



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Queimadas
Exercício: 2013
Relator: Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo
Responsável: Jacó Moreira Maciel

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Regularidade com ressalva das contas. Aplicação de multa. Recomendação. Determinação à Auditoria.

ACÓRDÃO APL – TC – 00653/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da Prestação de Contas de Gestão do Ordenador de Despesas do município de **Queimadas**, Sr. **Jacó Moreira Maciel**, relativa ao exercício financeiro de **2013**, acordam os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade da proposta do relator e com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, em:

- a) Julgar regulares **com ressalva** as contas do Sr. Jacó Moreira Maciel, na qualidade de ordenador de despesas;
- b) Aplicar multa pessoal ao Sr. Jacó Moreira Maciel, no valor de R\$ R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondentes a 94,54 UFR/PB, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva em caso de omissão;
- c) Recomendar à administração municipal que observe os ditames legais no que se refere a ajudas financeiras a pessoas carentes;
- d) Determinar à DILIC que proceda a análise dos procedimentos licitatórios encaminhados a esta Corte quando da apresentação da defesa, em processo apartado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

- e) Determinar à DIGEP que realize inspeção especial de gestão de pessoal verificando os aspectos abordados na presente prestação de contas, em processo a ser formalizado.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 18 de novembro de 2015

CONS. ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO
RELATOR

SHEILA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ
PROCURADORA GERAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

RELATÓRIO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O Processo TC Nº 04626/14 trata da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Queimadas, relativas ao exercício financeiro de 2013, Sr. Jacó Moreira Maciel.

A Auditoria, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial, constatando, sumariamente, que:

1. o município possui 42.586 habitantes, sendo 23.079 habitantes urbanos e 19.507 habitantes rurais, correspondendo a 54,19% e 45,81% respectivamente;
2. o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 340/2012, de 30 de dezembro de 2012, estimando a receita em R\$ 71.810.000,00, fixando a despesa em igual valor, e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 14.362.000,00, equivalentes a 20% da despesa fixada na LOA;
3. a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 58.828.229,21, sendo 18,08% inferior à sua previsão;
4. a despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 61.671.325,40, composta por 96,66% de Despesas Correntes, 3,34% de Despesas de Capital, sendo 14,12% inferior à despesa fixada;
5. as receitas próprias (tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços) totalizaram R\$ 4.469.280,11, equivalente a 7,86% da Receita Orçamentária Total do Município;
6. o saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$ 5.788.002,61, está distribuído entre Caixa (R\$ 1.123,76) e Bancos (R\$ 5.786.878,85), sendo R\$ 956.990,86 pertencente ao RPPS;
7. os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 687.387,00, correspondendo a 1,11% da Despesa Orçamentária Total;
8. a remuneração recebida pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito obedeceu aos ditames legais;
9. o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB em magistério correspondeu a 60,08%;
10. a aplicação das receitas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serviços Públicos de Saúde equivaleram a 26,08% e 25,75%, respectivamente;
11. as despesas com pessoal do Poder Executivo corresponderam a 56,21% da RCL;
12. os gastos com pessoal do Município totalizaram R\$ 32.607.234,32 correspondentes a 58,55 % da RCL;
13. a dívida municipal, no final do exercício analisado, importou em R\$ 18.575.413,76, correspondendo a 33,16% da Receita Corrente Líquida;
14. o Município possui Regime Próprio de Previdência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

- 15.** as receitas e despesas dos fundos existentes no município em análise estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 16.** o município optou por soluções consorciadas intermunicipais para gestão dos resíduos sólidos.

A Auditoria registrou como sugestão o acompanhamento da gestão de pessoal pelo setor competente desta Corte de Contas tendo em vista o elevado número de contratações por excepcional interesse público.

Além destes aspectos, o Órgão de Instrução apontou irregularidades, em razão das quais o Gestor foi citado e apresentou defesa, cuja análise por parte da Auditoria mantém as seguintes:

1. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas

A defesa alega que a responsabilidade pelo déficit não cabe à administração atual tendo em vista que a proposta orçamentária foi elaborada pela gestão anterior e ainda que houve queda na arrecadação do IPI, acarretando diminuição no repasse do FPM, que é a principal fonte de receita do município.

A Auditoria não acata os argumentos. Informa que não houve queda de arrecadação entre o exercício anterior, cuja Receita Orçamentária foi de R\$ 51.932.131,75, e o exercício em análise, em que a, Receita Orçamentária somou R\$ 58.828.229,21. No entendimento do Órgão de Instrução, mesmo que tivesse havido frustração de arrecadação, deveria o gestor ter seguido os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, promovendo a limitação de empenho, de forma a adequar a despesa à receita arrecadada, evitando-se a geração de déficit orçamentário.

2. Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício

Alega o defendente que a diferença entre o passivo financeiro e o ativo financeiro corresponde a R\$ 1.095.373,20, e que os restos a pagar relativos a exercícios anteriores totalizam R\$ 1.215.077,81. Portanto, a atual administração não criou débitos além de seus limites, de sua capacidade de pagamento.

A Unidade Técnica argumenta que a execução financeira deve observar os preceitos legais aplicáveis, no caso, o Art. 1º da LRF. Os Restos a Pagar de exercícios anteriores continuam sendo compromissos da Prefeitura que devem ser levados em conta quanto ao resultado financeiro ao final de cada exercício. Caso parte destes Restos a Pagar não houvesse sido liquidada, deveria o gestor ter efetuado o seu cancelamento, de maneira a diminuir a necessidade de ativo financeiro para cobertura de Restos a Pagar.

3. Não-encaminhamento ao Tribunal de procedimentos licitatórios no valor de R\$ 14.758.397,96



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

Informa o gestor que o fato ocorreu por um lapso do setor responsável pelo envio dos procedimentos licitatórios ao Tribunal de Contas do Estado. Informa estar enviando todos os procedimentos reclamados pela Auditoria e alega que a falha não comprometeu em nada a análise das contas em apreço.

Examinando a documentação anexada pela defesa, a Auditoria registrou a ausência do Pregão Presencial nº 00005/2013, no valor de R\$ 1.186.300,00. Retifica, portanto, a falha para o citado valor e sugere que os processos licitatórios de fls. 1389/3504 sejam examinados pela DILIC.

4. Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade

A falha diz respeito à contratação de 50 garis, 12 pedreiros, 15 serventes, 5 pintores e 1 encarregado. A Auditoria destaca que a Prefeitura de Queimadas já dispunha, em seu quadro de servidores efetivos, de 26 garis. De acordo com os cálculos do Órgão Técnico, a terceirização se mostrou desvantajosa para a administração, com o custo da mão de obra contratada 73% maior do que o custo dos servidores efetivos. O valor anual desembolsado para contratação de um gari seria maior em R\$ 10.208,59.

A defesa alega que sendo 2013 o primeiro ano de mandato do defendente alguns serviços demandaram uma urgência maior para que se viabilizasse uma maior fluidez da atividade administrativa, como é o caso da mão de obra em comento. Saliencia que em nenhum momento a Auditoria menciona que os serviços não foram prestados, o que afasta a ocorrência de qualquer prejuízo ao erário municipal.

No entendimento da Unidade Técnica, a defesa admite a falta de economicidade da despesa sem, contudo, indicar que medidas seriam tomadas no sentido de eliminar o desperdício de recursos públicos.

5. Pagamento de gratificação sem previsão legal no valor de R\$ 109.520,00

O Órgão de Instrução registra que a Lei Municipal nº 233/2010 que estabelece o quantitativo de cargos comissionados, bem como as respectivas remunerações, nada dispõe sobre as gratificações. A Auditoria informa que foram verificadas várias situações em que ocupantes do mesmo cargo comissionado são remunerados de forma diversa. Os valores das gratificações concedidas sem previsão legal somaram R\$ 109.520,00.

A defesa argumenta que as gratificações pagas no exercício foram feitas de acordo com o que prevê a legislação municipal, mais precisamente a Lei n. 191/2009, art. 44, II, de modo que não há qualquer irregularidade nos referidos pagamentos.

A Auditoria observa que Lei nº 191/2009 revoga, altera e acrescenta dispositivos ao Regime Jurídico dos Servidores da Prefeitura Municipal de Queimadas (fls. 474/519). Entretanto, a citada lei, em seu Art. 44, Inciso II, contém apenas previsão de forma genérica quanto ao pagamento de gratificações, sem especificar o seu valor. Também não consta dos autos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

qualquer ato normativo que regulamente os valores das gratificações previstas no supracitado artigo.

6. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público

O defendente afirma que todas as contratações se deram com base em lei específica e diante do excepcional interesse público verificado, bem como para não prejudicar o bom andamento das atividades administrativas, principalmente nas áreas fundamentais, tais como saúde e educação.

A Auditoria registra que a defesa não apresentou elementos sobre a alegação de que teria havido excepcional interesse público na contratação dos profissionais. Ressalta que, conforme consta do relatório inicial, observou-se que houve um crescimento de mais de 200% no número de servidores contratados, que passaram de pouco mais de 200, no início do exercício, para mais de 1000, no final do exercício. No entendimento do Órgão Técnico não se trata de excepcional interesse público, pois durante praticamente todo o exercício seguinte (2014), o número de contratados permaneceu em torno de 950.

7. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A defesa apresenta como justificativa que a máquina administrativa do município requer um grande número de servidores; que tendo em vista o longo tempo sem a realização de concurso público, necessário se fez a contratação por excepcional interesse público; e ainda que a Auditoria levou em consideração os valores empenhados e não as importâncias pagas.

A Auditoria não acolhe os argumentos, pois entende que o tamanho da máquina administrativa deve adequar-se aos limites legais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A Unidade Técnica observa que o próprio defendente admite que houve contratação de servidores temporários, diante da ausência de concurso público, e não informa se determinou a realização de concurso público.

8. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador no valor de R\$ 397.980,93

A defesa discorda dos cálculos da Auditoria, afirma não ter havido falta de contribuição para a previdência social e que a própria Auditoria considerou a importância apontada como insignificante.

O Órgão de Instrução esclarece que considerou irrelevante o valor estimado não recolhido de obrigações patronais ao regime próprio de previdência, que foi de R\$ 48.670,23, e não o valor não recolhido ao INSS. Considera ainda que não houve esclarecimentos ou questionamentos da defesa quanto aos valores levantados no relatório inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

9. Ausência de comprovação da entrega do material ou da prestação do serviço no valor de R\$ 4.000,00

A Auditoria considerou como não comprovadas despesas no montante de R\$ 4.000,00, em favor do Escritório Johnson Abrantes Sociedade de Advogados, por serviços de assessoria jurídica. De acordo com o Órgão de Instrução, a prefeitura municipal possuía Procurador Jurídico à disposição, ocupando cargo comissionado, bem como assessores jurídicos que foram contratados durante o exercício, e não foi apresentada comprovação de que o serviço fora realizado.

O defendente esclarece que os serviços jurídicos prestados pelo referido escritório abrangem uma assessoria jurídica ampla, não se resumindo apenas a realização de defesas escritas, mas também a consultas via telefone, emissão de pareceres jurídicos sobre os mais diversos aspectos administrativos, presença dos advogados do escritório em audiências na comarca e principalmente em sessões de tribunais (TCE-PB, TRF, TJPB), bem como atendimentos pessoais de secretários municipais e diversos servidores da edilidade, no âmbito do escritório em João Pessoa/PB.

A Unidade Técnica afirma que o defendente limitou-se apenas a repetir os argumentos já apresentados à Auditoria, por ocasião da análise inicial. Atesta que a defesa não apresentou qualquer comprovação da prestação dos supostos serviços jurídicos, nem tampouco, quaisquer justificativas para tal contratação diante da existência de procurador municipal que poderia realizar tais serviços.

10. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas no valor de R\$ 1.365,00

A Auditoria constatou que houve o pagamento de auxílio financeiro superior ao limite estabelecido pela Lei Municipal nº 253/2011. Conforme a citada norma, em seu art. 8º, o limite estabelecido para cada ajuda financeira é de R\$ 1.635,00. No entanto, o empenho de nº 1955 concede auxílio em favor de Alaíde de Souza no montante de R\$ 3.000,00.

A defesa alega que as doações foram feitas com base em lei Municipal sem qualquer tipo de irregularidade.

O Órgão Técnico ratifica seu entendimento de que a doação em questão foi efetuada contrariando a Lei Municipal nº 256/2011 que, em seu Art. 8º, limita as doações ao valor máximo de R\$ 1.635,00. Considerando que foi realizada doação no valor de R\$ 3.000,00, o valor de R\$ 1.365,00 foi concedido irregularmente

O processo seguiu ao Ministério Público que através de sua representante emitiu Parecer onde opina pelo (a):

- a) EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo e a **IRREGULARIDADE** das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

Município de Queimadas, Sr. Jacó Moreira Maciel, relativas ao exercício de 2013, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, e ATENDIMENTO PARCIAL às disposições da LRF, nos precisos termos dos relatórios técnico;

- b) IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Jacó Moreira Maciel, por despesas não comprovadas e consideradas antieconômicas;
- c) COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL** prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao Gestor supracitado, dado o conjunto de irregularidades, falhas e omissões de dever, prevista no artigo no art. 56, inc. II da LOTC/PB;
- d) RECOMENDAÇÃO** ao mencionado Chefe do Poder Executivo de Queimadas no sentido cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, especificamente, realizar o devido planejamento para incidir em déficit orçamentário e financeiro; apresentar as licitações no TCE/PB; atender à Lei da Transparência; não realizar despesas antieconômicas; comprovar todas as despesas, não realizar doações ilegais, atender à regra do concurso público, realizar os devidos recolhimentos previdenciários, sem prejuízo da assinatura de prazo para a tomada de medidas que entender cabíveis o Pleno, na esteira do voto do Relator e
- e) REPRESENTAÇÃO** à Receita Federal do Brasil, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades aqui esquadrinhadas, de responsabilidade do mencionado Prefeito de Queimadas.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Após explanação das constatações verificadas pelo Órgão Técnico de Instrução e considerações quando da análise de defesa, passo a comentar as irregularidades remanescentes:

O déficit de execução orçamentária, no montante de R\$ 2.843.096,19, corresponde a 4,83% do valor da receita. Não merecem acolhida os argumentos utilizados pela defesa de que a responsabilidade pelo déficit cabe à gestão anterior e que houve diminuição no repasse de recursos. A falha demonstra desequilíbrio das contas públicas, pois não foi observado o cumprimento das metas entre receitas e despesas, indo de encontro ao art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que concerne ao déficit financeiro ao final do exercício, o valor foi de R\$ 1.138.725,69, correspondente a 1,94% da receita orçamentária, não compromete a capacidade financeira do ente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

No que diz respeito ao não encaminhamento de processos licitatórios, restou o valor de R\$ 1.186.300,00, correspondente a 1,92% da despesa orçamentária. No entanto, considerando que os procedimentos licitatórios só foram encaminhados a esta Corte por ocasião da apresentação de defesa, acolho sugestão da Auditoria para que a documentação seja encaminhada à DILIC para análise.

No tocante às despesas realizadas sem observância ao Princípio da Economicidade, a contratação de mão de obra obedeceu ao prazo de um ano, tendo se verificado o pagamento de R\$ 509.263,52, de outubro a dezembro de 2013, o pagamento em 2014 de R\$ 1.724.135,92. O gestor realizou, portanto, gastos com mão de obra, através de contrato com pessoa jurídica, em valor acima do que pagaria a servidores efetivos. Não há, contudo, como mensurar prejuízo ao erário tendo em vista que as informações contidas nos autos não detalham quantidades, serviços executados, ECT.

Quanto à contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, o Órgão de Instrução registrou que o número de contratados chegou a ultrapassar a quantidade de servidores efetivos em junho de 2013, atingindo 1021 contratados, e representando um aumento de mais de 200% em relação ao mês de dezembro de 2012. Em 2014, segundo dados do SAGRES, mencionados pela Auditoria, os contratados por excepcional interesse público somaram 1360. A inconsistência em comento corroborou para que a Prefeitura de Queimadas realizasse gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Mesmo diante de tal situação, não consta do Tramita, até o exercício de 2015, qualquer processo relativo a concurso público no município. Concordo, portanto, com a sugestão da Unidade Técnica de que seja realizada inspeção especial de gestão de pessoal no ente, quando então deverá ser verificado também o pagamento de gratificações, já que a Auditoria registra situações em que ocupantes do mesmo cargo comissionado seriam remunerados de forma diversa.

Com relação às contribuições previdenciárias, partindo do valor pago a Auditoria encontrou um valor não recolhido correspondente a R\$ 397.980,93. No entanto, confrontando com os dados do SAGRES, verifica-se um valor a pagar no montante de R\$ 307.591,00, relativos em parte ao 13º e ao mês de dezembro, o que resulta numa diferença ínfima, afastando, assim, a falha.

Quanto à falha relativa à ausência de comprovação de serviços de assessoria jurídica, acolho os argumentos da defesa. Embora não haja prova material da realização, a natureza dos serviços de consultoria nem sempre permite comprovação material, podendo ser realizados através de consultas e atendimentos, conforme esclarece o defendente.

No que tange à doação em valor superior ao determinado em lei municipal, trata-se de um caso isolado em montante não representativo, que não possui o condão de macular as contas do gestor. Cabe, no entanto, recomendação à administração municipal para que observe os ditames legais no que se refere a ajudas financeiras a pessoas carentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04626/14

Diante do exposto, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- a)** Emita **Parecer favorável** à aprovação das contas de governo do Prefeito de **Queimadas**, Sr. Jacó Moreira Maciel, relativas ao exercício de 2013, encaminhando-o à consideração da Egrégia Câmara de Vereadores;
- b)** Julgue regulares **com ressalva** as contas do Sr. Jacó Moreira Maciel, na qualidade de ordenador de despesas;
- c)** Aplique multa pessoal ao Sr. Jacó Moreira Maciel, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondentes a 94,54 UFR/PB, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva em caso de omissão;
- d)** Recomende à administração municipal que observe os ditames legais no que se refere a ajudas financeiras a pessoas carentes;
- e)** Determine à DILIC que proceda a análise dos procedimentos licitatórios encaminhados a esta Corte quando da apresentação da defesa, em processo apartado;
- f)** Determine à DIGEP que realize inspeção especial de gestão de pessoal verificando os aspectos abordados na presente prestação de contas, em processo a ser formalizado;

É a proposta.

João Pessoa, 18 de novembro de 2015

Cons. Substituto Oscar Mamede Santiago Melo
Relator

Em 18 de Novembro de 2015



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL