



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05494/13

Objeto: Prestação de Contas Anual

Órgão/Entidade: Prefeitura de Cabedelo

Exercício: 2012

Responsável: José Francisco Régis

Relator: Cons. Arnóbio Alves Viana

Procuradores: Solon Henriques de Sá e Benevides, Walter de Agra Júnior,
Vanina Carneiro da Cunha Modesto e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EX-PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93. Irregularidade das contas de gestão. Imputação de débito. Aplicação de multa. Representação. Recomendação. Determinação.

ACÓRDÃO APL – TC 00549/14

Vistos, relatados e discutidos os autos da **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO EX-ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE CABEDELLO**, SR. JOSÉ FRANCISCO RÉGIS, relativa ao exercício financeiro de **2012**, acordam os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade do voto do relator e com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, em:

- I. **JULGAR IRREGULARES** as contas do mencionado ex-gestor na qualidade de ordenador de despesas;
- II. **IMPUTAR DÉBITO** ao ex-Prefeito, Sr. José Francisco Régis, no valor de R\$ 100.000,00(cem mil reais) pelos pagamentos de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público;
- III. **APLICAR MULTA PESSOAL** ao ex-Prefeito, Sr. José Francisco Régis, no valor de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos), com base no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05494/13

- IV. **ASSINAR O PRAZO** de 60 (sessenta) dias para que o ex-gestor recolha o débito aos cofres do Município e a multa aos cofres do Estado/PB, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
- V. **COMUNICAR** ao Instituto Próprio de Previdência – IPSEMC, acerca dos atos relacionados às contribuições previdenciárias para as providências a seu cargo;
- VI. **RECOMENDAR** à atual gestão do Município de Cabedelo no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.
- VII. **DETERMINAR à DIAFI** para que nos processos de Prestações de Contas Anual dos municípios em que a administração direta e indireta estejam sendo examinadas em conjunto, as informações sobre cada ente sejam feitas de forma individualizada, consolidando-as na conclusão.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 30 de outubro de 2014



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05494/13

RELATÓRIO

CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA (Relator): O Processo TC Nº 05494/13, trata da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do Ex-Prefeito e Ex-Ordenador de Despesas do Município de Cabedelo, **Sr. José Francisco Régis**, relativas ao exercício financeiro de **2012**.

A Auditoria, por meio da Divisão de Auditoria de Gestão Municipal III – DIAGM III, após exame dos documentos que instrui os autos do presente processo, inclusive com relação à defesa apresentada (fls. 653/696), emitiu relatórios (fls. 497/646 e 701/719), constatando, sumariamente, que:

- ✚ o orçamento para o exercício, Lei Municipal nº 1.550, de 30 de dezembro de 2011, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 153.370.451,00, autorizou, ainda, a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 7.668.522,55, equivalente a 5% da despesa fixada;
- ✚ as leis nºs 1.572 e 1.592 de 2.012 modificaram a LOA, autorizando o Poder Executivo a abrir Créditos Suplementares, no valor total de R\$ 79.752.634,52, equivalente a 52,00% da despesa fixada;
- ✚ a receita orçamentária arrecadada, após dedução para formação do FUNDEB somou R\$ 143.114.584,64 representando 93,31% da sua previsão;
- ✚ a despesa orçamentária realizada totalizou R\$ 145.755.018,59, atingindo 95,03% da sua fixação;
- ✚ os gastos com obras públicas alcançaram R\$ 7.899.565,25, correspondendo a 5,42% da Despesa Orçamentária Total, tendo sido pagos no exercício a quantia de R\$ 6.293.461,54. Os referidos gastos foram analisados pela DICOP – Processo TC 09628/13 e encontra-se aguardando defesa;
- ✚ a remuneração recebida pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito obedeceu aos ditames da Lei Municipal nº 1.417/2008;
- ✚ os gastos com remuneração e valorização do magistério atingiram 83,25% dos recursos do FUNDEB;
- ✚ a aplicação em ações e serviços públicos de saúde atingiu 20,82% da receita de impostos, inclusive transferências;
- ✚ as despesas com pessoal do Poder Executivo corresponderam a 50,04% da RCL;
- ✚ a diligência in loco foi realizada no período de 20 a 24 de agosto de 2012;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05494/13

- ✚ o exercício em análise apresentou registros de denúncias: **Processo TC 07105/13**(possíveis irregularidades na Secretaria de Saúde – encontra-se na PROGE), **DOC. TC 03614/12**(contratações excessivas de pessoal e prática de nepotismo – anexado ao Processo TC 02591/12 – encontra-se na DIGEP), **DOC. TC 05620/12**(Representação de licitante com pedido de liminar na TP nº 02/2.012 - concedida liminar, processo em análise na DILIC) e **DOC. TC 25197/12**(obra inacabada – formalizado Processo 17950/12, que foi anexado ao de nº 09628/13, que trata do exame das obras executadas durante o exercício de 2.012 – encontra-se na 2ª Câmara aguardando defesa;
- ✚ o município possui regime próprio de previdência, e suas contas, referente ao exercício de 2012(Processo TC 04800/13), ainda não foram julgadas;

A Auditoria, ao final do seu relatório inicial, apontou várias irregularidades no que diz respeito aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais examinados e a Lei de Responsabilidade Fiscal, mantendo, após a análise de defesa(fl. 701/719), as seguintes:

1. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito;
2. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
3. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
4. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;
5. Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao sistema SAGRES;
6. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
7. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
8. Omissão de valores da Dívida Fundada;



9. Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício;
10. Não recolhimento da obrigação previdenciária do empregador à instituição e previdência;
11. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público;

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, emitiu Parecer nº 00675/14, de lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, Prof.Dr.jur, onde pugnou pelo (a):

- ✓ Emissão de parecer **CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Prefeito Municipal de Cabedelo, Sr. José Francisco Régis, referente ao exercício 2012;
- ✓ **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. José Francisco Régis, por todas as despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, cf. liquidação da Auditoria.
- ✓ **APLICAÇÃO DE MULTA** ao gestor, Sr. José Francisco Régis, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;
- ✓ **REMESSA de CÓPIA** dos presentes autos ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. José Francisco Régis.
- ✓ **COMUNICAÇÃO** ao Instituto Próprio de Previdência – IPSEMC, acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias para as providências a seu cargo;
- ✓ **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de Cabedelo no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras. É o relatório.



VOTO

CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA (Relator): Após análise dos fatos apresentados nos autos, passo a comentar as irregularidades então remanescentes:

- a. **Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes, quais sejam, excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito** durante o exercício de 2.012 foram abertos créditos adicionais suplementares no valor total de R\$ 48.635.887,29, utilizando para tanto, **excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações**, quando a única fonte de recursos existente (anulação de dotações) correspondia a apenas R\$ 40.203.908,46, acarretando assim, abertura de créditos sem fonte de recursos para cobertura, no valor de **R\$ 8.431.978,83**, contrariando, assim, o artigo 43 da Lei 4.320/64, bem como o art. 1º da LRF, uma vez que houve frustração na arrecadação da receita no valor de R\$ 11.039.141,86 e o Balanço Financeiro de 2.011 aponta que o resultado financeiro foi deficitário no valor de R\$ 1.289.217,51.

- b. **Ocorrência de déficit de execução orçamentária**(R\$ 2.640.433,95)¹, **déficit Financeiro ao final do exercício**(R\$ 4.713.657,26)² e **insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato**(R\$ 1.070.106,44)³, denotam não comprometimento da administração municipal com o princípio basilar da Lei de Responsabilidade Fiscal, disposto no art. 1º, § 1º, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas, cuja observância constitui requisito indispensável para uma gestão fiscal responsável, maculando, portanto, as contas em questão e ensejando aplicação de multa;

- c. **Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis** – refere-se a:
 - ✓ **Não consolidação das contas** (Prefeitura, Instituto de Previdência e Câmara);

¹ Refere-se à diferença entre a receita arrecadada e a despesa empenhada durante o exercício;

² Relativo ao confronto dos ingressos e dispêndios orçamentários e extraorçamentários;

³ Diz respeito à diferença entre as disponibilidades financeira existentes em 31/12/2.012 e os compromissos assumidos com pagamentos de curto prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05494/13

- ✓ **Descumprimento a norma contábil expedida pela STN, prejudicando a consolidação e a transparência das contas públicas;**
- ✓ **Omissão de registro de dívida com a CAGEPA e Precatórios Judiciais; e**
- ✓ **não incorporações de bens imóveis desapropriados.**

É sabido que a obrigatoriedade da apresentação de contas consolidadas pelo Chefe do Executivo deriva de preceito contido no artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir transcrito:

Art. 56 LRF. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Observa-se que tanto a falta de consolidação das contas dos entes municipais quanto as demais omissões de registro citadas, trata-se de incompatibilidades que atentam contra a confiabilidade dos registros contábeis, acarretando inconsistência dos demonstrativos contábeis apresentados, o que enseja a meu ver aplicação de multa ao gestor.

- d. **Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações** – o município de Cabedelo realizou despesas sem o devido procedimento licitatório, no montante de R\$ 45.173,05, representando apenas 0,03% da despesa total do exercício, sendo R\$ 11.205,24(material de limpeza), R\$ 9.246,45(material de expediente), R\$ 14.914,39(serviços de instalações elétricas) e R\$ 9.806,97(cestas básicas para doações). Em face do ínfimo valor não licitado, entendo merecer apenas recomendação visando a não reincidência.
- e. **Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao sistema SAGRES** – foram realizados 143(cento e quarenta e três) procedimentos licitatórios, deixando de ser informado no SAGRES pelo município três desses procedimentos, prática essa que atenta contra o PN TC 52/2.0004, c/c o artigo 7º da RN TC 07/2.010, ensejando aplicação de multa.
- f. **Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino(MDE)** – segundo a



auditoria o total da aplicação em MDE atingiu R\$ 28.102.334,28, correspondendo a **24,59%** das receitas de impostos mais transferências.

Em relação à aplicação em MDE, verifica-se que, sendo deduzido da receita base de cálculo o valor dos precatórios pagos no exercício (R\$ 188.915,21), conforme entendimento desta Corte e computando-se o valor dos Restos a Pagar de 2.011 (R\$ R\$ 436.211,50), pagos entre abril e dezembro de 2.012, o percentual da aplicação em **MDE** passa para **25,01%**, atingindo, portanto, o limite constitucionalmente estabelecido;

- g. **Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público** - Com relação a essas despesas, a defesa alega que a existência, ainda no exercício de 2012, de despesas com Pessoal decorrente de Contratação por Tempo Determinado, por excepcional interesse público, se deu, única e exclusivamente, pelo fato de não ter a Administração como convocar os aprovados em Concurso Público, visto que o mesmo estava sendo questionado judicialmente, em ação promovida pelo Ministério Público. Mesmo diante dessa situação, independente da vontade do administrador, alega que não houve extrapolação dos limites de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém, tais argumentos não devem ser acatados tendo em vista que de acordo com as informações da auditoria, contratações por excepcional interesse público tem sido uma constante ao longo do mandato do citado gestor, mesmo havendo sido declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.011/2001, a qual dispunha sobre a contratação temporária de servidores, conforme decisão proferida pelo Egrégio Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 06.09.2011, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 999.2010.000759-3/0001, determinando o prazo de 180 dias para realização das medidas necessárias para regularização das contratações por excepcional interesse público, conforme DOC. TC nº 039252/2014, ainda houve 1.590 contratações em 2.012 de prestadores de serviços para exercerem funções cuja atribuições são de natureza pública e de caráter continuado, tipicamente exercida por servidores de cargos efetivos.

Como bem afirma o Ministério Público Especial, à fl. 736:

“Como cediço, a Constituição Federal determina que a investidura em cargo público será feita, via de regra, mediante concurso público:

"Artigo 37 – omissis;

(...)



II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

Desta forma, tal irregularidade enseja aplicação de multa e recomendação.

- h. **Não recolhimento da obrigação previdenciária do empregador à instituição e previdência** - o município deixou de empenhar e recolher obrigações patronais ao RGPS no valor de R\$ 278.734,44 e ao RPPS R\$ 4.963.415,77, correspondentes respectivamente a 0,40% e 99,17% dos valores estimados, todavia, a defesa alega que realizou parcelamento dos débitos correspondente e que o município encontra-se em situação regular junto aos órgãos previdenciários, conforme atestam as certidões negativas de débitos acostadas aos autos, porém, conforme registrado pela auditoria, “ o não recolhimento dos valores devidos pelo município, a título de obrigações patronais ou mesmo o seu parcelamento, conforme informado pelo defendente, acarreta acumulações de dívidas, comprometendo os recursos futuros, bem como a geração de encargos decorrentes do atraso no pagamento, tendo reflexo negativo sobre a situação líquida patrimonial futura do município”

Assim sendo, entendo que o não recolhimento das obrigações patronais no tempo devido de quase a totalidade do valor estimado(99,17%) para RPPS é irregularidade grave, que justifica a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, aplicação de multa ao gestor e representação ao Instituto de Previdência Própria para adoção de medidas de sua competência.

- g. **Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** - refere-se à realização de despesas no valor de R\$ 100.000,00(cent mil reais), fruto da contratação mediante Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 08/2012, da empresa C & T Consultores Associados Ltda, para execução de serviços de consultoria contábil e administrativa, em procedimento de Auditoria sobre os exercícios de 2.007 a 2.009, cujos serviços contratados foram materializados através de um Relatório de Auditoria Contábil(DOC TC nº 21397/13), tendo como objetivo promover



uma análise técnica dos atos administrativos praticado pela Prefeitura durante o período.

A auditoria considerou ilegítima a referida despesa, por entender que as recomendações feitas pela consultoria, referentes aos exercícios de 2.007 a 2.009, não teriam qualquer valia para a Administração, visto que as PCA's do mencionado período já tinham sido julgadas pelo TCE/PB, além do fato da Administração se encontrar a menos de quatro meses do final de seu mandato.

Em razão da ausência de esclarecimentos e/ou justificativas capazes de comprovar a legitimidade da citada despesa, porquanto, "**o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia, o dever de prestar contas**", como bem frisou o Ministério Público Especial(fl. 740), entendo pela imputação do valor total dessa despesa ao ex-Prefeito do Município de Cabedelo, Sr. José Francisco Régis.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- **EMITA PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo do ex-Prefeito do Município de Cabedelo/PB, Sr. José Francisco Régis, relativas ao exercício de 2.012, encaminhando a peça técnica à consideração da Egrégia Câmara de Vereadores do citado município para julgamento, e, por meio de acórdão de sua exclusiva competência:
 1. **JULGUE IRREGULARES** as contas do mencionado ex-gestor na qualidade de ordenador de despesas;
 2. **IMPUTE DÉBITO** ao ex-Prefeito, Sr. José Francisco Régis, no valor de R\$ 100.000,00(cem mil reais) pelos pagamentos de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público;
 3. **APLIQUE MULTA PESSOAL** ao ex-Prefeito, Sr. José Francisco Régis, no valor de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05494/13

dois reais e dezessete centavos), com base no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB;

4. **ASSINE O PRAZO** de 60 (sessenta) dias para que o ex-gestor recolha o débito aos cofres do Município e a multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
5. **COMUNIQUE** ao Instituto Próprio de Previdência – IPSEMC, acerca dos atos relacionados às contribuições previdenciárias para as providências a seu cargo;
6. **RECOMENDE** à atual gestão do Município de Cabedelo/PB no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.
7. **DETERMINAR** à DIAFI para que nos processos de Prestações de Contas Anual dos municípios em que a administração direta e indireta estejam sendo examinadas em conjunto, as informações sobre cada ente sejam feitas de forma individualizada, consolidando-as na conclusão.

É o voto.

João Pessoa, 30 de outubro de 2014

**Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Relator**

mfa

Em 30 de Outubro de 2014



Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL