



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC Nº: **03089/12**

PARECER Nº: **01260/13**

NATUREZA: **Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2011**

ORIGEM: **Prefeitura Municipal de Campina Grande-PB**

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. *Prestação de Contas Anuais. Prefeito Municipal de Campina Grande. Diversas irregularidades. Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa. Utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa. Retenção e não recolhimento de consignações. Déficit financeiro. Aplicações em saúde abaixo de 15% da receita. Burla à contratação por concurso público. Irregularidades. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias. Saldo do FUNDEB acima do permitido em lei. MPC. Irregularidades de gestão não pertinentes ao governante. Emissão de parecer contrário à aprovação da prestação de contas. Multa. Recomendação. Vice-Prefeito. Não se faz menção a período de gestão.*

P A R E C E R

Cuida-se da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Campina Grande, relativa ao exercício financeiro de 2011, sob a responsabilidade do então Prefeito, Veneziano Vital do Rego Segundo Neto.

Após examinar a documentação encartada nos autos, a d. Auditoria se pronunciou, em relatório preliminar, indicando a ocorrência de algumas irregularidades (fls. 785-852).

Notificado, o interessado apresentou defesa e documentos às fls.858-1322.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Em seguida à análise da defesa apresentada, o Órgão Auditor entendeu que remanesciam as seguintes irregularidades:

- I. *Não atendimento às disposições da LRF quanto a:*
 - a) *compatibilidade de valores registrados no RREO relativo ao 6º bimestre, em relação àqueles apresentados nos Demonstrativos Contábeis anexados à PCA, no que tange à receita e despesa executadas, dívida consolidada e restos a pagar, bem como, apresentação, no mesmo demonstrativo, do Anexo I – Balanço Orçamentário;*
 - b) *compatibilidade de valores registrados no RGF relativo ao 3º quadrimestre, em relação àqueles apurados pela Auditoria, no que tange à receita corrente líquida, despesa com pessoal e dívida consolidada líquida;*
 - c) *disponibilização de informações da execução orçamentária e financeira, em tempo real, à sociedade.*
- I. *Informações divergentes dos créditos adicionais cadastradas no SAGRES daquelas descritas nos decretos de abertura de créditos adicionais;*
- II. *Abertura de créditos suplementares, no montante de R\$ 8.903.000,00, de dotações originadas a partir de créditos especiais em desacordo com a Portaria STN /SOF nº 2/2009;*
- III. *Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa no montante de R\$ 121.776.150,11, sendo R\$ 120.916.150,11 de créditos suplementares e R\$ 860.000,00 de créditos especiais;*
- IV. *Utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa no montante de R\$ 71.074.305,41, sendo R\$ 71.056.673,87 de créditos suplementares e R\$ 17.631,54 de créditos especiais;*
- V. *A PMCG – Adm. Direta reteve e não recolheu a quem de direito, consignações no montante de R\$ 720.573,66;*
- VI. *A PMCG – Adm. Direta apresenta Déficit Financeiro de R\$ 13.305.438,68;*
- VII. *O saldo financeiro para o exercício de 2012, do FUNDEB, representou 8,59% das receitas recebidas, descumprindo o art. 21, § 2º da Lei nº 11.494/07;*
- VIII. *O montante efetivamente aplicado (pago) em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 13,37% da receita de impostos, inclusive transferências, não atendendo ao mínimo exigido constitucionalmente, que corresponde a 15%;*
- IX. *Contratação de pessoal caracterizando burla ao instituto do concurso público;*
- X. *Repasso a menor ao Instituto de Previdência Própria – IPSEM, por parte da PMCG – Adm. Direta, correspondente a R\$ 2.025.095,52;*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- XI. *Repasse a menor ao Instituto de Previdência Nacional, por parte da PMCG – Adm. Direta, correspondente a R\$ 2.025.095,52;*
- XII. *Desvio de finalidade de recursos da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP ou CIP), devendo a Administração restituir à conta específica BB 11.849-4 – PMCG CIP ILUMINAÇÃO PÚBLICA, com recursos ordinários do município, o montante de R\$ 305.016,92, ou comprovar tal restituição, se já ocorrida.*

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público para exame e parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

A Constituição Federal, ao delinear o sistema de controle da Administração Pública, atribuiu o controle externo em seu duplo aspecto (atos de gestão e atos de governo), tanto ao Poder Legislativo quanto ao Tribunal de Contas, na forma insculpida no art. 71, *verbis*:

Art. 71. *O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

I – apreciar *as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;*

II – julgar *as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.*

Assim, ao apreciar contas de gestores que não ordenam despesas diretamente, como no caso presente, o Tribunal de Contas se limita a emitir parecer prévio opinativo sobre a sua gestão, de modo a esclarecer de forma técnica para o Poder Legislativo, a quem cabe o seu julgamento, como foi executado o programa de governo do referido gestor. Seguindo a parametrização do modelo federal e, de acordo com Luiz Bernardo Dias da Costa, *“isso ocorre porque o Presidente da República, embora seja o condutor político dos planos de governo, não executa pessoalmente os orçamentos públicos, aplicando as dotações orçamentárias destinadas aos diversos programas de governo. Como condutor da política de governo, sua responsabilidade é política, por isso submete-se a julgamento político perante o Congresso Nacional.”*¹

Tecidas estas considerações, devemos nos centrar nas falhas apontadas pela Auditoria no que tange à gestão em análise.

¹ Tribunal de Contas: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito. Ed. Fórum. Belo Horizonte. 2006. p. 102-103.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Observa-se, inicialmente, **divergência entre várias informações contábeis e os registros efetivamente lançados no sistema SAGRES e ainda entre estes e os números apurados pela Auditoria quanto a receita e despesa executadas, dívida consolidada, restos a pagar, receita corrente líquida e despesa com pessoal (itens I.a; I.b e II)**, tudo a demonstrar que as informações apresentadas não são plenamente confiáveis e, portanto, não expressam com fidedignidade o comportamento financeiro-orçamentário do município ao longo do exercício, refletindo evidente obstáculo para o exercício do controle externo.

Conforme lecionam Machado Jr. e Heraldo Reis:

A informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lha analisar e interpretar os resultados obtidos.

Também nesse passo, identificou-se **(item I.c) a ausência de disponibilização, em tempo real, das informações sobre a execução financeira e orçamentária para a sociedade**. Tais irregularidades também se apresentam como desatendimento aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal posto que os instrumentos contábeis são ferramentas que devem ser utilizadas pelo gestor para atingir os principais fins de uma gestão fiscal saudável e equilibrada, quais sejam: o combate ao déficit fiscal, a redução da dívida pública e a adoção do planejamento como forma definitiva de executar as ações e obter os melhores resultados.

Assente-se que a divergência de informações é irregularidade que se repete desde exercício passados, sendo objeto de recomendação pelo *Parquet* no Parecer nº 01010/12, lavrado no Processo de Prestação de Contas Anual do referido Prefeito, relativa ao exercício de 2010.

A Auditoria indica **(item III) a abertura de créditos suplementares no montante de R\$ 8.903.000,00 de dotações originadas a partir de créditos orçamentários especiais em desacordo com a Portaria STN/SOF nº 02/2009**.

O Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado², em percuciente artigo acerca do remanejamento de recursos de um órgão para outro, cita J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis nos seguintes termos:

(...) há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o

² *Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos*. Revista do TCU. Ano 35. Nº 106. Out/Dez 2005. p. 29.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

fator determinante é a *necessidade da existência de recursos*; para as demais alterações, é a *reprogramação por priorização das ações* o motivo que indicará como se materializarão. Esses autores apontam quatro motivos que podem dar origem aos créditos adicionais: a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; d) fatos que independem da ação volitiva do gestor. Por outro lado, os remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro terão sempre um único motivo: repriorizações das ações governamentais.

Como se depreende, as figuras do artigo 167, VI, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

No mesmo sentido já havia sido apontada **(item IV) a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa** no exercício anterior.

Com efeito, foram abertos créditos adicionais sem autorização legislativa no montante de R\$ 121.776.150,11, sendo R\$ 120.916.150,11 de créditos suplementares e R\$ 860.000,00 de créditos especiais. A defesa alega que, por um equívoco de interpretação em face do veto do Executivo a emenda proposta pelo Legislativo quanto à margem de autorização para abertura de créditos, de fato, os créditos foram abertos sem a respectiva prévia autorização legislativa. Entretanto, pondera que o próprio Poder Legislativo, ao final do exercício, aprovou a Lei nº 5.122/2011, autorizando de forma retroativa o limite de 20% para a abertura de créditos adicionais.

Tais considerações não merecem guarida, pois embora os créditos adicionais sejam um instrumento de ajuste dos orçamentos, devem ser utilizados na forma expressamente prevista. As alterações necessárias no orçamento devem ser claras, explícitas, públicas e planejadas, sob pena de não atenderem ao interesse comum. Vejamos o que ensina o renomado Professor Deusvaldo Carvalho³:

³ CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios* – 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 127.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

As alterações ou modificações do orçamento são possíveis através da abertura de créditos adicionais e das reestimativas das receitas. As alterações são possíveis; entretanto, as normas legais restringem ao máximo. Isso porque a utilização “desenfreada” de alterações, em especial, através da abertura de créditos adicionais, pode desconfigurar o orçamento e até fugir ao controle do Legislativo. Entendemos que a utilização imoderada dos créditos adicionais pode ocasionar diversos suborçamentos dentro da LOA, e ao término do exercício financeiro verificar que foi executado um orçamento completamente diferente do aprovado pelo Poder Legislativo.

Demais disso, a Lei 4.320/64 é taxativa:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Mais grave que a mera abertura de créditos sem autorização legislativa, é a sua efetiva utilização (**item V**). Irregularidade constatada cujo montante chega a R\$ 71.074.305,41.

De fato, a utilização de tais créditos é a concretização de outra irregularidade que se prenunciava quando da abertura dos créditos sem a prévia autorização legislativa. Irregularidade grave o suficiente para levar à emissão de parecer pela reprovação das contas não fosse amenizada pela posterior chancela do Legislativo, ainda que subvertida a ordem de atuação dos Poderes, descaracterizando o sistema de freios e contrapesos existe entre eles.

Igualmente grave se apresenta a **retenção e não recolhimento de consignações no montante de R\$ 720.573,66 (item VI)**. Tem-se, contudo, que apresentada a defesa com as respectivas ordens de pagamento extraorçamentárias feitas no início do exercício seguinte, foi reconhecida pela Auditoria parte dos valores inicialmente impugnados, restando considerado como não recolhido o valor de R\$ 181.929,04, ainda assim, em volume muito superior ao constatado no exercício passado (R\$ 45.148,61).

O déficit financeiro de R\$ 13.305.438,68 (item VII), deu-se a despeito da arrecadação superior em cerca de 10% em relação ao exercício anterior e, ainda que tenha havido uma redução deste déficit em relação ao exercício anterior, que em número absolutos correspondeu a R\$ 20.050.673,67, as providências adotadas pela gestão não foram suficientes para extirpar o quadro deficitário.

O Saldo financeiro do FUNDEB, inicialmente apontado pela Auditoria como sendo de 8,59% das receitas recebidas, passou para 5,44% (R\$ 3.339.120,67), mantendo-se ainda em percentual acima do permitido, conforme dispõe a Lei nº 11.494/07, a seguir transcrita:

Art. 21 (...)

§2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do §1º do art. 6º desta



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Ressalte-se que a reiterada ocorrência de saldos deixados de um exercício para o outro, especialmente quando em percentual superior ao permitido na lei, poderá causar impacto na aplicação acumulativa dos percentuais dos futuros exercícios, em prejuízo do volume total de recursos a ser empregados. Tal irregularidade, contudo, tratando-se de ato de gestão, deve ser creditado ao Secretário da Educação, a quem cabe a execução das políticas públicas da referida Pasta.

As aplicações em ações e serviços públicos de saúde corresponderam a R\$ 13,37% da receita de impostos e transferências ao município, não atendendo ao mínimo exigido constitucionalmente de 15% (art. 198, § 2º, III, CF). Observa-se que o percentual aplicado se apresenta ainda menor que o percentual aplicado no exercício anterior (13,85%), embora em números absolutos o montante aplicado em 2010 tenha sido inferior (R\$ 29.066.076,17) àquele aplicado em 2011 (R\$ 30.264.595,85), o que se deve em razão do aumento da receita.

O desatendimento a esta determinação constitucional é suficiente para levar à emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo do gestor.

Atente-se que a fiscalização desta Corte e, bem assim, da sociedade, não se restringe à verificação da aplicação do montante mínimo de recursos na área específica, mas aos efetivos resultados destas aplicações que devem guardar correspondência com o volume aplicado. Não se trata simplesmente de elevar a despesa e atender ao índice minimamente exigido de aplicação de recursos sem a equitativa contraprestação dos serviços à população. Contudo, o que se observa é que se o gestor sequer conseguiu atender à exigência meramente orçamentária, que dirá às exigências operacionais do Sistema de Saúde de seu município.

Em 2011, o Poder Executivo realizou despesas com contratação por excepcional interesse público no valor de R\$ 81.360.936,15. Este montante, embora seja superior em números absolutos ao montante despendido no exercício anterior (R\$ 77.734.208,72), correspondeu a uma leve queda percentual, passando de 39,45% para 37,18%. Todavia, em relação exclusivamente às despesas com pessoal efetivo do Poder Executivo, as despesas com contratação por excepcional interesse público representaram 59,19%. O que ainda é bastante elevado, principalmente considerando que vários contratos já se mantinham há quatro exercícios, em clara burla ao concurso público.

Cumpra mencionar que as contratações temporárias somente devem ser utilizadas em casos particularíssimos, em situações de necessidades extraordinárias, que ensejem satisfação imediata e provisória, não autorizando a substituição de pessoal efetivo, submetido à seleção através de concurso público.

Impõe-se evitar a proliferação indiscriminada de casos de contratação de pessoal por tempo determinado, desprestigiando o interesse público e transmudando-se a exceção para



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

regra geral, pois, assim sendo, está-se incorrendo em flagrante ofensa aos ditames constitucionais.

Ora, se a contratação temporária de pessoal se presta a atender necessidade igualmente temporária e de excepcional interesse público, em havendo vultoso número de temporários por período prolongado, a conclusão a que se chega é que os contratados não estão atuando em premente necessidade temporária.

Neste sentido, o Parecer Normativo PN – TC nº 52/04 determina que a contratação irregular de servidores constitua motivo suficiente para emissão de Parecer contrário à aprovação das contas. Senão vejamos:

Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos;

(...)

Também foi identificado repasse a menor ao Instituto de Previdência Nacional (INSS) e ao Instituto próprio de Previdência (IPSEM) em desrespeito à obrigação constitucional **(itens XI e XII)** cuja responsabilidade, no caso em comento, não se deve atribuir ao Prefeito, a quem não cabe o repasse de tais valores, mas aos ordenadores de despesa dos respectivos órgãos. Nesse passo, sugiro a verificação da referida irregularidade no bojo das secretarias competentes.

Do mesmo modo se imputa ao Sr. Veneziano Vital do Rego Segundo a responsabilidade pela **utilização de recursos em desvio de finalidade (item XIII)** o que, tratando-se de autoridade não ordenadora de despesa, não deve prosperar. A gestão dos recursos no caso do município em comento é partilhada pelos Secretários Municipais, os quais devem responder pela utilização indevida, sem embargo da necessária repetição dos recursos condicionados à conta específica com recursos do erário.

Não há, nos autos, menção a período de gestão sob a responsabilidade do Vice-Prefeito, Sr. José Luiz Júnior, que vindo a ser detectado, deve ser objeto de processo específico.

Ante o exposto, esta representante ministerial, no tocante à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Campina Grande, referente ao exercício de 2011, pugna pela:

- a) **Declaração de NÃO ATENDIMENTO** aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- b) **Emissão de PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da presente prestação de contas de governo, relativas à gestão do Sr. Veneziano Vital do Rego Segundo Neto;
- c) **Aplicação de multa** ao Sr. Veneziano Vital do Rego Segundo, na forma do art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte;
- d) **Recomendação** ao atual gestor para não mais incorrer nas irregularidades aqui constatadas.

João Pessoa, 09 de dezembro de 2013.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO
Subprocuradora-Geral do Ministério Público de Contas TCE/PB