quadro integrante do item 13 da exordial (contribuições previdenciárias) quantificou a estimativa do valor não recolhido em R$ 513.916,69. Utilizando a alíquota de recolhimento (22,1374%), chegou-se a uma projeção para as obrigações patronais da ordem de R$ 838.399,01. Assim, a Administração teria recolhido R$ 298.484,78, o que representa aproximadamente 35,6% do valor devido. Ademais, a Equipe Especialista também frisou a apropriação do montante de R$ 143.064,16[7] *relativo a contribuições previdenciárias dos servidores municipais, retidas pela Administração e não repassadas ao RGPS.*

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 §9°, art. 28, da Lei n° 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, 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. Assim, o caso concreto expõe uma situação grave, onde a Urbe recolhe algo em torno de 1/3 do valor devido.

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.*

- *Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos.*

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

[7] *Segundo tabela apresentada no item 13.0.3, foram retidos R$ 317.279,65 e pagos somente R$ 174.215,49.*

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 São José do Brejo do Cruz 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, ao seu alcance, suficientes a minorar os impactos ambientais negativos e os riscos à saúde pública.

Segundo a Revista Carta Capital (http://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/lei-de-residuos-solidos-nao-foi-cumprida-e-agora-2697.html), no Brasil, existe cerca de 3.500 mil lixões ativos em todas as regiões, significando um descumprimento da lei por parte de 60,7% dos municípios. Se considerarmos o Nordeste, aproximadamente 1.500 municípios convivem com tal excrescência.

Não se pode olvidar que a Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n° 12.305/12) estabeleceu prazos para elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, findo em 02/08/2012 (art. 55), e para o encerramento do depósito de resíduos em lixões, esgotado em 02/08/2014 (art. 54).

Considerando que ao final de 2013 o lapso de tempo concedido para elaboração do plano de manejo exigido já havia escoado a 17 (dezessete) meses, sustenta a Unidade Técnica de Instrução que a gestão municipal foi inerte quanto a sua obrigação ambiental. E, por seu lado, esgrima o defendente sob a alegação de que a implantação de aterro sanitário importa em aporte financeiro vultoso, superior a capacidade da Comuna, razão pela qual se optou pela criação e integração de Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos.

A solução, sob a minha ótica, concernente aos pequenos municípios fronteiriços, passa necessariamente pela união de forças através do consorciamento, administrando, conjuntamente, problemas a eles comuns e de mesma natureza.

Embora se reconheça as dificuldades financeiras para um município do porte de São José do Brejo do Cruz em dar andamento, isoladamente, a desativação do seu lixão, não se pode deixar de assentar que a elaboração de um plano de manejo não implica, a princípio, o desencaixe de quantia significativa. Inadmissível, portanto, a utilização de tal argumento para tentar se evadir da responsabilidade que lhe é pertinente. Cabe multa e recomendação.

Para finalizar, em que pese a Auditoria não tecer maiores comentários, 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 se pese não ser impositiva, é o principal mecanismo de planejamento da execução orçamentária, nela constam todas as receitas estimadas e as despesas fixadas, servindo de baliza para as ações administrativas. Acredita-se que no decurso de sua elaboração houve um estudo, pormenorizado, acerca do comportamento orçamentário. Ao adequá-la a LDO, estabeleceram-se metas a serem alcançadas, das quais o gestor comprometido não deveria se desviar. Todavia, ao ser autorizada a abertura de créditos suplementares de até 80% 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.

– *<u>Ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde.</u>*

No que tange à falha, a Administração Municipal asseverou que o planejamento estratégico de ações e projetos destinados aos investimentos em saúde integrou o PPA 2014/2017, aprovado pelo Poder Legislativo. Também foi afirmada a elaboração do Programa Anual de Saúde para o exercício em análise, bem como a do respectivo relatório de gestão.

Compulsando a peça técnica de abertura, é fácil constatar que a Auditoria confirmou a elaboração do Plano de Saúde Plurianual, para vigorar no quadriênio 2014/2017. É esse o teor do item 16.0.4. A falha em testilha limita-se exclusivamente ao não envio do citado instrumento de planejamento ao Conselho Municipal de Saúde. Não encerrando gravidade, comporta ***recomendação ao gestor,*** *para que promova a devida cientificação ao Conselho de Saúde local.*

– *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no montante de R$ 21.600,00.*

No cerne da irregularidade, estão os pagamentos por serviços médicos prestados pelo senhor Paulo César de Araújo. Em consonância com os termos da inicial, a regulamentação prestacional teve por suporte legal o Contrato nº 068/2010, atualizado pelo Termo Aditivo nº 01/2014. A cláusula primeira estabelece o valor do recebimento mensal em R$ 13.283,61.

A quantificação da falha tomou por base o suposto pagamento irregular de horas extras e gratificação, posto que não havia previsão contratual para tais acréscimos. Em sede de análise de defesa, a Auditoria reconheceu a legitimidade do pagamento de horas extras, vez que o direito a remuneração extraordinária tem assento constitucional (artigo 7º, XVI, da Lei Maior). A falha, portanto, ficou adstrita ao pagamento de gratificação mensal de R$ 1.800,00, perfazendo o montante de R$ 21.600,00, ante o total de R$ 36.665,15, anteriormente previsto.

No Parecer Ministerial nº 01379/16, o MPjTCE advoga a imputação do valor original, posto que, em sua intelecção, não existe prova a respaldar a remuneração majorada.

Com a devida vênia ao Parquet *de Contas e ao Órgão Técnico, não há qualquer elemento nos autos que sustente a malversação do recurso pago pelos serviços médicos prestados. O quadro exibido no item 16.0.9 reproduz recorte extraído do sistema Sagres que, como sabido, espelha as movimentações financeiras de cada Ente jurisdicionado. Assim, plenamente comprovadas as transferências feitas em favor do prestador. O nível de detalhes das informações permite até saber, em números exatos, os valores de cada componente da receita (salário base, hora extra e gratificação) e da despesa (contribuição previdenciária, imposto de renda e até consignação por empréstimo bancário). Definitivamente, a situação não dá azo à imputação de débito.*

Todavia, não se pode olvidar que a imprevisão contratual para o pagamento da gratificação precisa ser corrigida, de maneira que cabe ***recomendação ao gestor*** *para que adote os devidos ajustes contratuais.*

– *Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.*

Durante a diligência in loco, constatou-se a inexistência de controle patrimonial e de tombamento dos equipamentos e material permanente de toda a Administração Municipal. Segundo informações da Auditoria, não se tem registro da localização dos bens adquiridos no exercício financeiro em análise, tampouco dos bens adquiridos em gestões anteriores. O gestor restringiu-se a afirmar que "espera" a solução da falha até 31/12/2016, não por coincidência o último dia do seu mandato.

Decerto que a contabilidade patrimonial recebeu um capítulo específico na Lei 4.320/64. Proclamam os artigos 94 e 96[8]*, citados pela Auditoria, a necessidade de existência de registros analíticos de bens permanentes, bem como o levantamento de bens móveis e imóveis.*

Todavia, transcorrido mais de meio século da edição da Norma Regente, a adoção de um sistema de contabilidade que contemple os aspectos patrimoniais, com informações sobre custos e depreciações, ainda é algo a ser perseguido, mesmo em Entes Federados mais complexos, como Estados e como a própria União.

Ainda que seja árdua a tarefa de promover um controle patrimonial dos bens públicos, o gestor deve envidar esforços para que tenha ao menos as informações básicas à sua disposição. Consigno meu voto com ***recomendação neste sentido****.*

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um dêles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

*Encimado em todos os comentários extensamente explanados**,** voto nos seguintes termos:*

1. ***Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das Contas Anuais da PM de São José do Brejo do Cruz, exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Aldineide Saraiva de Oliveira.***
2. ***Declaração de atendimento integral** aos preceitos da LRF.*
3. ***Irregularidade das contas de gestão** do mencionado responsável.*
4. ***Imputação débito ao senhor Aldineide Saraiva de Oliveira,** no valor de R$ 7.464,37 (sete mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais e trinta e sete centavos), correspondendo a 162,23 Unidades Fiscais de Referencia do Estado da Paraíba – UFR/PB[9], com fulcro no art. 56 da LOTCE, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.*
5. ***Aplicação de multa** ao senhor **Aldineide Saraiva de Oliveira**, Prefeito Municipal de São José do Brejo do Cruz, no valor de R$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), correspondendo a 202,91 Unidades Fiscais de Referencia do Estado da Paraíba – UFR/PB, com fulcro no art. 56 da LOTCE, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada.*
6. ***Comunicação** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.*
7. ***Informação** ao Ministério Público Comum, para as providências cabíveis, com relação aos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa e delitos por parte do gestor municipal.*
8. ***Recomendação** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.*
9. ***Recomendação** ao gestor no sentido de providenciar a regularização das eivas relacionadas à disposição final dos resíduos sólidos, à ausência de controle patrimonial e à regularização dos registros no Sagres de servidores contratados por excepcional interesse público, indevidamente gravados como efetivos.*
10. ***Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis, bem como para a regular utilização de recursos do Fundeb. Eximindo-se de deixar em caixa, ao final do exercício, saldo financeiro superior ao limite permitido em lei.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO – TC nº 04710/15, 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, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de São José do Brejo do Cruz, senhor **Aldineide Saraiva de Oliveira**, relativa ao exercício de 2014.*

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

João Pessoa, 14 de dezembro de 2016

[9] *UFR/PB equivalente a R$ 46,01 (dezembro/2016).*

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 12:55

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 11:40

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 17 de Janeiro de 2017 às 12:51

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 12:12

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 16 de Dezembro de 2016 às 11:20

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 12:02

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 16 de Dezembro de 2016 às 10:31

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL