PROCESSO-TC- 04275/15

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Brejo dos Santos. 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 Brejo dos Santos.*** *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, aplicação de multa ao gestor, comunicação à Receita Federal do Brasil e recomendações.*

PARECER PPL-TC- 0054 / 2016

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de ***Brejo dos Santos****, senhor Luiz Vieira de Almeida, relativa ao exercício financeiro de* ***2014.*** *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 Brejo dos Santos; 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. 171/209), 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 019/2013, publicada em 30/12/2013, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R$ 16.300.000,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R$ 1.630.000,00, equivalente a 10,00% da despesa fixada na LOA. A Lei nº 13/2014 alterou a Lei Orçamentária, autorizando a abertura de créditos suplementares no valor limite de R$ 4.890.000,00, equivalente a 30% do montante fixado para as despesas[1]. Foi autorizada, igualmente, a abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R$ 200.000,00 (Lei Municipal nº 01/2014).*
   - ***b)*** *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R$ 4.901.960,36, e especiais, no valor de R$ 200.000,00, 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$ 3.533.180,28.*
   - ***c)*** *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 13.076.460,14, representando 80,22% da previsão inicial.*
   - ***d)*** *A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R$ 13.256.170,34, representando 81,33% da estimativa inicial.*
   - ***e)*** *O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R$ 8.550.214,05.*
   - ***f)*** *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R$ 12.419.907,88.*

[1] *Conforme quadro exibido no item 3 da inicial, a mencionada alteração da LOA foi interpretada como uma autorização complementar para abertura de créditos adicionais, cujo limite passou de R$ 1.630.000,00 para R$ 6.520.000,00.*

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

a) *O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R$ 179.710,20) equivalente a 1,37% da receita orçamentária arrecadada.*

b) *O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R$ 941.326,87, apropriado na conta Bancos.*

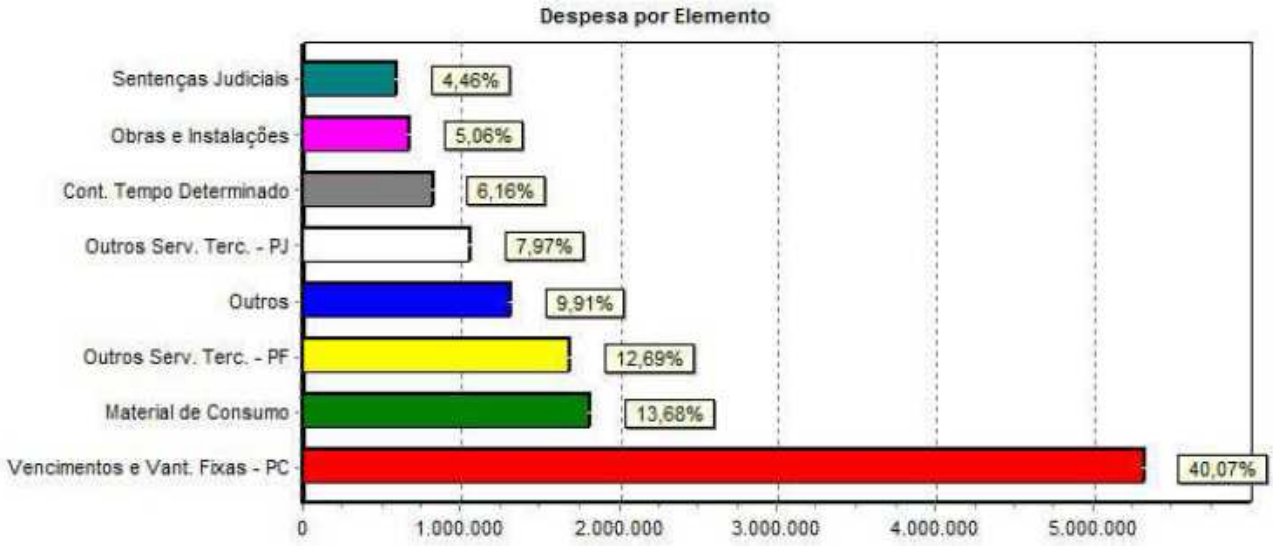
c) *O Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R$ 195.122,60.*

***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 04011/15), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 0277/15, publicado na edição nº 1285 do Diário Oficial Eletrônico em 23/07/2015.

O item 8 da exordial aponta a inexistência de excesso na remuneração do Chefe do Poder Executivo e de seu substituto constitucional.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



***4. Quanto aos gastos condicionados**:*

a) *A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R$ 1.676.270,08, equivalente a **60,17%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).*

b) *A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R$ 2.283.931,86, equivalente a **26,71%** da RIT (limite mínimo=25%).*

c) *O Município despendeu com saúde a importância de R$ 1.735.430,36, equivalente a **21,01%** da RIT (limite mínimo=15%).*

d) *As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 6.273.819,72, correspondendo a **50,51**% da RCL (limite máximo=60%);*

e) *As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 5.919.747,72, correspondendo a **47,66**% da RCL (limite máximo=54%).*

Na conclusão da exordial (item 17, fl. 208), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2014, atribuíveis ao senhor Luiz Vieira de Almeida. 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. 361). A comunicação processual foi publicada na Edição nº 1357 do Diário Oficial Eletrônico, em 09/11/2015.

Em resposta, foram apresentadas contrarrazões (fls. 366/389), acompanhadas de documentação de suporte. As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 512/530).

As falhas apontadas na peça exordial subsistiram incólumes, conforme sucinta descrição a seguir reproduzida:

1. *Ocorrência de Déficit na execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R$ 179.710,20.*
2. *Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, no valor de R$ 148.838,82.*
3. *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 618.140,67.*
4. *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, no valor de R$ 144.521,88.*
5. *Omissão de valores da Dívida Flutuante, no montante de R$ 148.838,82.*
6. *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$ 1.083.063,00.*
7. *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R$ 1.083.063,00.*
8. *Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciárias descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R$ 178.989,95.*
9. *Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos.*
10. *Ausência de encaminhamento do parecer do Conselho de Saúde Municipal.*
11. *Descumprimento de Resolução do TCE/PB.*
12. *Não cumprimento de decisões proferidas por este Tribunal.*
13. *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.*
14. *Inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas.*
15. *Descumprimento de Resolução do TCE/PB.*

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 0277/16 (fls. 532/540), de autoria da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira. 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. Luiz Vieira de Almeida, Prefeito Municipal de Brejo dos Santos, relativas ao exercício de 2014.*

b) ***Irregularidade das contas de gestão*** *do senhor Luiz Vieira de Almeida, Prefeito Municipal de Brejo dos Santos, relativas ao exercício de 2014, no que toca às despesas com concessão de diárias e doações sem a devida comprovação.*

c) ***Declaração de atendimento parcial*** *aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2014.*

d) ***Imputação de Débito*** *ao senhor Luiz Vieira de Almeida, em virtude das despesas não comprovadas com a concessão de diárias e doações, no total de R$ 47.610,00, conforme apontado pela Auditoria.*

e) ***Aplicação de multa*** *ao gestor acima referida com fulcro no art. 56, II da Lei Orgânica do TCE/PB (LC 18/93), em face da transgressão a normas legais, cf. apontado no presente Parecer.*

f) ***Representação*** *à Receita Federal acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente a omissões no pagamento de contribuição previdenciária, a fim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências.*

g) ***Recomendações*** *à Prefeitura Municipal de Brejo dos Santos no sentido de: a) guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, sobremodo, no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade, o do controle, o da eficiência e o da boa gestão pública; b) evitar a reincidência nas eivas aqui destacadas.*

Na Sessão Ordinária nº 2071, em 06/04/2016, o Relator levou o feito à apreciação do Tribunal Pleno. Proferido seu voto, houve pedido de vista por parte do Conselheiro Arnóbio Alves Viana. Na apresentação de suas conclusões, trazidas à baila na Sessão Ordinária 2073, realizada em 20/04/2016, o Magistrado de Contas teceu comentários acerca das razões que motivaram sua intervenção. Todavia, convencido dos argumentos apresentados pelo Relator, acompanhou-o integralmente. Os Conselheiros Antônio Nominando Diniz Filho e Marcos Antônio da Costa também aderiram ao entendimento condutor, implicando decisão unânime do Órgão Colegiado.

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, 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.

De responsabilidade do Prefeito Municipal, senhor Luiz Vieira de Almeida

- *Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, correspondente ao montante de R$ 179.710,20.*
- *Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, no valor de R$ 148.838,82.*
- *Omissão de valores da Dívida Flutuante, no montante de R$ 148.838,82.*

Todas as eivas aqui tratadas referem-se a constatações acerca de desequilíbrio fiscal ou abordam fatos que diretamente o implicam. Conforme apontado no item 5.1 da peça inaugural, houve deficit da execução orçamentária, da ordem de R$ 179.710,20, correspondendo a 1,37% da receita efetivamente arrecadada. Segundo o Órgão de Instrução, o descompasso contraria o 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.

---

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

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. 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. Tal assertiva reforça a indeclinável necessidade de se examinar a questão fiscal em um interregno mais dilatado, abrangendo exercícios anteriores.

Fui relator das contas do indigitado gestor, referentes ao exercício de 2013. Como consta dos autos do Processo TC 04312/14, no ano precedente ao que ora se examina também houve deficit da execução orçamentária, equivalente a 2,03% da receita arrecadada. Por elucidativo, destaco o excerto a seguir, extraído do voto que proferi no julgamento do aludido processo:

> *De outro norte, é bom dizer que o exercício anterior (2012) ao em exame também apresentou marcante deficit orçamentário (maior que R$ 500.000,00). Visto de forma abrangente, o Executivo de Brejo dos Santos, em respeito ao princípio do equilíbrio intertemporal, não estava autorizado a executar o orçamento (2013) de forma que as despesas suplantassem as receitas arrecadas. Caso essa hipótese descortinasse como possível no transcurso do exercício financeiro em testilha, como de fato foi, seria imperiosa a adoção de medidas de retorno à estabilidade, como aquelas inseridas no art. 9° da LRF, evitando, dessa forma, o crescente endividamento público. Resta claro a ocorrência de postura pouco zelosa do Executivo a ensejar a censura mediante aplicação de multa pessoal.*

Da descrição acima, percebe-se que a execução orçamentária municipal vem produzindo deficit sucessivos desde o ano de 2012, sendo mesmo possível que a prática tenha inquinado períodos anteriores. É de clareza lapidar que o caso concreto retrata exatamente a conduta descuidada que a Lei de Responsabilidade Fiscal busca coibir. Ainda que os desequilíbrios, em termos de percentual da receita, não sejam expressivos, a repetição dos deficit sem a adoção das medidas de contenção estatuídas no caput *do artigo 9º da LRF termina por redundar em aumento do endividamento municipal, legando às futuras Administrações o ônus de arcar com responsabilidades a que não deram causa. É o que acontece, por exemplo, com a questão previdenciária, item que será detalhadamente abordado em momento oportuno do meu voto.* ***A prática descrita enseja a cominação de multa.***

Quanto à omissão de valores da dívida flutuante, também descrita como falha de registros contábeis, a eiva é recorrente, tendo constado igualmente no processo de contas do exercício de 2013. Os procedimentos alegados naquela ocasião guardam similitude com as justificativas apresentadas no presente feito. Valho-me novamente de trecho do voto integrante do Processo TC 04312/14:

> *Na busca de justificativas a defesa sustenta que promovera os ajustes necessários no demonstrativo da Dívida Flutuante e atualização do Balanço Patrimonial. Ao analisar os argumentos encartados, a Auditoria, como muita razão, não os acatou sob a alegação de que a completude da alteração se consumava com a necessária substituição dos demonstrativos questionados nos sistemas SAGRES e TRAMITA, fato negligenciado. Vê-se, portanto, que a pretensa correção teve apenas por fito regularizar a situação no vertente processo sem adequar a informação nos sistemas que dão guarida ao exercício dos órgãos de controle.*
>
> *[...]*
>
> *As incongruências na elaboração de demonstrativos, contábeis ou não, dificultam a análise da informação, tornando-a pouco confiável, principalmente, no que tange ao reflexo da situação real vivenciada pela Edilidade, e afrontam o princípio da Transparência Pública, comprometendo diretamente o controle social legalmente estimulado.*

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, a mácula acima descrita 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.*

– *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, no valor de R$ 144.521,88.*

Novamente, o Órgão de Auditoria alude a uma falha de natureza contábil: classificação incorreta de despesas de pessoal como "Serviços de Terceiros – Pessoa Física", no valor de R$ 144.521,88. Postula o Órgão de Instrução que o exemplo trata na verdade de gastos com profissionais que exerceram atividades "não eventuais e típicas da administração pública", e que, portanto, deveriam ter sido apropriadas nos elementos de despesa específicos (vencimentos e vantagens fixas – 11 – e contratação por tempo determinado – 04). No rol, estariam agentes de saúde, professores, técnicos de laboratório, entre outros.

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.

