



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Bayeux

Objeto: Prestação de Contas Anuais, exercício de 2015

Responsável: Expedito Pereira de Souza (Ex-prefeito)

Advogado: Leonardo de Paiva Varandas

Interessados: Manoel Alves de Oliveira e Maria Aparecida Pereira Rodrigues (Ex-contadores)

Relator: Conselheiro em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – AGENTE POLÍTICO – CONTAS DE GOVERNO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO I, C/C O ART. 31, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ART. 13, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO IV, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/93 – CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES - EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS – EMISSÃO, EM SEPARADO, DE ACÓRDÃO COM AS DEMAIS DELIBERAÇÕES.

PARECER PPL TC 00080/2020

RELATÓRIO

Examina-se a prestação de contas do Prefeito do município de Bayeux (PB), Sr. Expedito Pereira de Souza, relativa ao exercício de 2015.

Cumprido destacar, inicialmente, que o gestor solicitou o retorno da competência do SAGRES ao exercício de 2013, tendo a Auditoria, nos autos da prestação de contas daquele exercício (fls. 4503/4507 do Processo TC 04684/14), se posicionado da seguinte forma:

- Que o Pleno desta Casa autorize o retorno de competência do SAGRES para o exercício de 2013 fixando prazo para o reenvio das informações concernentes aos exercícios de 2013, 2014 e 2015;
- Que o Pleno deste Tribunal autorize o re-envio das Prestações de Contas Anuais dos exercícios de 2013, 2014 e 2015, fixando prazo improrrogável para tanto, sem prejuízo da aplicação de multas e outras sanções cabíveis por oportunidade da apreciação dos respectivos processos; e
- Que, após o prazo concedido, caso o gestor não tenha procedido às substituições reclamadas, que os Processos TC 04684/14, 04739/15 e 04834/16 retornem para a Auditoria para análise deste Órgão Técnico.

Feitas as alterações no SAGRES e procedida à substituição de demonstrativos na prestação de contas, consoante autorização do Tribunal Pleno na sessão nº 2083, de 29/06/2016, o processo foi submetido à análise da Auditoria, que, após diligência in loco entre 17/10 a 30/11/2016, lançou o relatório inicial de fls. 767/1073, destacando as observações a seguir resumidas:

1. A Lei nº 1370/2015, de 09/12/2014, publicada em 02/01/2015, referente ao orçamento anual para o exercício em análise, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 133.009.450,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

valor de R\$ 13.300.945,00, equivalentes a 10,00% da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual (LOA).

2. A Lei 1395/2015 modificou a Lei Orçamentária Anual, autorizando o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, no valor de R\$ 53.203.780,00, equivalente a 40,00% da despesa fixada;
3. A Lei 1408/2015 autorizou a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$ 3.278.296,34;
4. A receita orçamentária realizada pelo Ente Municipal totalizou R\$ 128.200.404,32 e a despesa orçamentária executada somou R\$ 134.191.105,88;
5. O Balanço Orçamentário Consolidado apresenta déficit equivalente a 4,67% (R\$ 5.990.701,56) da receita orçamentária arrecadada;
6. O saldo das disponibilidades para o exercício seguinte, no montante de R\$ 7.265.134,21, está distribuído entre Caixa e Bancos, nos respectivos valores de R\$ 56,00 e R\$ 7.265.078,21. Deste Total, R\$ 464.954,79 pertencem ao RPPS, valor que só pode ser utilizado para a cobertura de despesas inerentes à previdência;
7. O Balanço Patrimonial Consolidado apresenta déficit financeiro (passivo financeiro-ativo financeiro), no valor de R\$ 34.509.793,10;
8. Os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 2.956.008,86, correspondendo a 2,20% da Despesa Orçamentária Total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, é objeto do Processo TC 08207/16;
9. Os subsídios do Prefeito e do Vice-prefeito foram pagos dentro do limite legal (Lei nº 1264/2012);
10. Os gastos com remuneração dos profissionais do magistério alcançaram valor equivalente a 65,59% dos recursos do FUNDEB, cumprindo o comando do art. 60, § 5º, do ADCT;
11. O cumprimento da lei da transparência e do acesso à informação (Leis nº 131/09 e 12.527/11) é objeto de exame nos autos do Processo TC 06086/15;
12. As receitas e despesas dos fundos existentes no município em análise estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
13. A dívida municipal, no final do exercício analisado, importou em R\$ 110.813.772,01, correspondendo a 90,02% da Receita Corrente Líquida, dividindo-se nas proporções de 37,28% e 62,72%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, e, em confronto com o exercício anterior apresenta um acréscimo de 4,56%;
14. O repasse ao Poder Legislativo alcançou cifra equivalente a 6,84% da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, cumprindo o comando do art. 29-A da CF;
15. Por fim, anotou as seguintes irregularidades:
 - 15.1. Descumprimento do prazo de envio da prestação de contas;
 - 15.2. Não encaminhamento ao Tribunal da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do PPA (Plano Plurianual) e nem comprovação da publicação desses instrumentos e da LOA (Lei Orçamentária Anual);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

- 15.3. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes (excesso de arrecadação);
- 15.4. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, no total de R\$ 3.540.558,99;
- 15.5. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 5.990.701,56;
- 15.6. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na importância de R\$ 34.509.793,10;
- 15.7. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (21,87%);
- 15.8. Não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública (14,97%);
- 15.9. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 15.10. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 15.11. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
- 15.12. Omissão de valores da Dívida Fundada (R\$ 8.157.605,78);
- 15.13. Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários, no valor de R\$ 1.007.855,05;
- 15.14. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, totalizando R\$ 7.614.233,40; e
- 15.15. Registro no Ativo de valores sem a devida comprovação, totalizando R\$ 12.789,32.

Ante as eivas destacadas, o Relator determinou a notificação do Ex-prefeito Expedito Pereira de Souza e dos Contadores Manoel Alves de Oliveira e Maria Aparecida Pereira Rodrigues, fls.1074 . Entretanto, apenas o ex-contador da Prefeitura Manoel Alves de Oliveira apresentou justificativas, conforme Documento TC 75386/17, fls. 1201/1425.

O Relator determinou o encaminhamento dos autos à Auditoria, para pronunciamento sobre denúncia apresentada pelo Banco Central do Brasil, acerca de suposto não repasse à Caixa Econômica Federal de valores deduzidos da folha de pessoal referentes a empréstimos consignados, conforme Documento TC 61311/17, fls. 1078/1184, anexado por determinação do Relator.

Por sua vez, ao apurar a denúncia, a Equipe Técnica lançou o relatório de fls. 1431/1436, concluindo pela constatação das seguintes inconsistências:

- a) Falta de discriminação dos valores inscritos, pagos e o saldo final de empréstimos consignados junto à CEF, constantes no Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos não consignados no Orçamento do Exercício de 2015; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

- b) Retenção maior que o recolhimento/pagamento, caracterizando apropriação indébita, e, no caso de empréstimos consignados, contratação de operações de créditos sem autorização legislativa.

Em razão dos fatos novos, o Relator determinou a intimação dos responsáveis. Porém, não foram apresentados quaisquer esclarecimentos, conforme certidão de fls. 1441.

O processo foi encaminhado à Auditoria, com vistas à análise da defesa apresentada pelo ex-contador Manoel Alves de Oliveira (Documento TC 75386/17, fls. 1201/1425).

Ao examinar os termos da defesa, a Auditoria lançou o relatório de fls. 1450/1475, mantendo as eivas anotadas no relatório inicial, exceto quanto à falta de comprovação da publicação do PPA, LDO e LOA, conforme transcrição a seguir:

1. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ENVIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS AO TCE-PB

Defesa: "A prestação de contas do exercício de 2015 do Município em tela seguiu todos os prazos legais, tendo sido encaminhada dentro da data limite que era 31 de março de 2016, no entanto, a Douta Auditoria recomenda a emissão de multa ao Gestor por conta do re-envio de demonstrativos da Prestação de Contas Anual de 2015, alterados pela necessidade de igualar o valor inicial das contas de Restos a Pagar aos registrados nos anexos corrigidos do exercício de 2014, ambos modificados em razão da correção das Prestações de Contas de 2013.

Todas estas substituições foram devidamente autorizados por essa Egrégia Corte de Contas, que entendeu ser necessário tais procedimentos haja vista ao processo da correta e boa qualidade dos registros e fatos contábeis para a transparência da Prestação de Contas do exercício de 2015.

Baseada na substituição de alguns anexos da PCA e das informações do SAGRES mensais ocasionados pela já citada alteração nos valores das de Restos a Pagar, a Douta Auditoria entende que a citada prestação de contas e os balancetes mensais foram entregues fora de prazo, o que *data-vênia* discordamos, se contrapõe a este entendimento a obrigação da contabilidade em retratar a realidade contábil, incluindo aí a correção dos registros, e neste caso se fez espontaneamente, tão logo as falhas se apresentaram haja vista a correção das prestações de contas anteriores. Outro ponto em favor do gestor é que a correção e o re-envio dos anexos da PCA, ora em análise, se deram a nível de saldos, não foram corrigidos lançamentos orçamentários de receitas ou de despesas do exercício. A falha se originou em exercício anterior e pela necessidade técnica de sequenciamento contábil dos saldos iniciais das contas serem iguais aos saldos finais do exercício anterior demonstra que a gestão foi compelida a fazer a devida correção.

Outrossim, se a contabilidade não tivesse feito as devidas correções a auditoria iria detectar a divergência entre a PCA 2014 e a PCA 2015, e no final seríamos compelidos a corrigir os mesmos demonstrativos que ocasionaram esta falha.

Diante destes esclarecimentos, pelo fato de que a necessidade da correção surgida por contas de dados do exercício anterior, e, ainda, pelo fato de ter sido devidamente autorizado por essa Egrégia Corte de Contas, entendemos como esclarecido este item."