Dos elementos extraídos dos autos, o mais evidente é a lista elaborada pela Auditoria, consolidada no Documento nº 56469/15. Nele foram colimados os pagamentos feitos a diversas pessoas, sob o elemento de despesa 36 – "outros serviços de terceiros pessoa física". Surpreende a inclusão de servidores na função do magistério. Afronta ao bom senso a contratação por empreitada de professores. Há, igualmente, o registro de pagamento pelo desempenho de funções na área de saúde (combate à dengue), limpeza urbana, serviços laboratoriais, entre outros. Mesmo os casos onde a descrição é sucinta (serviços prestados), a regularidade nos pagamentos sugere a nítida relação empregatícia.

Evidentemente, não se pode olvidar das conseqüências advindas da contratação de servidores efetivos. A norma constitucional erigiu o concurso como regra para o provimento dos cargos públicos. É pela via deste instituto que se permite a escolha das pessoas que exercerão as atividades essenciais para a coletividade. É por respeito a tais atividades e, em última análise, à população que delas se vale, que foi consagrada, como regra, a estabilidade no exercício das funções públicas. Destarte, protege-se o servidor, que pode desenvolver seu labor com mais tranqüilidade, ciente do forte vínculo que o conecta à Administração Pública. No outro polo, a estabilidade também beneficia à Administração, pois implica o maior compromisso dos seus colaboradores. Todavia, o reforço do quadro permanente gera impacto nas finanças públicas, já que contratação de servidores redunda em despesa obrigatória de caráter continuado, devendo atender ao regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o conteúdo do seu artigo 17.

Os casos elencados pelo Órgão de Instrução se caracterizam como 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.***

– *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 618.140,67.*

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"[4]. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

As alegações da defesa não foram suficientes para desconstituir as falhas relativas à temática das licitações, gravadas no item 6.0.2 do proêmio. Ao final da marcha processual, o montante de despesas que foram autorizadas sem o amparo de certames licitatórios alcançou R$ 618.140,67, que corresponde a 4,66% do montante das despesas executadas.

A lista dos procedimentos integra a inicial (fls. 178/181). À primeira vista, o fato de que trinta e um processos compuseram a referida lista pode levar à conclusão de que houve descaso da Administração Municipal. Mas um olhar mais detido nos elementos processuais ajuda a esclarecer alguns pontos importantes.

De saída, as despesas de maior monta são aquelas relacionadas a serviços de assessoria jurídica, contábil e administrativa. Os pagamentos efetuados beneficiaram seis credores. Compulsando o resumo feito pela Equipe Especialista, vê-se que os repasses foram feitos ao abrigo de Processos de Inexigibilidade (03, 04, 06 e 07). De acordo com o entendimento da Auditoria, tais serviços não são caracterizados pela singularidade que a norma regente reclama, o que justificaria sua inclusão no conjunto de despesas não licitadas. Peço vênia para dissentir desta interpretação. Esta Corte já consolidou remansosa jurisprudência, admitindo a inexigibilidade para contratação de serviços de assessoria jurídica e contábil[5]. Também não vejo razão para não considerar a prorrogação contratual dos ajustes decorrentes do Convite 06/2013, posto que clara a natureza contínua dos serviços ligados à assessoria na área administrativa (planejamento, projeto e licitação). Apartado o somatório desses valores (R$ 237.500,00), o total não licitado passa a ser de R$ 380.640,67, o que equivale a 2,9% de todas as despesas pagas.

Para os casos remanescentes, que envolvem atividades comezinhas, tais como serviços de corte de terra, aquisição de gêneros alimentícios, transporte de pacientes, realização de exames, entre outros, 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, razão pela qual, excepcionalmente, compreendo ***não se constituir*** *motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas apresentadas. Contudo, a mácula desenhada* ***representa ressalva*** *na presente PCA, ensejando a* ***aplicação de multa legal****, não se esquecendo das* ***recomendações*** *ao gestor para que não repita erros semelhantes.*

- *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$ 1.083.063,00.*
- *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R$ 1.083.063,00.*
- *Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciárias descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R$ 178.989,95.*

Não há instituto próprio de previdência no município. As estimativas de cálculo relativas aos recolhimentos previdenciários em favor do INSS constam do item 13 da inicial. Segundo a Auditoria, a Edilidade deveria ter recolhido aos cofres da Autarquia Previdenciária Nacional o valor de R$ 1.243.147,02. Entretanto, as informações da contabilidade indicam o repasse de apenas R$ 160.084,02, o que corresponde a 12,88% das suas responsabilidades. Em sua defesa, o gestor informou que foi formalizado acordo de parcelamento de débito, deferido em 22/04/2015, pacto que teria, em sua intelecção, o condão de elidir a irregularidade.

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.

---

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

[5] Oportuno mencionar que está programado para acontecer hoje, dia 06/04, no Supremo Tribunal Federal, o julgamento do Recurso Especial 656.558, que decidirá se configura improbidade administrativa a contratação de advogados por municípios, ao alvedrio das normas de licitação.

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. Afinal, as informações obtidas da instrução apontam que aproximadamente 87% da contribuição previdenciária patronal não foi paga. Não por coincidência, este mesmo percentual foi observado na prestação do exercício anterior, processo também de minha relatoria. Por oportuno, reproduzo trecho do voto que proferi naquela no seu julgamento, in verbis*:*

> *Direto ao ponto, há muito sustento, de forma reiterada, a posição de que o parcelamento de débito das contribuições securitárias, ao gerar a suspensão da exigibilidade do crédito tributário, regulariza apenas a situação em relação à Previdência, desde que o Ente mantenha-se rigorosamente adimplente. Idêntico raciocínio não se aplica ao gerenciamento orçamentário, financeiro e patrimonial, explico: ao incorrer em despesas com encargos previdenciários e não empenhá-los/pagá-los em tempo oportuno, promovendo, na seqüência, o parcelamento do débito, o gestor, além de maquiar o resultado orçamentário do exercício, distribui para seus sucessores a responsabilidade de pagamento inerente a sua administração e impõe ao Executivo à assunção de pesados ônus relacionados à multa e juros moratórios e atualização monetária. Nessa perspectiva, o ato omissivo em foco (não empenhar/pagar contribuições previdenciárias) dá azo à marcante prejuízo, sob variadas visões, amargado pelo erário público e se mostra contrário ao interesse público, quer seja primário ou secundário.*

A conjuntura destacada rende ensejo 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 2014, os entes públicos deveriam implantar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Expirados os prazos, fácil constatar quão irrealista foi a pretensão legislativa.*

A longa tramitação do PNRS, iniciada em 1989, com o Projeto de Lei do Senado 354/89, já evidencia a complexidade do tema de fundo. Ainda que, como apontou a Auditoria, o Município de Brejo dos Santos 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 651/2014, que deu ensejo à Lei 13.043/14*[7]*, e a recente aprovação pelo Senado Federal do Projeto de Lei 425/2014.*

A título de informação, o projeto prevê que as capitais e municípios de região metropolitana terão até 31 de julho de 2018 para acabar com os lixões. Os municípios de fronteira e os que contam com mais de 100 mil habitantes, com base no Censo de 2010, terão um ano a mais para implantar os aterros sanitários. As cidades que têm entre 50 e 100 mil habitantes terão prazo até 31 de julho de 2020. Já o prazo para os municípios com menos de 50 mil habitantes será até 31 de julho de 2021. O adiamento pretendido demonstra que o arcabouço

---

[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..*

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.

- *Descumprimento de Resolução do TCE/PB.*
- *Não cumprimento de decisões proferidas por este Tribunal.*

Muito embora os títulos escolhidos pela Auditoria para descrever as falhas aqui tratadas insinuem o cometimento de meras falhas formais, a conseqüência que delas poderia advir é a imputação de débito ao gestor, como se dessume do Parecer Ministerial nº 0277/2016. Em tela, o descumprimento das Resoluções Normativas 09/2001, que disciplina a concessão de diárias pra agentes públicos; e 09/2010, que regulamenta a concessão de ajuda a pessoas carentes e outras subvenções sociais.

Sobre a primeira pecha, o Prefeito Municipal de Brejo dos Santos foi beneficiário, no curso do exercício em análise, de noventa e quatro diárias, no valor unitário de R$ 400,00. Segundo a Auditoria, nos autos eletrônicos não consta nenhuma documentação que explicite quais foram os serviços relacionados à Administração Pública Municipal que justificariam a concessão de diárias ao Alcaide. O valor total recebido alcançou R$ 37.600,00, correspondendo a 26,11% do total de subsídios recebido pelo Gestor no exercício (R$ 144.000,00) e representando 60,18% do total das despesas com diárias empenhadas/pagas (R$ 62.480,00).

No que toca à outra irregularidade, em levantamento amostral realizado nas despesas relativas a doações efetuadas no Município de Brejo dos Santos, consolidado no Documento TC nº 55874/15, a Auditoria constatou a insuficiência na comprovação dos repasses, nos termos exigidos na Resolução Normativa RN TC nº 09/2010. A citada norma estabelece mecanismos, procedimentos e meios de comprovação, fiscalização e controle de recursos públicos, bens, dinheiros e valores que são objeto de concessão de ajudas a pessoas físicas e de subvenções sociais e dá outras providências. O valor total da amostra é de R$ 10.010,00, valor que, pelo entendimento do MPjTCE, deve ser restituído aos cofres da edilidade com recursos próprios do gestor.

Com as vênias de praxe, soa-me desarrazoado atribuir tamanha responsabilidade ao gestor. Inegavelmente, houve descumprimento de dispositivos das citadas normas. Apenas pra citar alguns dos pontos elencados pela Auditoria: ausência de requerimento do agente interessado, do meio de transporte utilizado ou da respectiva nota de empenho. A não apresentação de tais documentos ***merece ser admoestada com a aplicação de multa*** *ao responsável, com supedâneo do artigo 56, II, da LOTCE/PB.*

O mesmo entendimento deve ser adotado no que concerne ao pagamento de auxílios aos hipossuficientes. Como sustentado na conclusão da instrução, não foram cumpridas as determinações apresentadas nos incisos VI e VII do artigo 1º da Resolução Normativa 09/2010, que listam o requerimento de documentação probatória necessária à fiel comprovação das doações. Pertencem a este conjunto probante elementos como RG, CPF, endereço, laudo do serviço social da urbe, entre outros.

Não obstante a falha apontada pela Unidade Técnica, ficou evidenciado nos autos que as doações têm amparo legal, posto que previstas dotações na Lei Orçamentária Anual. Ademais, existe norma regulamentadora específica (Lei Municipal nº 264/2005). Se não houve a obediência estrita aos ditames da RN-TC 09/2010, foram colhidos recibos de quitação devidamente identificando nome, endereço e CPF, demonstrando assim que os recursos foram realmente aplicados.

Pelo exposto, entendo que as pechas descritas dão azo à ***cominação de multa,*** *bem como* ***recomendação*** *ao gestor, para que não reincida nas condutas atribuídas pela Auditoria.*

- *Ausência de encaminhamento do parecer do Conselho de Saúde Municipal.*
- *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.*
- *Inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas.*

As falhas em epígrafe tangenciam omissão no encaminhamento de documentação requerida para fins de prestação de contas. Também demonstram a inércia dos responsáveis pelo gerenciamento municipal frente à necessidade de instalar sistemas de controle interno efetivo que possam colaborar para a consecução de uma

administração eficiente, eficaz e, sobretudo, efetiva. Deixar de fazer uso de ferramentas de controle, geralmente, expõe a situações indesejadas que podem culminar em prejuízos ao erário público.

O Sistema de Controle Interno é exigência da LRF (art. 54) e da Constituição Federal (art. 31 e 74) e sua implantação é recomendada sistematicamente por esta Egrégia Corte de Contas.

*A omissão constatada dá azo à **aplicação de multa pessoal ao gestor**, com fulcro no art. 56, da LOTCE/PB, sem prejuízo de recomendação ao Chefe do Poder Executivo de Brejo dos Santos com vista à instalação de sistema de controle de materiais e bens, como também, viabilizar a operacionalização de setor que coordene o Controle Interno municipal.*

*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 Brejo dos Santos**, exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Luiz Vieira de Almeida**, e, em Acórdão separado, pelo (a):*

1) ***Julgamento irregular** das contas do senhor Luiz Vieira de Almeida, Prefeito do Município de Brejo dos Santos, referente ao exercício de 2014.*
2) ***Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.*
3) ***Aplicação de multa** ao senhor Luiz Vieira de Almeida, Prefeito do Município de Brejo dos Santos, 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 Brejo dos Santos no sentido de obedecer os ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem os temas relativos à licitação e a recolhimentos previdenciárias, bem como para que atenda as resoluções desta Corte de Contas que disciplinam a concessão de diárias a agentes públicos e de auxílios à população carente.*
5) ***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-04275/15, 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 de Brejo dos Santos, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal, senhor **Luiz Vieira de Almeida**, relativa ao exercício de 2014.*

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

João Pessoa, 20 de abril de 2016.

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

Em 20 de Abril de 2016

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

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

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 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 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 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 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