Auditoria: "A argumentação da defesa não procede. Conforme apontamento do relatório inicial (fls. 768/769), a visão da Auditoria é de que as atualizações de informações fundamentais em documentos obrigatórios da PCA equivalem a entregas atrasadas deles,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

uma vez que aqueles entregues originalmente não correspondiam à realidade dos fatos e foram, portanto, desconsiderados por este corpo técnico.

Se a Auditoria não procedesse com tal rigor na entrega de documentos, seria possível considerar aceitável também uma entrega de documentos em branco, por exemplo, algo que o gestor poderia se interessar em fazer porque não conseguiu levantar todas as informações necessárias à confecção da PCA em tempo hábil. Esse procedimento seria exemplo claro de prorrogação do prazo fixado em resolução deste Tribunal.

A aceitação de documentos com dados inconsistentes segue o mesmo princípio discutido no parágrafo anterior, embora seja menos óbvio à primeira vista. A correção posterior deles com a justificativa de que houve falha no processo contábil ou nos recursos de tecnologia de informação do ente público caracteriza, em essência, uma forma de dilatação não autorizada do prazo oficial concedido por esta Corte de Contas para recebimento da documentação da PCA.

Assim sendo, mantém-se a irregularidade inicialmente apontada."

2. NÃO ENCAMINHAMENTO A ESTE TRIBUNAL DA LDO DO EXERCÍCIO

Defesa: "A Doutra Auditoria aponta o não encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Bayeux, porém ela foi protocolada em 07/07/2014, no entanto, por um equívoco, foi enviado cópia do projeto que foi aprovado e não o texto legal como é de praxe. Outro fato que a auditoragem reporta como falha é a ausência de encaminhamento da publicação da LDO 2015, no entanto, o portal do Gestor só tem o campo onde se registra a data da publicação da lei sem oferecer meios para que se encaminhe a comprovação da publicação, conforme podemos verificar com *print* da tela do portal:

Instrução de Prerrogativa:	Envio de Arquivos	Arquivos	Nada a Declarar?
1) Texto da Lei	Selecionar arquivo	Nenhum arquivo selecionado	<input type="checkbox"/>
2) Anexo de Riscos Fiscais	Selecionar arquivo	Nenhum arquivo selecionado	<input type="checkbox"/>
3) Anexo de Riscos Fiscais	Selecionar arquivo	Nenhum arquivo selecionado	<input type="checkbox"/>
4) Mensagem de Encaminhamento ao Poder Legislativo	Selecionar arquivo	Nenhum arquivo selecionado	<input type="checkbox"/>
5) Comprovante de Realização de Audiência Pública	Selecionar arquivo	Nenhum arquivo selecionado	<input type="checkbox"/>

Vale ressaltar que a Doutra Auditoria não solicitou a publicação desta lei em momento algum até o presente relatório inicial.

Destarte, por se tratar de falha formal, que não acarretou prejuízo ao erário, ou mesmo, aos procedimentos de análise da PCA deste Município, pedimos a relevação desta falha. (Documento nº 01)"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Auditoria: "Novamente, as justificativas de defesa não afastam a observação da Auditoria nessa matéria. A LDO submetida ao Tribunal não era a lei aprovada pelo Poder Legislativo, mas sim o projeto de lei correspondente.

Ressalta-se aqui que o fato de esta ser uma falha formal e não causadora de prejuízo ao erário não faz com que ela seja menos merecedora de atenção da Auditoria, ao contrário do que alega a defesa. O corpo técnico deste Tribunal tem o dever de apontar tudo o que estiver inconsistente com o ordenamento jurídico na PCA do município, e o desrespeito a uma norma legal observado não pode passar nesse crivo somente porque não resultou em desvios de recursos públicos.

A ausência de comprovante de publicação da lei, outro fato apontado inicialmente, é fator que dificulta a avaliação da Auditoria a respeito da validade da lei. A imagem trazida na defesa, relativa à interface do Portal do Gestor, mostra-se relevante nesse contexto, por não explicitar um caminho para envio desse documento. Este é um elemento que pode e deve ser melhorado em alterações futuras do sistema.

Mesmo com a ressalva do parágrafo anterior, subsiste a irregularidade apontada originalmente, pelo envio incorreto da LDO."

3. NÃO ENCAMINHAMENTO DO PPA AO TRIBUNAL

Defesa: "Neste item a Colenda Auditoria cobra a falta de envio do PPA a esta Egrégia Corte de Contas, falha que realmente aconteceu em 2013, quando da aprovação e publicação da referida lei, que por desatenção do setor competente deixou de ser enviada para Egrégia Corte de Contas, não obstante, a auditoragem solicitou e recebeu cópia da referida lei quando da visita *in loco* ao Município quando da elaboração do relatório inicial de 2014, tanto assim o é que constou como falha.

Assim, por tratar-se da mesma falha já em análise na Prestação de Contas anterior em processo ainda pendente de julgamento por essa Egrégia Corte de Contas, pela sua repetição, podendo gerar dupla interpretação, bem como, penalizar o Gestor duas vezes pelo mesmo fato, pedimos a relevação deste item."

Auditoria: "Nesse ponto, a defesa recorre à PCA de 2014 para justificar a entrega do PPA válido para o exercício financeiro, já que a Auditoria teria recebido cópia dele durante uma inspeção *in loco*. Porém, não há qualquer registro disso, ao contrário do que alega a defesa.

Ao longo da PCA de 2014 (Processo no 04739/15 no sistema Tramita), a Auditoria reafirma em duas ocasiões não ter recebido o documento: relatório inicial (fl. 902) e análise de defesa (fl. 1406). Além disso, o parecer do Ministério Público de Contas seguiu o entendimento da Auditoria (fls. 1424/1425) e o gestor acabou sendo condenado pelo Tribunal ao pagamento de multa em virtude dessa falha (fl. 1547).

Salienta-se que o fato de punir o gestor em 2014 e em 2015 por esse mesmo fato não caracteriza *bis in idem*, já que o gestor tinha o dever de regularizar a falha observada anteriormente e não o fez, caracterizando novo infringimento em relação ao primeiro.

A argumentação da defesa não procede e, por isso, preserva-se o apontamento inicial."

4. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA PUBLICAÇÃO DO PPA/LDO E/OU LOA (SANADA)
5. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES (EXCESSO DE ARRECADACÃO)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Defesa: "A Colenda Auditoria aponta a abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos, no entanto, foram utilizadas como fontes de recursos específicas a arrecadação do FPM, que teve um excesso de R\$ 12.224.082,66. Desta forma foi utilizado como fonte de recurso para cobertura do crédito aberto pelo decreto no 021/2015 o montante de R\$ 9.757.473,00 o excesso de arrecadação das receitas do FPM.

O excesso de arrecadação com fonte específica foi utilizado pelas administrações de vários municípios, bem como pelo Estado da Paraíba no exercício de 2004, e essa Egrégia Corte de Contas tem emitido parecer favorável quando da apreciação das prestações de contas. Ante o exposto, sobretudo, pelas explicações dadas, entendemos como esclarecido este item. (Documento nº 03)."

Auditoria: "A Auditoria entende, aqui, que o excesso de arrecadação deve ser analisado globalmente, em prol de uma visão sistemática do orçamento, em que as diferentes funções de despesa interagem entre si. Se não for assim, surgem casos em que ocorre excesso de arrecadação em receitas pontuais e déficit de arrecadação global de receitas.

Em um contexto de receitas com destinações vinculadas, em que há pouca ou nenhuma margem de discricionariedade para os gestores, pode-se até suscitar esse tipo de discussão. Não se trata, porém, do caso sob análise: os recursos provêm de conta de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a qual não se caracteriza como fonte de despesas vinculadas."

Por essas razões, permanece o apontamento inicial.

6. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS – SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Defesa: "Neste item, a Douta Auditoria levou em consideração apenas as Leis nº 1370/15, 1395/15 e a 1408/15, no entanto, o Poder Legislativo aprovou a Lei Municipal nº 1412/15 de 03 de dezembro de 2015, que alterou o limite de suplementação da Lei municipal nº 1370/15, passando de 10 para 70% sobre o montante total das despesas do Orçamento para o exercício de 2015, autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 93.106.615,00, conforme cópia em anexo. Esta lei está relacionada na certidão de leis que a Câmara Municipal de Bayeux enviou ao Poder Executivo a fim de ser enviada junto com os demonstrativos da prestação de contas ora em análise. Assim, pelas explicações dadas entendemos como esclarecido este item. (Documento nº 04)."

Auditoria: "A defesa trouxe um elemento novo e relevante ao processo: a Lei Municipal nº 1.412/2015 (fl. 1220). Essa lei autorizou um limite para abertura de créditos suplementares em até 70% do total da despesa fixada, o que descaracterizaria a observação inicial da Auditoria.

Porém, existe uma observação importante a ser feita. A Lei Municipal nº 1.412/2015 foi publicada no dia 03 de dezembro de 2015, dois dias após o Decreto Municipal no 0021/2015 (como obtido no Processo no 01369/16 do sistema Tramita). Assim, mesmo que essa lei tenha elevado o teto da autorização legislativa para abertura de créditos suplementares no município, o valor aberto pelo Decreto no 0021/2015 (R\$ 11.045.471,32) fez com que o limite vigente à época de publicação dele fosse excedido formalmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Além disso, registra-se aqui a reprovação dessa prática municipal de hiper-flexibilização da gestão orçamentária. A autorização inicial para abertura de créditos orçamentários na LOA era de apenas 10% do orçamento; com as alterações legislativas, esse limite subiu para 70%, como mostrado acima. Embora não haja vedação legal explícita quanto a isso, exhibe-se uma falha considerável de planejamento, na medida em que as fixações orçamentárias originais podem, com isso, terem seus valores alterados consideravelmente pelo Prefeito Municipal. A LOA se reduz a um mero instrumento formal de previsão de receitas e fixação de despesas, esvaziando-se, assim, a finalidade dela como instrumento fundamental de planejamento municipal. O orçamento-programa se reduz a apenas orçamento, cortando o vínculo fundamental com o planejamento governamental das receitas e despesas públicas.

Desse modo, sustenta-se a eiva original."

7. OCORRÊNCIA DE DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, SEM A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS EFETIVAS

Defesa: "Neste item, percebe-se que desse valor apurado pela Colenda Auditoria, na sua maioria, corresponde às despesas que foram empenhadas e que ficaram em Restos a Pagar.

A maior parte se refere a folhas de pagamentos e seus encargos, quase que na sua totalidade. Fato esse motivado pela obrigatoriedade da escrituração contábil ser pelo regime da 'competência' quando se tratar de despesa, e não sendo possível contabilizar os recursos que seriam destinados à quitação de muitos desses Restos a Pagar que foram liberados pela União em dezembro de 2015 e estes só sendo creditados em janeiro de 2016, aplicando nesse caso para a Receita o regime de 'caixa'.

Vale transcrever que as verbas do SUS na sua maioria são contabilizadas na união no final do exercício, e só podem ser registradas no ano seguinte quando efetivamente esses recursos são creditados nas contas bancárias.

O balanço orçamentário se apresenta com um déficit orçamentário de execução, é obvio que traduz uma situação negativa do ponto de vista da execução da Lei de Orçamento do exercício. Entretanto, há que se agir com muita cautela em sua análise e interpretação. A legislação sobre o assunto é clara, porém, em razão da ambiguidade que apresenta, pode ser a indutora do resultado, quando diz: 'Pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas; II – as despesas nele legalmente empenhadas' – Art. 35 da Lei 4.320/64.

A ambiguidade está no fato de que se deve considerar somente a receita arrecadada no exercício, portanto, correspondendo ao regime de caixa, entretanto consideram-se as despesas legalmente empenhadas no exercício, o que equivale a dizer que para a despesa utiliza-se o regime de competência. Pode-se inferir que a Execução Orçamentária refletirá, conseqüentemente, essa dicotomia de tratamento legal. O que deve ser observado nesse momento é o fato de que as informações necessárias ao correto entendimento desse resultado não serão encontradas no Sistema Orçamentário, daí por que se recomenda cautela na interpretação desse resultado.

Deve-se, no entanto, elaborar o Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária, que significa: Quociente Receita Orçamentária X Despesa Orçamentária Paga, com o objetivo de igualar a escrituração da receita orçamentária e despesa orçamentária, pelo regime de caixa, o que será feito retirando-se os restos a pagar inscritos no exercício. Essa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

providência será de extrema utilidade para se entender o resultado do Balanço Orçamentário, quando nele se demonstrar déficit orçamentário de execução.

Outrossim, a Prefeitura Municipal fechou o exercício de 2014 com um saldo para o exercício de 2015 de R\$ 8.665.133,94.

Não se pode ignorar o saldo financeiro do exercício anterior, que somado à Receita do Exercício constitui a disponibilidade financeira e conseqüentemente orçamentária.

Cálculo:

Receita Orçamentária R\$ 128.200.404,32

(+) Saldo do exercício anterior R\$ 8.665.133,94

(=) Sub-total R\$ 136.865.538,26

Despesa Orçamentária R\$ 134.191.105,88

(-) Restos a Pagar inscritos no exercício R\$ 6.903.377,46

(=) Sub-total R\$ 127.287.728,42

Assim:

Receita Orçamentária R\$ 136.865.538,26

(-) Despesa Orçamentária = R\$ 127.287.728,42

Superávit R\$ 9.577.809,84

Esses esclarecimentos técnicos encontram-se no Livro 'Balanços Públicos' de Heilio Kohama, págs 148 e 149 (ver cópia anexa).

Diante do exposto requer seja considerada suprida a falha apontada e relevando-se quanto ao mais."

Auditoria: "A tese da defesa, de que o resultado orçamentário não pode ser tomado fielmente como base para uma boa análise da situação orçamentária, não prospera.

Sabe-se que as receitas são apuradas pelo regime de caixa e as despesas pelo regime de competência, como trazido na argumentação do defendente. Porém, ainda assim é possível, esperado e desejável que haja equilíbrio na gestão orçamentária do ente, o que não foi alcançado na oportunidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) trouxe, em seu art. 9º, a previsão de limitação de empenho e movimentação financeira para cumprimento de metas trazidas em anexo da LDO. Não é por outra razão que esse dispositivo foi incorporado ao ordenamento jurídico que não para assegurar que os gestores públicos devam tomar medidas adequadas quando perceberem que a situação estiver em desequilíbrio. A apuração das receitas e das despesas nesses cálculos seguem exatamente os mesmos critérios vistos acima, sem ajustes nos regimes de apuração.

O balanço orçamentário continua sendo, nos dias atuais, instrumento fundamental na apuração da correta aplicação dos recursos públicos: ele aparece no âmbito do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (arts. 52 e 53 da LRF) e sempre figurou no rol de demonstrações contábeis obrigatórias do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em todas as edições deste.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

O acréscimo do saldo financeiro do exercício anterior permite uma análise diferenciada dos dados orçamentários, como bem disse a defesa, mas não afasta a análise clássica do balanço. A consideração desse saldo adicional é mais útil em um contexto financeiro, em que se olham os pagamentos dos restos a pagar ainda pendentes.

Quanto às receitas que só entram em caixa algum tempo das correspondentes despesas, como é o caso das verbas carimbadas do Sistema Único de Saúde – SUS, elas não devem influir no resultado porque entram no cálculo das receitas orçamentárias do exercício seguinte. Assim, o exercício financeiro de 2015 contou, dentre as receitas orçamentárias, as verbas recebidas referentes ao exercício financeiro de 2014. A menos que a variação seja muito significativa entre um período e outro, não há razão para que elas afetem fortemente o resultado final. No caso, o valor das receitas de código 17213300 (Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Repasse Fundo a Fundo) totalizou R\$ 14.840.041,53, enquanto que em 2014 esse valor foi de R\$ 15.186.851,08. A variação não foi grande dentro do total apurado, mas, ainda que levássemos em conta a diferença entre os dois valores (R\$ 346.809,55) como parte fundamental do déficit orçamentário apurado no exercício financeiro, ela representaria aproximadamente 5,79% do déficit orçamentário apurado na municipalidade (de R\$ 5.990.701,56), apenas. Logo, ela não explicaria a parte mais material do resultado apurado.

Dessa forma, mantém-se a irregularidade apontada inicialmente, não somente por conta do déficit orçamentário apurado, mas também pela não comprovação de que foram adotadas medidas para mitigá-lo."

8. OCORRÊNCIA DE DÉFICIT FINANCEIRO AO FINAL DO EXERCÍCIO

Defesa: "O déficit financeiro que o Balanço Patrimonial Consolidado apresenta é resultado na sua totalidade da obrigatoriedade de se cumprir as determinações do Art. 35 da Lei 4.320/64.

'Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.'

O enunciado faz menção ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar no 101/2000 – LRF, vejamos o § 1º :

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

No entanto, o § 1º, do art. 1º, da LRF, trata do equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas resultantes entre receita e despesa pública, este é o ponto conflitante entre os artigos, como equilibrar receita e despesa se o efetivo registro entre elas ocorre em momento diverso, gerando assim o déficit financeiro.

A instrução chega ao entendimento do déficit financeiro com a seguinte demonstração:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
1 - Disponibilidades em 31/12/2015	7.348.554,23
2 - Restos a Pagar	6.903.377,46
3 - Depósitos	0,00
4 - Consignações	0,00
5 - Ajustes	0,00
6 - Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	445.176,77
SUFICIÊNCIA FINANCEIRA	

Com base no exposto, fica demonstrado que não existia déficit financeiro na Prefeitura Municipal de Bayeux.

Que seja afastada a irregularidade."

Auditoria: "Ao contrário do alegado na defesa, é plenamente possível equilibrar o déficit financeiro do município. Para isso, deve-se ter uma boa gestão orçamentária e financeira, incluindo o adequado planejamento e controle das inscrições em restos a pagar, dos depósitos, das consignações, etc.

Quando se compara o Balanço Patrimonial de 2015 (fl. 687) com aquele de 2014 (fl. 722 do Processo no 04834/15 no sistema Tramita), percebe-se que os valores de ativo financeiro diminuem, enquanto que aqueles de passivo financeiro aumentam. Isso aponta para um aumento desse déficit ao longo do período observado, algo que tende a comprometer as contas do ente público com o passar do tempo.

O cálculo trazido pela defesa não traz a referência de onde saíram as informações (memória de cálculo), e o valor de restos a pagar não coincide com aquele exibido no Balanço Patrimonial do exercício.

Com essas considerações, preserva-se o apontamento inicial."

9. NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 25% DA RECEITA DE IMPOSTOS, COMPREENDIDA A PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS, NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (21,87%)

Defesa: "A Douta Auditoria aponta em seu relatório a aplicação de apenas 21,87% nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), elaborando para isso uma tabela no item 9.2., página 779 do processo em tela, no entanto, após análise dos dados apresentados percebe-se que a auditoria não levou em consideração as despesas com RESTOS A PAGAR do exercício de 2014, que foram pagas em 2015 e que ultrapassaram a disponibilidade financeira de 2014, no montante de R\$ 2.870.854,82, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

foram custeados com recursos próprios e com recursos do FUNDEB, conforme tabela abaixo:

APLICAÇÕES EM MDE	VALOR - R\$
Despesas em MDE	
1 - Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	32.721.850,44
2 - Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	5.742.288,77
3 - Total das Despesas em MDE (1 + 2)	38.464.139,21
Deduções e/ou Adições	
4 - Adições da Auditoria	0,00
5 - Exclusões da Auditoria	0,00
6 - Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	22.208.285,56
7- Outros Ajustes à Despesa	0,00
8 - Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	1.083.305,77
9 - Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE	0,00
10 - Restos a Pagar Inscritos no Exercício de 2014 sem Disponibilidade Financeira, pagos com Recursos do MDE em 2015	844.954,69
11 - Restos a Pagar Inscritos no Exercício de 2014 sem Disponibilidade Financeira, pagos com Recursos do FUNDEB em 2015	2.025.900,13
Total das Aplicações em MDE (3+4-5-6+7-8-9+10+11)	18.043.402,70
Total das Receitas de Impostos e Transferências	69.390.414,91
Percentual de Aplicações em MDE (10/11*100)	26,01%

Assim, procedemos à alteração do quadro elaborado pela auditoria incluindo as despesas citadas acima, donde o percentual dos gastos com o MDE saltou para 26,01, atingindo o limite constitucional. (Documento nº 05)."

Auditoria: "A inclusão de pagamentos de restos a pagar de exercício anteriores no cálculo do índice do MDE não deve prosperar. O cálculo levantado no relatório inicial considera, para fins de apuração de despesas, todas aquelas empenhadas no exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

financeiro, deduzidas dos restos a pagar inscritos irregularmente no ente público (sem disponibilidade financeira dos recursos usados para atendê-las).

No Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª Edição¹ (válido para o exercício financeiro de 2015), havia a seguinte previsão (pág. 641):

'O limite de inscrição dos restos a pagar não processados, no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos.'

Na 10ª edição desse manual², contudo, as frases relativas a esse trecho mudam significativamente (pág. 613):

'O limite de inscrição em restos a pagar não processados, em cada exercício, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos.'

(...)

Ressalta-se que o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, §1º, inciso IV, alínea 'c' da LRF, está relacionado ao disposto no art. 1º, §1º da mesma lei, que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada, a transparência, o cumprimento das metas e a obediência aos limites, e também ao disposto no art. 9º, também da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios.

Observa-se então, como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa'.

Percebe-se que a Secretaria do Tesouro Nacional consolidou, em edições mais recentes do manual, um entendimento já encampado por diversos órgãos de controle há alguns anos: dados os pressupostos da gestão fiscal responsável, previstos no art. 1º da LRF, a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa não é apenas uma vedação válida para os dois últimos quadrimestres do mandato dos responsáveis, como traz literalmente o art. 42 da lei, mas sim uma diretriz que precisa ser observada pelos gestores ao longo do mandato para cumprimento adequado das normas de responsabilidade fiscal.

Caso fosse considerado nessa equação, como requer a defesa, o pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores, inscritos sem disponibilidade financeira para tanto no fim do exercício financeiro a que se referem, estar-se-ia validando uma prática ilegal dos entes públicos.

¹ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6%C2%AA_edicao_versao_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8. Acesso em: 07 de outubro de 2019.

² Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/868818/MDF_10a_edicao+Vers%C3%A3o+2+-+23.09.2019/7eec292e-e5d4-4a58-95d7-c328322cb2e5. Acesso em: 07 de outubro de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Por isso, entende-se pela permanência da irregularidade original."

10. NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 15% PELOS MUNICÍPIOS, DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA (14,97%)

Defesa: "Neste item a Douta Auditoria aponta a não aplicação dos 15% de gastos com ações e serviços de saúde pública, baseado nos dados apresentados na tabela do item 10 da página 780 do processo em tela, no entanto, a auditoria deixou de incluir os gastos com despesas de Restos a Pagar de 2014 sem disponibilidade de saldo, que foram pagas com recursos do exercício de 2015, no montante de R\$ 800.539,68, que para comprovar acostaremos a defesa. Assim, procedemos à inclusão destas despesas na tabela apresentada no relatório inicial da auditoria, conforme abaixo:

APLICAÇÕES EM SAÚDE	VALOR - R\$
1 - Receita de Impostos e Transferências	69.390.414,91
2 - Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea d	1.516.192,65
3 - Dedução da Receita de FPM, Inciso I, Alínea e	409.238,31
4 - Base de Cálculo para ASPS (1-2-3)	67.464.983,95
5 - Despesas Empenhadas com a Função Saúde	33.216.373,55
6 - Despesas Custeadas com Outros Recursos	18.787.992,98
Recursos do SUS	18.288.942,52
Recursos de Operações de Crédito	0,00
Outros Recursos	499.050,46
7 - Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem disponibilidade financeira de Recursos de Impostos (15%)	4.330.812,62
8 - Dedução das despesas não aplicadas em ASPS em exercícios anteriores (Art. 25 da LC nº 141/12)	0,00
9 - Adições da Auditoria	0,00
10 - Exclusões da Auditoria	0,00
11 - Outros ajustes à Despesa	0,00
12 - Restos a Pagar de 2014 sem disponibilidade financeiras, pagos em 2015	800.539,68



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

13 - Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde (4-5-6-7-8+9-10+12)	10.898.107,63
14 - Percentual de Aplicações em Saúde (13/3*100)	16,16%

Destarte, entendemos como esclarecido o presente item e pedimos o afastamento da falha pelo cumprimento do índice legal com despesas e ações de serviços de saúde. (Documento nº 06)."

Auditoria: "A defesa repete a explanação dada no item anterior, solicitando uma revisão do cálculo do índice para inclusão das despesas com restos a pagar do exercício anterior. De forma similar ao tópico antecedente, a Auditoria entende que a consideração da despesa empenhada no exercício, deduzida dos restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira, contabiliza corretamente para fins de apuração do índice: o pagamento de restos a pagar pendentes de exercícios anteriores não entram nesse cômputo, pois representaria validação de despesa ilegal.

Com isso, preserva-se o apontamento inicial."

11. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE (60%) ESTABELECIDO PELO ART. 19 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Defesa: "Trataremos estes itens de forma conjunta por serem correlatos. No que diz respeito aos gastos com pessoal acima dos limites constitucionais, a defesa informa que o número de efetivos do município é alto, em virtude de concursos público realizados. Em 2012, foi realizado mais um concurso, o qual gerou um Termo de Ajustamento de Conduta em 2014 compelindo o gestor a nomear todos os candidatos aprovados. Sendo assim, é fato que o limite está acima, porém, há de levar em consideração também a queda vertiginosa da arrecadação que influencia diretamente no aumento do índice de pessoal. Sendo assim, não há falar-se em omissão do gestor, posto que não agiu ao arrepio da lei, enquadrando-se nela ao promover certame público.

Aduz a Auditoria:

'Conforme demonstrado no item 11.2, as contratações por excepcional interesse público representavam, em janeiro de 2014, 21,80% do total de servidores, no mês de dezembro de 2014 as referidas contratações haviam alcançado o patamar de 32,63% do quadro total de pessoal. No período de janeiro a dezembro de 2015 o número de contratados aumentou em 80,68% (em janeiro eram 880 contratados e em dezembro esse número chegou a 1590). No caso de servidores ocupantes de cargos efetivos, houve redução do quadro, no mesmo período, no percentual de 3,24% (eram 1820 ocupantes de cargos efetivos em janeiro e em dezembro esse número foi reduzido para 1761).'

Com as vênias de estilo, cumpre informar que havia REAL necessidade nas contratações, pois observa-se que a maior parte dos contratados estão na área da educação. Compulsando o SAGRES, vê-se que 309 são professores, pasta que demanda o maior número de servidores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Auditoria: "A defesa tratou esse item junto com os outros dois próximos, embora as irregularidades se refiram a aspectos diferentes.

No tocante ao município ter excedido o limite total de gastos do pessoal permitido pela LRF, a alegação oferecida faz alusão ao alto número de servidores públicos efetivos no município (influenciado em parte por um termo de ajustamento de conduta celebrado em 2014) e à queda de arrecadação das receitas no município, o que afeta negativamente o índice.

Ocorre que, conforme já exposto no relatório inicial (fls. 781/782), na verdade, a receita total se mostra crescente no município, e não pode ser usada como justificativa para esse fator. Isso fez com que o índice apresentasse uma melhora de 2014 para 2015, também como já descrito anteriormente. A Auditoria apontou irregularidade não só pela não observação do índice legal, mas também pela ausência de comprovação de que foram adotadas providências cabíveis para combate da situação indesejada, fato o qual não foi abordado na defesa.

Assim, mantém-se a eiva original."

12. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE (54%) ESTABELECIDO PELO ART. 20 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Auditoria: "De forma similar ao item anterior, a defesa não trouxe elementos novos que justifiquem a reforma da opinião da Auditoria. Como apontado na instrução inicial (fls. 782/784), esse ponto já era possível de ser observado analisando-se os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do exercício financeiro, mas o gestor não comprovou ter executado qualquer ação para mitigação do problema, de forma similar ao item anterior. Pelo contrário: foram realizadas contratações de excepcional interesse público durante o período, as quais contribuíram para piorar ainda mais esse índice. Por não ter apresentado evidências de que estava cuidando apropriadamente das finanças municipais de pessoal, não há como elidir essa irregularidade.

Novamente, conserva-se o apontamento inicial."

13. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO SEM ATENDER À NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, BURLANDO A EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO

Auditoria: "De forma análoga aos dois itens anteriores, as alegações de defesa não procedem. Nesse item em específico, a defesa vale destacar a afirmação de que houve necessidade real das contratações de excepcional interesse público realizadas no período, já que 'a maior parte dos contratados está na área de educação'.

Além de essa justificativa não ser válida juridicamente – a área de educação realiza concursos normalmente, como qualquer outra –, o relatório original da Auditoria foi muito claro em expor a natureza eminentemente administrativa apurada em diversos cargos em que ingressaram os servidores temporários, em clara burla ao princípio constitucional do concurso público para acesso aos cargos públicos, já que não há quaisquer sinais de excepcionalidade nessas contratações.

Some-se esse fator ao aumento vertiginoso nas contratações temporárias observado no período (na ordem de 80,68% – fl. 785) e tem-se uma situação de anormalidade na gestão de pessoal do ente municipal, a qual não pode ser relevada pela Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Desse modo, preserva-se o assentamento original."

14. OMISSÃO DE VALORES DA DÍVIDA FUNDADA

Defesa: "Neste item é apontado a omissão dos valores da dívida do município de Bayeux ao final do exercício de 2015 junto a CAGEPA e ENERGISA. Estas informações foram requeridas no início do mês de março de 2016, para que pudessem ser inseridas no registro de dívidas, no entanto, os órgãos requeridos respondem com atraso. No caso da Energisa, a resposta ao ofício nem sequer chegou, onde a diferença entre o valor registrado e o apontado pela auditoragem são oriundos de dívidas relativas aos meses imediatamente anterior ao final de 2015, e foram pagas no início do exercício de 2016. Pela natureza da dívida de curto prazo, não devem ser inseridas no demonstrativo reclamado pela Colenda Auditoria.

Há de se comentar ainda, que não se pode simplesmente considerar como líquido e certo o valor informado como dívida, dada a possibilidade de erros em cálculos e cobrança indevida, se fazendo necessário a apuração e cautela por parte do órgão devedor, onde a veracidade dos valores nesta composição desta possível dívida deve ser cuidadosamente analisada, para só assim formalizar contrato ou qualquer outro instrumento com o reconhecimento do valor devido por parte do órgão municipal."

Auditoria: "Em relação aos débitos com a Energisa, a defesa apresentou comprovantes de contas e respectivos pagamentos delas (fls. 1224/1284) referentes a débitos do exercício financeiro de 2014, os quais foram reclassificados para a dívida fundada no fim de 2015, no total de R\$ 33.343,09. Contudo, a apresentação dessa documentação não resolve o problema original: registro indevido do saldo devedor da dívida fundada.

Quanto ao débito com a CAGEPA, não foi trazida qualquer documentação ao processo para verificação da Auditoria. Assim, esse tópico permanece sem os devidos esclarecimentos por parte da contabilidade da Prefeitura Municipal.

Logo, subsiste a observação inicial."

15. OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Defesa: "Para este item, solicitamos ao setor de Recursos Humanos e os responsáveis pelos pagamentos dos benefícios, ante as informações sobre os pagamentos efetuados ao IPAM, no entanto até a presente data não recebemos as informações, bem como os comprovantes de pagamentos destas obrigações. Ante o exposto, pedimos a postergação do encaminhamento destes esclarecimentos, bem como as provas de quitação destes pagamentos."

Auditoria: "A defesa se limitou a informar que havia feito solicitações internas a outros setores e solicitou dilação do prazo em virtude da dificuldade em encontrar essas informações.

Como não foram apresentados fatos novos e pela manifestação da defesa não ser o meio adequado para adiamento de prazos, a Auditoria mantém a irregularidade inicial."

16. NÃO RECOLHIMENTO DAS COTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO EMPREGADOR À INSTITUIÇÃO DE PREVIDÊNCIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Defesa: "Informa que as contribuições destas competências foram alvo de parcelamentos de débitos junto aos órgãos previdenciários, conforme podemos comprovar com cópias de dados do processo fornecidos pela Receita Federal.

Infelizmente por conta de dificuldades para localização dos processos de parcelamentos previdenciários não foi possível encaminhar cópia de todos os processos na íntegra, pedimos a postergação da entrega. Ante o exposto, pedimos a relevação desta falha."

Auditoria: "A defesa foi quase idêntica ao item anterior, com a diferença que a defesa informou à Auditoria de que as contribuições questionadas foram regularizadas por meio de parcelamentos de débitos junto à Receita Federal.

A Auditoria entende que o mero parcelamento de obrigações previdenciárias não é capaz de sanar a falha destacada. Primeiramente, destaca-se que a celebração de parcelamento por si só não garante que os pagamentos serão realizados – há casos práticos em que os parcelamentos são reparcelados, gerando o que se chama de rolagem da dívida.

Além do mais, o pagamento regular delas evita que se gerem dívidas de natureza financeira (juros e encargos) e deve ser tratado como mera obrigação do gestor público, e não um favor que este faz à comunidade local. Sabe-se da elevada dificuldade em administrar a gestão pública municipal no Brasil, ainda mais quando se considera a situação econômica ruim do país, mas é papel do gestor encontrar soluções para os habitantes do município e cumprir suas responsabilidades.

Uma vez mais, permanece o apontamento inicial."

17. REGISTRO NO ATIVO DE VALORES SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO

Defesa: "Neste item, contatamos a contadora responsável pelos lançamentos destes registros contábeis, que no caso de 2015 foi apontado o montante de R\$ 12.789,32, no entanto, fomos informados que este montante já foi devolvido ao erário, através das guias nº 541, de 19/01/2016, e nº 2654, de 05/04/2016, que na oportunidade estamos enviando.

Vale informar que o montante de R\$ 30.202,03, referente aos registros de 2014, também foram devolvidos ao erário, conforme as guias nº 591, 902 e 10431 acostadas ao processo. Ante o exposto, entendemos como esclarecido este item. (Documento nº 07)."

Auditoria: "A documentação trazida pela defesa não é suficiente para elidir a falha observada. Primeiramente, observa-se que o valor apresentado como sendo o total de estornos de pagamentos indevidos totalizou R\$ 23.737,84 (fls. 1401/1414). Se levarmos em conta apenas o arguido textualmente na argumentação, esse valor soma R\$ 12.894,51, valor próximo, mas ainda não correspondente ao levantado pela Auditoria no relatório inicial.

Não obstante a divergência de valores, o fato de não ser possível constatar, com a documentação constante do processo, se a receita arrecadada demonstrada possui relação efetiva com os registros contábeis de pagamentos indevidos referentes ao exercício financeiro de 2015 é razão suficiente para não ser possível considerá-la como prova irrefutável das restituições sob análise. As guias de receita demonstradas podem ser referentes, por exemplo, a pagamentos indevidos realizados em 2016, pois não há registro algum que as ligue ao exercício anterior.

Logo, entende-se pela continuidade do apontamento inicial."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

O **Ministério Público junto ao TCE/PB**, em parecer da lavra da d. Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, de nº 00319/20, fls. 1478/1498, pugnou, após citações e comentários concordantes com a Auditoria, pelo(a):

1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais de governo do Sr. Exedito Pereira de Souza, Prefeito Constitucional do Município de Bayeux, relativas ao exercício de 2015;
2. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO do mencionado gestor, referente ao citado exercício;
3. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000);
4. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Sr. Exedito Pereira de Souza, no valor de R\$ 12.789,32, em virtude da realização de pagamentos indevidos, sem apresentação de justificativas;
5. DEVOLUÇÃO ao Instituto de Previdência Municipal de Bayeux, com recursos próprios da Prefeitura, do valor de R\$ 1.007.855,05, correspondente aos descontos realizados indevidamente no exercício de 2015 e, portanto, correspondentes a montante não repassado à autarquia previdenciária, em cumprimento ao disposto no art. 34 da Lei Municipal nº 1347/2014;
6. APLICAÇÃO DA MULTA prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Prefeito Municipal de Bayeux, Sr. Exedito Pereira de Souza, em virtude do cometimento de infração a normas legais e constitucionais conforme mencionado no presente Parecer;
7. RECOMENDAÇÃO à atual Administração Municipal de Bayeux no sentido de:
 - Conferir estrita observância às determinações contidas em Resoluções desta Corte, no tocante ao envio dos instrumentos de planejamento e dos prazos para publicação, bem como aos princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando adotar uma gestão fiscal equilibrada e eficiente, especialmente no que diz respeito aos artigos art. 1º, 19, 20, 54 e 60 da referida Lei;
 - Cumprir as normas constitucionais e legais, relativas à abertura de créditos adicionais (art. 167 da CF e arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64);
 - Dar fiel cumprimento às normas constitucionais relativas à aplicação do percentual mínimo de recursos da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento de ensino, assim como em ações e serviços da saúde pública;
 - Regularizar o quadro de pessoal da Prefeitura, provendo os cargos públicos por meio da realização de concurso público e utilizar a contratação temporária exclusivamente nos termos constitucionalmente delineados, ou seja, para o efetivo atendimento de excepcional interesse público, sob pena de responsabilidade;
 - Conferir observância irrestrita às normas constitucionais relativas à obrigatoriedade da contribuição previdenciária, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos previdenciários;
 - Primar pela transparência de seus registros contábeis, devendo fazer o devido registro contábil das dívidas do Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

8. COMUNICAÇÃO à Receita Federal acerca da omissão constatada no presente feito, concernente ao não recolhimento de contribuição previdenciária, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências; e
9. Representação ao Ministério Público Estadual, para que, à luz dos fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais, verificados nos presentes autos, adote as providências necessárias e que entender cabíveis à apuração dos fatos e eventuais responsabilizações, destacando-se, aqui, a irregularidade relativa à retenção e não repasse de valores referentes a empréstimos consignados.

É o relatório, informando que o(s) responsável(is) e seu(s) representante(s) legal(is) foi(ram) intimado(s) para esta sessão de julgamento.

VOTO DO RELATOR

As irregularidades subsistentes na presente prestação de contas tratam de:

1. Descumprimento do prazo de envio da prestação de contas;
2. Não encaminhamento ao Tribunal da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do PPA (Plano Plurianual);
3. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes (excesso de arrecadação);
4. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, no total de R\$ 3.540.558,99;
5. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 5.990.701,56;
6. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na importância de R\$ 34.509.793,10;
7. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (21,87%);
8. Não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública;
9. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;
10. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;
11. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
12. Omissão de valores da Dívida Fundada (R\$ 8.157.605,78);
13. Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários, no valor de R\$ 1.007.855,05;
14. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, totalizando R\$ 7.614.233,40; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

15. Registro no Ativo de valores sem a devida comprovação, totalizando R\$ 12.789,32.

Concernente ao descumprimento do prazo de envio da prestação de contas, a Auditoria entende como atraso na entrega o envio posterior de demonstrativos alterados em razão de modificações autorizadas pelo Tribunal Pleno na movimentação orçamentário-financeira de 2013, com reflexos em 2015, sugerindo multa.

O defendente informa, em resumo, que as alterações detectadas pela Auditoria foram basicamente nos saldos de restos a pagar e decorreram das correções contábeis de 2013, por ele solicitadas e autorizadas pelo Tribunal.

O *Parquet* segue a instrução, acrescentando que a Resolução RN TC 03/2010, que normatiza a matéria, não apresenta qualquer ressalva acerca da dilatação do prazo para envio da prestação de contas.

O Relator entende que o fato não compromete as contas, para efeito de emissão de parecer, atraindo para o gestor a multa prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB, ante a desorganização contábil que envolve toda a gestão do Prefeito.

No tocante ao não encaminhamento ao Tribunal da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do PPA (Plano Plurianual), a Auditoria aponta que o gestor encaminhou apenas o projeto de lei da LDO e não encaminhou o PPA, ensejando aplicação de multa.

O defendente admite a falha quanto à LDO, alegando equívoco quando da inserção da peça no sistema, e afirma que o PPA foi solicitado e entregue à Equipe de Auditoria durante inspeção no município, para instrução das contas de 2014.

A Auditoria mantém a falha, informando que, ao perscrutar os autos das contas de 2014, não encontrou a peça faltante.

O Relator entende que o fato deve ser punido com a multa prevista no at. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB, sem repercussão negativa nas contas em análise.

Relativamente à abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes (excesso de arrecadação), em seus apontamentos iniciais, a Equipe Técnica anota que o gestor, por meio do Decreto nº 21/2015, de 01/12/2015, procedeu à abertura de crédito suplementar de R\$ 11.045.471,32, utilizando como uma das fontes de recursos o excesso de arrecadação de R\$ 9.757.473,00, que, segundo os dados da receita, não haveria como alcançar, vez que a previsão orçamentária foi de R\$ 127.879.235,00 e a receita efetivamente realizada foi de R\$ 128.200.404,32.

A defesa justifica, resumidamente, que utilizou o excedente de receita da rubrica específica do FPM em relação à previsão orçamentária deste mesmo elemento, sustentando que muitos administradores municipais, inclusive o Governo do Estado, adotam o procedimento.

O excesso de arrecadação constitui fonte de recursos para cobertura de créditos adicionais, consoante dispõe o art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4320/64. Entretanto, ressalta o Relator que o cálculo efetuado pela Administração não considerou o saldo positivo da arrecadação municipal em relação à previsão orçamentária, limitando-se a uma única rubrica, a do FPM, não guardando coerência com o disposto no art. § 3º do mesmo artigo, *in verbis*:

Art. 43. (...)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

§ 3º. Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

A maneira pela qual foi calculado o excesso de arrecadação não encontra respaldo legal, deixando os créditos adicionais desprovidos de fonte, consoante item "4.0.1.", fl. 772. No entanto, o demonstrativo apresentado na mesma manifestação da Auditoria, item "4.0.", fls. 771/772, exhibe a informação de que não foram utilizados créditos abertos sem fonte suficiente de recursos, o que, no entender do Relator, minimiza a falha, afastando-a para efeito de emissão de parecer, sem prejuízo de se recomendar ao gestor maior observância aos preceitos legais aplicáveis ao caso.

Em face da abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa, no total de R\$ 3.540.558,99, a Auditoria aponta que o total aberto atinge R\$ 70.045.283,99 e as autorizações somam R\$ 66.504.725,00, conforme demonstrativo seguinte:

ESPECIFICAÇÃO	PERCENTUAL DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA	VALOR - R\$
1 - Lei nº 1370/2015 (LOA)	10%	13.300.945,00
2 - Lei nº 1395/15	40%	53.203.780,00
3 - TOTAL AUTORIZADO (1 + 2)	50%	66.504.725,00
4 - ABERTOS	-	70.045.283,99
5 - ABERTOS SEM AUTORIZAÇÃO (4 - 3)	-	3.540.558,99

O defendente justifica que a Auditoria não considerou a Lei nº 1412/15, de 03/12/2015, que elevou de 10% para 70% da despesa orçamentária fixada a autorização legislativa para suplementação constante da LOA, alterando o teto para R\$ 93.106.615,00.

Os técnicos desta Corte entendem que a Lei nº 1412/15 descaracteriza a observação inicial. Entretanto, considerando que foi publicada em 03/12/2015, guarda conexão com a eiva retrocomentada, relativa à suplementação desprovida de fontes, vez que o decreto correspondente, de nº 21/2015, foi editado em 01/12/2015.

Concluíram os técnicos que, embora não haja vedação legal explícita, o procedimento "exibe uma falha considerável de planejamento, na medida em que as fixações orçamentárias originais podem, com isso, terem seus valores alterados consideravelmente pelo Prefeito Municipal", retirando a finalidade fundamental da LOA de instrumento de planejamento municipal.

O Relator entende que a falha deve servir de motivo para aplicação de multa, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB, com as recomendações à atual gestão de evitar distorções dessa natureza nos instrumentos de planejamento.

Quanto à ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 5.990.701,56, o defendente alega, em síntese, que decorreu, basicamente,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

do empenhamento de despesas com pessoal e seus encargos referentes a 2015, em razão do regime de competência, cujos recursos para financiá-las, provenientes do SUS, foram contabilizados em 2016, no momento do crédito bancário. Apresentou metodologia de cálculo que foge aos moldes tradicionais, em que se inclui na movimentação orçamentária o saldo financeiro do exercício precedente e excluem-se os restos a pagar do exercício em exame, o que reverteria a situação deficitária para um superávit de R\$ 9.577.809,84.

O Relator entende que o raciocínio apresentado mistura aspectos financeiros e orçamentários, não correspondendo ao que define a Lei 4320/64, em seu art. 102³, e, além disso, a irregularidade anotada configura inobservância do comando dos arts. 1º, § 1º⁴, e 9º, §§ 1º, 2º e 4º⁵, da Lei de Responsabilidade Fiscal, comprometendo as contas em exame, em virtude do volume do déficit e da falta de adoção de medidas de controle eficazes como a necessária limitação de empenhos em casos de queda de arrecadação.

A título informativo, apresenta-se a tabela abaixo com o déficit orçamentário verificado durante toda a gestão 2013/2016, tendo sido motivo para emissão de parecer pela reprovação das contas referentes a 2013, 2014 e 2016, mantido em sede de recurso de reconsideração:

DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO		
Exercício de 2013	Processo TC 04684/14	R\$ 10.422.456,43
Exercício de 2014	Processo TC 04739/15	R\$ 16.771.273,79
Exercício de 2015	Processo TC 04834/16	R\$ 5.990.701,56

³ Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

⁴ Art. 1º (...)

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

⁵ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º (...)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no [§ 1º do art. 166 da Constituição](#) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

Exercício de 2016	Processo TC 05734/17	R\$ 19.293.493,67
-------------------	----------------------	-------------------

No que diz respeito à ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na importância de R\$ 34.509.793,10, o defendente apresenta justificativas semelhantes às dispostas no déficit orçamentário, ressaltando, segundo sua visão, que há conflito entre o exigido equilíbrio fiscal e os regimes de escrituração da receita (caixa) e da despesa (competência).

A Auditoria mantém o entendimento inicial e ressalta que a tabela com o cálculo elaborado pelo defendente apresenta o valor de restos a pagar divergente daquele exibido no Balanço Patrimonial.

O Relator segue a instrução, destacando que, da mesma forma do déficit orçamentário, o financeiro foi observado durante toda a gestão 2013/2016, em vultosas quantias, conforme quadro abaixo, constituindo motivo da emissão de parecer pela reprovação das contas de 2013, 2014 e 2016, mantido em sede de recurso de reconsideração. Assim, da mesma forma, o Relator entende que a eiva deve alcançar as contas em exame, vez que configura descumprimento das regras de controle, dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal:

DÉFICIT FINANCEIRO		
Exercício de 2013	Processo TC 04684/14	R\$ 51.863.224,12
Exercício de 2014	Processo TC 04739/15	R\$ 27.857.333,53
Exercício de 2015	Processo TC 04834/16	R\$ 34.509.793,10
Exercício de 2016	Processo TC 05734/17	R\$ 44.876.928,93

No que concerne à não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (21,87%), o ex-gestor alega que a Auditoria não considerou os restos a pagar de 2014 pagos em 2015 (com recursos próprios e do FUNDEB) e que teriam ultrapassado as disponibilidades financeiras de 2014, no total de R\$ 2.870.854,82, elevando a aplicação em MDE para 26,01%.

A Auditoria manteve o entendimento, ressaltando, à luz do Manual de Demonstrativos Fiscais, que "o cálculo levantado no relatório inicial considera, para fins de apuração de despesas, todas aquelas empenhadas no exercício financeiro, deduzidas dos restos a pagar inscritos irregularmente no ente público - sem disponibilidade financeira dos recursos usados para atendê-las - (...), caso contrário "estar-se-ia validando uma prática ilegal dos entes públicos". Posição mantida pelo Parquet.

O Relator acolhe o pedido da defesa, discordando, no entanto, quanto ao valor pleiteado, que, de acordo com relatório da Auditoria da PCA de 2014, fl. 911 do Processo TC 4739/15, seria de R\$ 450.583,99, e não de R\$ 2.870.854,82. Com a inclusão dos restos a pagar não considerados em 2014, o percentual passa a ser 22,51%, ainda abaixo do mínimo constitucional, conforme demonstrado abaixo.

APLICAÇÃO CONSIDERADA PELA AUDITORIA: R\$ 15.172.547,88 (fl. 779)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

(+) RESTOS A PAGAR DE 2014, PAGOS EM 2015: R\$ 450.583,99

(=) TOTAL DA APLICAÇÃO: R\$ 15.623.131,87

RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS: R\$ 69.390.414,91 (fl. 779)

APLICAÇÃO: 22,51%

Alusivo à não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública, o Relator considera cumprida a determinação constitucional ante a modicidade da diferença de apenas 0,03% entre a efetiva aplicação, que foi de 14,97%, e o limite mínimo de 15%.

Referente ao excedente de gastos com pessoal do ente e da Prefeitura, a Auditoria anota que corresponderam, respectivamente, a 62,28% e a 59,86% da Receita Corrente Líquida (RCL), acima dos limites de 60% e 54% estabelecidos pelo art. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O defendente justifica que o excesso decorreu da admissão de pessoal aprovado em concurso realizado no exercício de 2012, em atendimento a Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 2014, bem como informa a vertiginosa queda na arrecadação em 2015, resultando, assim, no elevado percentual da despesa em relação à receita corrente líquida.

A Equipe de Instrução mantém a eiva, afirmando, diferentemente do que foi alegado pelo ex-gestor, que houve aumento na arrecadação do município de 2014 para 2015, e ressalta a omissão do gestor na adoção de medidas de enquadramento da despesa ao limite legal, durante o exercício em exame.

O Relator ressalta que a inconsistência revela a falta de controle da Administração, sobretudo em razão de que abrangeu toda a gestão 2013/2016 do Sr. Expedito Pereira de Souza, conforme quadro abaixo, servindo de motivo para emissão de parecer pela reprovação das contas de 2013, 2014 e 2016, mantido em sede de recurso de reconsideração nos três exercícios.

DESPESA COM PESSOAL	MUNICÍPIO	PODER EXECUTIVO
Processo TC 04684/14 - 2013	73,69%	71,13%
Processo TC 04739/15 - 2014	69,18%	66,69%
Processo TC 04834/16 - 2015	62,28%	59,86%
Processo TC 05734/17 – 2016	64,33%	61,95%

Desta forma, à luz do Parecer Normativo PN TC 52/04, item "2.11", a eiva deve compor o rol de irregularidades motivadoras da emissão de parecer pela reprovação das contas em exame e para aplicação da multa prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB.

Respeitante à contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, a Auditoria destaca um substancial crescimento na quantidade dos contratos dessa natureza, durante o exercício de 2015, vez que em janeiro eram 880 e em dezembro esse número chegou a 1590, representando um aumento de 80,68%, para o desempenho de atividades rotineiras do serviço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

público, como de auxiliar administrativo, auxiliar de serviços gerais, digitador, inspetor escolar, médico, técnico de enfermagem, enfermeiro, cozinheiro, merendeira, motorista, professor, monitor de educação infantil, vigilante, odontólogo, assistente social, dentre outros, em desacordo com o disposto no art. 37, inciso II, da CF/88, por não estar configurado o caráter temporário, bem como a excepcionalidade do interesse público que se visava atender com tais contratações.

No mesmo período, a Equipe Técnica verifica uma redução de 3,24% na quantidade de servidores efetivos, visto que o quadro era formado por 1820 funcionários em janeiro e em dezembro existiam 1761.

O defendente alega que os contratos, concentrados em sua maioria na área da educação, foram necessários para manutenção dos serviços públicos.

A Auditoria não alterou o entendimento, informando a natureza eminentemente administrativa dos diversos cargos em que ingressaram os servidores temporários, o que configura clara burla ao princípio constitucional do concurso público para acesso aos cargos públicos, já que não há quaisquer sinais de excepcionalidade nessas contratações. Posição acompanhada pelo *Parquet*.

À luz dos apontamentos da Auditoria e do *Parquet*, o Relator entende que a irregularidade compromete as contas em exame e informa que a eiva permeou toda a gestão 2013/2016, conforme quadro abaixo, e que serviu de motivo para emissão de parecer pela reprovação das contas de 2014 e 2016, mantido em sede de recurso de reconsideração:

CONTRATOS POR EXCEPCIONAL INTERESSE			
PROCESSO/EXERCÍCIO	JANEIRO	DEZEMBRO	% DE AUMENTO
Processo TC 04684/14 - 2013 (Fl. 362)	190	1.445	660,53%
Processo TC 04739/15 - 2014 (Fl. 913)	767	1.499	95,44%
Processo TC 04834/16 - 2015 (Fl. 784)	880	1.590	80,68%
Processo TC 05734/17 - 2016 (Fl. 5083)	1.044	1.779	72,32%

Tocante à omissão de valores da dívida fundada, a Auditoria aponta que as peças contábeis exibem valores a menor de dívidas da Prefeitura junto à Energisa, na importância de R\$ 18.464,50, e à Cagepa, no valor de R\$ 8.139.141,28, perfazendo R\$ 8.157.605,78.

O defendente apresenta apenas os dados da Energisa e justifica que a Cagepa não respondeu às solicitações.

A Equipe de Instrução mantém a falha, informando, quanto à Energisa, que a remessa na defesa "não soluciona o problema inicial", e, quanto à Cagepa, que nada foi justificado.

O Relator afasta a falha para efeito de emissão de parecer, entendendo que cabe multar o ex-gestor pelas inconsistências contábeis e recomendar ao atual Prefeito a adoção de medidas junto ao setor responsável com vistas ao correto e tempestivo registro da dívida municipal, vez que os demonstrativos devem espelhar a real situação da entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

No atinente à ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários, no valor de R\$ 1.007.855,05, destaca a Auditoria, resumidamente, que a Prefeitura descontou dos repasses patronais ao IPAM os valores pagos pelo Tesouro Municipal a título de salário-família, salário-maternidade e auxílio-doença, contrariando o disposto na Lei Municipal nº 1347/2014, art. 34, e na Portaria MPS nº 402/08, art. 13, § 3º.

O defendente informa que solicitou providências internas e requer novo prazo ao Tribunal para esclarecimentos e remessa de documentos.

O Ministério Público de Contas, ao ressaltar que a Prefeitura descumpriu a determinação imposta por lei municipal e pela Portaria MPS nº 402/08, acarretando prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sugere que a Prefeitura repasse a importância ao instituto, com a devida correção monetária.

Alinhado ao *Parquet*, vez que a responsabilidade pelo pagamento das verbas em comento deve recair sobre o Tesouro Municipal, consoante o dispositivo legal mencionado, o Relator entende que a Prefeitura deve ser compelida a repassar a importância de R\$ 1.007.855,05 ao IPAM, cabendo, ainda, multar o Prefeito, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB, sem comprometimento das contas.

Relativamente ao não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, a Auditoria procedeu a cálculos estimados e concluiu que a Prefeitura deixou de recolher R\$ 3.713.694,95 ao RGPS e R\$ 3.900.538,45 ao RPPS.

A defesa justifica, em síntese, que as frações não recolhidas foram objeto de parcelamento.

A Auditoria mantém o entendimento, destacando que a celebração de termos de parcelamento de débito não garante a quitação, acrescentando que essa medida onera os cofres municipais com juros e encargos.

O Relator destaca que são vultosos os valores não recolhidos em 2015, tanto ao INSS quanto ao instituto previdenciário gestor do RPPS, assim como ocorreu em todos os demais exercícios da gestão 2013/2016, consoante quadro abaixo, servindo de motivo para emissão de parecer pela reprovação das contas de 2013, 2014 e 2016, mantido em sede de recurso de reconsideração. Além disso, a falta de recolhimento previdenciário compromete sobremaneira os futuros proventos de aposentadoria dos servidores. Assim, com fulcro no Parecer Normativo PN TC 52/04, item "2.5", o Relator entende que a irregularidade compromete as contas em exame, bem como serve de motivo para aplicação da multa pessoal ao gestor, na forma disposta no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB:

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL NÃO RECOLHIDA - R\$			
PROCESSO/EXERCÍCIO	RGPS	RPPS	TOTAL
Processo TC 04684/14 - 2013 (Fls. 366/367)	4.342.269,86	6.725.874,22	11.068.144,08
Processo TC 04739/15 - 2014 (Fls. 920/921)	3.735.016,74	6.878.259,97	10.613.276,71
Processo TC 04834/16 - 2015 (Fls. 790/791)	3.713.694,95	3.900.538,45	7.614.233,40
Processo TC 05734/17 - 2016 (Fl. 5087)	6.168.080,63	10.513.290,67	16.681.371,30



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

TOTAL NÃO RECOLHIDO NA GESTÃO	17.959.062,15	28.017.963,31	45.977.025,46
-------------------------------	---------------	---------------	---------------

Em referência ao registro no ativo de valores sem a devida comprovação, totalizando R\$ 12.789,32, a Equipe Técnica destaca que o Balanço Patrimonial, fls. 512/513, apresenta a conta "Diversos Responsáveis" em cuja sub-conta "Pagamentos Indevidos", conforme documento expedido pela então contadora à fl. 870, foi registrada a importância supra sem os correspondentes documentos de despesas que a comprovem. Acrescenta que o próprio título da conta caracteriza a saída indevida de recursos do erário.

A defesa alega que o montante foi devolvido ao erário através das guias de receita nº 541, de 19/01/2016, e nº 2654, de 05/04/2016, conforme anexos.

A Auditoria não acata a defesa, visto que, apesar de somarem R\$ 23.737,84, valor este acima do impugnado, as guias de receita extraordinária de fls. 1401/1414 apresentam valores individuais não coincidentes com a importância reclamada. Além disso, não é possível se constatar *"se a receita arrecadada demonstrada possui relação efetiva com os registros contábeis de pagamentos indevidos referentes ao exercício financeiro de 2015" (...), pois "podem ser referentes, por exemplo, a pagamentos indevidos realizados em 2016, vez que não há registro algum que as ligue ao exercício anterior"*.

O Relator acompanha a Auditoria, entendendo que importância de R\$ 12.789,32 deve ser imputada ao ex-gestor, ante a falta de clareza e da diferença de valores nos documentos indicados pelo defendente (guias de receita nº 541, de 19/01/2016, e nº 2654, de 05/04/2016, fls. 1401/1414), não sendo possível se constatar se de fato se referem ao estorno ou ressarcimento dos gastos registrados no Balanço Patrimonial como "Diversos Responsáveis - Pagamentos Indevidos".

Além das irregularidades já debatidas, cumpre informar a existência da seguinte denúncia relacionada ao exercício de 2015:

Documento TC 61311/17, fls. 1078/1184:

A denúncia trata de representação impulsionada pelo Banco Central do Brasil, em face do ex-prefeito de Bayeux, Sr. Expedito Pereira de Souza, sobre suposta apropriação de valores retidos na folha de pagamento e não repassados à Caixa Econômica Federal, instituição financeira concessora de empréstimos (modalidade crédito consignado) a funcionários da Prefeitura, durante o exercício de 2013.

Considerando que a prestação de contas de 2013 se encontrava, à época, devidamente instruída, o Relator determinou a formalização do Processo TC 15180/17, para apuração à parte, e, entendendo que a prática poderia se estender aos exercícios subsequentes, 2014, 2015 e 2016, determinou a formalização de três documentos para anexação às correspondentes contas.

Ao presente processo foi anexado o Documento TC 61311/17 (fls. 1078/1184), tendo a Auditoria apurado o seguinte, fls. 1431/1436:

- Falta de discriminação dos valores inscritos, pagos e o saldo final de empréstimos consignados junto à CEF, constantes no Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos não consignados no Orçamento do Exercício de 2015; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

- Retenção maior que o recolhimento/pagamento, caracterizando apropriação indébita, e, no caso de empréstimos consignados, contratação de operações de créditos sem autorização legislativa.

Apesar de regularmente intimado, o gestor não apresentou defesa para os fatos apurados na denúncia.

Desta forma, tendo em vista a existência de autos próprios para análise da representação, o Relator entende que os fatos relacionados ao exercício de 2015 devem ser verificados no Processo TC 15180/17, para onde deve ser trasladado o relatório de fls. 1431/1436, com vistas a instrução em conjunto com a apuração relativa a 2013, onde, também, o responsável terá mais uma oportunidade de defesa.

Feitas essas observações, o Relator vota pelo (a):

- 1) Emissão de parecer pela reprovação das contas, em razão das seguintes irregularidades: (1) Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (22,51%); (2) Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 5.990.701,56; (3) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na importância de R\$ 34.509.793,10; (4) Gastos com pessoal acima do limite - 60% - estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal; (5) Gastos com pessoal acima do limite - 54% - estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal; (6) Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público; (7) Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, totalizando R\$ 7.614.233,40, sendo R\$ 3.713.694,95 ao RGPS e R\$ 3.900.538,45 ao RPPS; e (8) Registro no Ativo de valores sem a devida comprovação, totalizando R\$ 12.789,32;
- 2) Irregularidade das contas de gestão do Prefeito, Sr. Expedito Pereira de Souza, na qualidade de Ordenador de Despesas, em virtude das seguintes eivas: (1) Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (22,51%); (2) Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 5.990.701,56; (3) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na importância de R\$ 34.509.793,10; (3) Gastos com pessoal acima do limite - 60% - estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal; (5) Gastos com pessoal acima do limite - 54% - estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal; (6) Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público; (7) Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, totalizando R\$ 7.614.233,40, sendo R\$ 3.713.694,95 ao RGPS e R\$ 3.900.538,45 ao RPPS; e (8) Registro no Ativo de valores sem a devida comprovação, totalizando R\$ 12.789,32;
- 3) Imputação de R\$ 12.789,32 (doze mil, setecentos e oitenta e nove reais e trinta e dois centavos), referentes a registro no Ativo de valores sem a devida comprovação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

- 4) Aplicação da multa de R\$ 9.856,70 (nove mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e setenta centavos) ao ex-gestor, com fundamento no art. 56, inciso II, em razão das irregularidades anotadas pela Auditoria⁶;
- 5) Determinação ao atual Prefeito que efetue, no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de multa, o ressarcimento ao IPAM dos valores referentes aos benefícios de salário-família, salário-maternidade e auxílio-doença indevidamente retidos, no montante de R\$ 1.007.855,05, nos termos do artigo 13, § 3º, da Portaria MPS nº 402/08, cujo cumprimento deve ser observado pela Auditoria no PAG - Processo de Acompanhamento da Gestão de 2020;
- 6) Comunicação à Receita Federal do Brasil sobre as inconsistências relacionadas ao não recolhimento integral de obrigações previdenciárias patronais;
- 7) Determinação de traslado do relatório de fls. 1431/1436 para o Processo TC 15180/17, com vistas a instrução em conjunto com a apuração dos fatos denunciados relativos ao exercício de 2013, por tratar de matéria correlata;
- 8) Representação ao Ministério Público Estadual, para que, à luz dos fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais, verificados nos presentes autos, adote as providências necessárias e que entender cabíveis à apuração dos fatos e eventuais responsabilizações; e
- 9) Recomendação à administração municipal de atendimento aos princípios constitucionais e aos normativos infraconstitucionais, sobretudo no sentido de (1) conferir estrita observância às determinações contidas em Resoluções desta Corte, no tocante ao envio dos instrumentos de planejamento e dos prazos para publicação, bem como aos princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando adotar uma gestão fiscal equilibrada e eficiente, especialmente no que diz respeito aos artigos art. 1º, 19, 20, 54 e 60 da referida Lei; (2) cumprir as normas constitucionais e legais, relativas à abertura de créditos adicionais - art. 167 da CF e arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64; (3) dar fiel cumprimento às normas constitucionais relativas à aplicação do percentual mínimo de recursos da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento de ensino, assim como em ações e serviços da saúde pública; (4) regularizar o quadro de pessoal da Prefeitura, provendo os cargos públicos por meio da realização de concurso público e utilizar a contratação temporária exclusivamente nos termos constitucionalmente delineados, ou seja, para o efetivo atendimento de excepcional interesse público, sob pena de responsabilidade; (5) conferir observância

⁶ (1) Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (22,51%); (2) Descumprimento do prazo de envio da prestação de contas; (3) Não encaminhamento ao Tribunal da LDO e do PPA; (4) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes - excesso de arrecadação; (5) Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem autorização legislativa, no total de R\$ 3.540.558,99; (6) Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 5.990.701,56; (7) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na importância de R\$ 34.509.793,10; (8) Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal; (9) Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal; (10) Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público; (11) Omissão de valores da Dívida Fundada - R\$ 8.157.605,78; (12) Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários, no valor de R\$ 1.007.855,05; (13) Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, totalizando R\$ 7.614.233,40; e (14) Registro no Ativo de valores sem a devida comprovação, totalizando R\$ 12.789,32.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04834/16

irrestrita às normas constitucionais relativas à obrigatoriedade da contribuição previdenciária, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos previdenciários; e (6) primar pela transparência de seus registros contábeis, devendo fazer o devido registro contábil das dívidas do Município.

DECISÃO DO TRIBUNAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, o art. 13, § 1º, da Constituição do Estado, e o art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, apreciou os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL DE BAYEUX (PB), Sr. Expedito Pereira de Souza, relativa ao exercício financeiro de 2015, e

CONSIDERANDO que constituem objeto de emissão de Acórdão específico o julgamento das contas de gestão, imputação de débito, aplicação de multa, determinação ao atual Prefeito e à Auditoria, comunicação à Receita Federal do Brasil, representação ao Ministério Público Estadual e a emissão de recomendações;

DECIDIU, em sessão plenária hoje realizada, por unanimidade, EMITIR PARECER PELA SUA REPROVAÇÃO, em razão das seguintes irregularidades: (1) Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (22,51%); (2) Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 5.990.701,56; (3) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na importância de R\$ 34.509.793,10; (4) Gastos com pessoal acima do limite - 60% - estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal; (5) Gastos com pessoal acima do limite - 54% - estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal; (6) Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público; (7) Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, totalizando R\$ 7.614.233,40, sendo R\$ 3.713.694,95 ao RGPS e R\$ 3.900.538,45 ao RPPS; e (8) Registro no Ativo de valores sem a devida comprovação, totalizando R\$ 12.789,32.

Publique-se e cumpra-se.
TCE - Sessão Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa, 10 de junho de 2020.

Assinado 15 de Junho de 2020 às 15:14



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

PRESIDENTE

Assinado 15 de Junho de 2020 às 10:11



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos

RELATOR

Assinado 15 de Junho de 2020 às 18:11



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Antônio Gomes Vieira Filho

CONSELHEIRO

Assinado 15 de Junho de 2020 às 11:26



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 15 de Junho de 2020 às 15:17



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

CONSELHEIRO

Assinado 15 de Junho de 2020 às 13:53



Assinado Eletronicamente

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

**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 15 de Junho de 2020 às 23:44



Assinado Eletronicamente

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

Manoel Antonio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL