



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Origem: Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2014

Responsáveis: Anselmo Guedes de Castilho (ex-Superintendente: 01/01 a 20/07)

Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa (ex-Superintendente: 21/07 a 31/12)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)

Contadora: Alda Maria Brito Marinho (CRC/PB 4410)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Administração indireta. Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR. Exercício financeiro de 2014. Ausência de máculas suficientes para irregularidade. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Comunicação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02137/22

RELATÓRIO

Cuida-se do exame da prestação de contas anual, advinda da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana de João Pessoa – EMLUR, relativa ao exercício de **2014**, de responsabilidade dos Senhores ANSELMO GUEDES DE CASTILHO (período: de 01/01 a 20/07) e LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA (período: 21/07 a 31/12).

Elementos relativos à prestação de contas encartados às fls. 2/50.

Depois de analisar a matéria e encartar achados de auditoria de fls. 53/1629, o Órgão Técnico emitiu relatório inicial (fls. 1630/1642), confeccionado pelo Auditor de Controle Externo (ACE) Renato Sérgio Valença Pascoal, subscrito pela Chefe de Divisão, ACE Ana Celia Albuquerque, e pelo Chefe de Departamento, ACE Evandro Claudino de Queiroga, com colocações e observações em resumo:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

1. A Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR foi regulamentada nos termos das Leis Municipais 1.954/74, 6.390/90 e 6.811/91, com a responsabilidade do trabalho de limpeza urbana de João Pessoa, tendo receitas próprias, autonomia financeira, administrativa e técnica. Além disso, a EMLUR tem competência para planejar, desenvolver, regulamentar, fiscalizar, executar, manter e operar os serviços integrantes ou relacionados com sua atividade fim, como também promover a educação para a limpeza urbana.

2. O encaminhamento da prestação de contas foi realizado dentro do prazo, bem como o envio dos balancetes mensais ocorreu de acordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/2010.

3. A Lei Orçamentária Anual (Lei 12.753/2014) fixou a despesa no montante de R\$115.230.000,00. Conforme Balanço Financeiro foram arrecadadas diretamente receitas no montante de R\$1.120.241,77 e repassado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa o montante de R\$119.368.362,14, sendo empenhadas despesas no valor de R\$122.520.163,76 de acordo com o Balanço Orçamentário, representando um déficit orçamentário de R\$2.031.559,85:

Jurisdicionado: Autarquia Especial Municipal De Limpeza Urbana - EMLUR

Valores acumulados até 122014[PCA]

BALANÇO FINANCEIRO (Anexo XIII da Lei nº 4320/64)

| RECEITA | | | |
|--|------------|--------------|--------------|
| Título | R\$ | R\$ | R\$ |
| ORÇAMENTÁRIA | | | 1.120.241,77 |
| Receitas Correntes | | 1.120.241,77 | |
| Receitas Tributárias | 699.601,53 | | |
| Receitas de Contribuições | 0,00 | | |
| Receita Patrimonial | 215.462,91 | | |
| Receita Agropecuária | 0,00 | | |
| Receita Industrial | 0,00 | | |
| Receitas de Serviços | 0,00 | | |
| Transferências Correntes | 0,00 | | |
| Outras Receitas Correntes | 205.177,33 | | |
| Dedução da receita para a formação do FUNDEB | | | 0,00 |
| Receitas de Capital | | | 0,00 |
| Operações de Crédito | 0,00 | | |
| Alienação de Bens | 0,00 | | |
| Amortização de Empréstimos | 0,00 | | |
| Transferências de Capital | 0,00 | | |
| Outras Receitas de Capital | 0,00 | | |
| Receitas Intraorçamentárias | | | 0,00 |

| RECEITA | | | |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Título | R\$ | R\$ | R\$ |
| TRANSFERÊNCIAS | | 119.368.362,14 | 119.368.362,14 |
| Duodécimo | 0,00 | | |
| Patronal (FUNDEB Magistério) | 0,00 | | |
| Patronal (FUNDEB Outros) | 0,00 | | |
| Patronal (FUNDEB MDE) | 0,00 | | |
| Patronal (Saúde Recursos Próprios) | 0,00 | | |
| Patronal (Saúde SUS) | 0,00 | | |
| Patronal (Outros) | 0,00 | | |
| Devolução de Recursos | 0,00 | | |
| Administração Indireta | 119.368.362,14 | | |



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

| DESPESAS | ORÇADA (R\$) | REALIZADA (R\$) |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Despesa Corrente | 113.481.875,00 | 121.542.885,41 |
| Pessoal e Encargos | 28.305.375,00 | 30.082.499,77 |
| Outras Despesas Correntes | 85.176.500,00 | 91.460.385,64 |
| Despesa de Capital | 3.685.000,00 | 329.706,97 |
| Investimentos | 3.084.000,00 | 329.706,97 |
| Inversões Financeiras | 601.000,00 | 0,00 |
| SUBTOTAL | 117.166.875,00 | 121.872.592,38 |
| Despesa Intraorçamentária | 694.625,00 | 647.571,38 |
| TOTAL | 117.861.500,00 | 122.520.163,76 |

Fonte: SAGRES/Balanco Orçamentário (Anexo 12 da Lei nº 4.320/64, à p. 14 dos autos)

4. Execução da despesa por elemento:

| SAGRES | | Início Municipal + Sobre | | Exercício 2014 | | João Pessoa | |
|--|--|--------------------------|--|-----------------------|--|--------------------|--|
| Empenhos | | Unidade Gestora | | Elemento | | Valores | |
| Agrupamentos | | | | Soma(Valor Empenhado) | | Soma(Valor Pago) | |
| Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EmLur (947) | | | | R\$ 122.520.163,76 | | R\$ 119.073.580,49 | |
| 30 - Material de Consumo (258) | | | | R\$ 3.731.965,05 | | R\$ 3.060.760,41 | |
| 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (392) | | | | R\$ 74.790.882,95 | | R\$ 73.097.654,75 | |
| 91 - Sentenças Judiciais (17) | | | | R\$ 850.104,38 | | R\$ 850.104,38 | |
| 13 - Obrigações Patronais (30) | | | | R\$ 5.563.311,95 | | R\$ 5.181.689,66 | |
| 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (69) | | | | R\$ 99.203,80 | | R\$ 99.203,80 | |
| 04 - Contratação por Tempo Determinado (18) | | | | R\$ 16.593.345,88 | | R\$ 16.593.345,88 | |
| 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (35) | | | | R\$ 8.247.081,02 | | R\$ 8.247.081,02 | |
| 05 - Outros Benefícios Previdenciários do RPPS (12) | | | | R\$ 3.205,80 | | R\$ 3.205,80 | |
| 16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil (14) | | | | R\$ 294.116,71 | | R\$ 294.116,71 | |
| 35 - Serviços de Consultoria (32) | | | | R\$ 236.800,00 | | R\$ 166.900,00 | |
| 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (21) | | | | R\$ 11.473.765,62 | | R\$ 10.899.542,49 | |
| 41 - Contribuições (12) | | | | R\$ 297.527,82 | | R\$ 297.527,82 | |
| 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas (11) | | | | R\$ 5.480,87 | | R\$ 5.480,87 | |
| 52 - Equipamentos e Material Permanente (20) | | | | R\$ 290.920,09 | | R\$ 234.516,09 | |
| 08 - Outros Benefícios Assistenciais (1) | | | | R\$ 724,00 | | R\$ 724,00 | |
| 51 - Obras e Instalações (2) | | | | R\$ 38.786,88 | | R\$ 38.786,88 | |
| 14 - Diárias - Civil (2) | | | | R\$ 1.271,52 | | R\$ 1.271,52 | |
| 33 - Passagens e Despesas de Locomoção (1) | | | | R\$ 1.668,61 | | R\$ 1.668,61 | |

5. Movimentação financeira:

5.1. O resultado financeiro do exercício, de acordo com o Balanço Financeiro (fls. 15/20), foi superavitário em R\$540.647,16, indicando assim que os ingressos financeiros do período superaram os dispêndios. Para fins de cálculo foram considerados tanto o total de ingressos financeiros (orçamentários e extraorçamentários) como o total de dispêndios (orçamentários e extraorçamentários);

**2ª CÂMARA***PROCESSO TC 04544/15*

- 5.2.** No tocante ao Resultado Financeiro do Balanço Patrimonial (ativo financeiro menos passivo financeiro), houve déficit no valor de R\$1.359.601,62, equivalente a 51,34% do ativo financeiro;
- 5.3.** Quanto aos ingressos, no total de R\$142.634.208,32, 0,79% refere-se a receitas orçamentárias, 83,68% a transferências recebidas e 15,53% a recebimentos extra orçamentários;
- 5.4.** Dos dispêndios, 85,76% correspondem a despesas orçamentárias, 13,78% a pagamentos extra orçamentários e 0,46% refere-se às despesas intraorçamentárias;
- 5.5.** O saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$2.648.178,94, encontrava-se alocado nas contas Bancos e Correspondentes.

6. Restos a pagar: consoante o Sistema SAGRES e o Demonstrativo da Dívida Flutuante (fl. 162 dos autos), foram inscritos Restos a Pagar no valor de R\$3.446.583,27.

7. A dívida pública da EMLUR correspondia exclusivamente à dívida fluante, cujo montante ao final do exercício em análise totalizou R\$4.007.780,56, sendo 86% de Restos a Pagar inscritos no exercício e 14% de serviços da dívida a pagar. Em comparação com o exercício anterior, houve acréscimo do endividamento em 133,47%, vez que a dívida do ano anterior importava na quantia de R\$1.716.606,25.

8. Conforme consulta ao SAGRES, os seguintes procedimentos licitatórios foram realizados em 2014:

| MODALIDADE | QUANTIDADE | % DO TOTAL |
|-----------------------------|------------|------------|
| Adesão a Registro de Preço | 3 | 11,54 |
| Dispensa por Outros Motivos | 1 | 3,85 |
| Inexigível | 1 | 3,85 |
| Pregão Presencial | 20 | 76,92 |
| Tomada de Preços | 1 | 3,85 |
| TOTAL | 26 | 100 |

Fonte: SAGRES



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

9. O inciso IX do art. 15 da Resolução Normativa RN - TC 03/2010 prevê que a Autarquia encaminhe a este Tribunal a relação de convênios realizados no exercício ou ainda vigentes. Em que pese tal documento não ter sido encaminhada junto com a Prestação de Contas, verifica-se no SAGRES a quantia de R\$126.400,00 empenhadas em favor da SCINTENC – Associação para o desenvolvimento ciência e da tecnologia, em virtude do Termo de Cooperação Técnica 002/2013.

10. As despesas com pessoal totalizam R\$30.697.855,56. Ao analisar o quadro de pessoal percebe-se uma desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos e o número de contratados por excepcional interesse público:

| Vínculo do Cargo | 2014 | | 2013 | |
|-----------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | Quant. | % | Quant. | % |
| Inativos/Pensionistas | - | 0,00 | 1 | 0,06 |
| Efetivos | 417 | 23,39 | 440 | 24,28 |
| Comissionados | 79 | 4,43 | 71 | 3,92 |
| Contratados | 1152 | 64,61 | 1144 | 63,13 |
| Função de Confiança | 2 | 0,11 | 2 | 0,11 |
| À Disposição | 133 | 7,46 | 154 | 8,50 |
| TOTAL | 1783 | 100,00 | 1812 | 100,00 |

Fonte: SAGRES

A despesa com pessoal no exercício em exame totalizou R\$ 30.697.855,56, conforme demonstrado no quadro a seguir:

| Elemento de Despesa | Valor (R\$) |
|---|----------------------|
| Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil | 8.247.081,02 |
| Contratados por Tempo Determinado | 16.593.345,88 |
| Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil | 294.116,71 |
| Obrigações Patronais (*) | 5.563.311,95 |
| TOTAL | 30.697.855,56 |

Fonte: SAGRES

11. Houve denúncia relativa ao exercício sob análise (Processo TC 02255/14), sendo anexada ao presente Processo de Prestação de Contas com decisões:

Decisão Singular DSC1 - TC 00038/14, concedendo Medida Cautelar para suspender o Pregão Presencial SRP 003/2014.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Acórdão AC1 – TC 02642/14:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02255/14
Jurisdicionado Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR
Denunciante: Davison Maia Romeiro - Empresa Informáveis Comércio e Serviços Eireli
Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

É o voto.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo n.º 02255/14, que trata denúncia formulada pelo Sr. Davison Maia Romeiro, procurador da empresa Informáveis Comércio e Serviços Eireli, contra atos praticados pelo pregoeiro Robson Torres dos Santos, o qual atuou na elaboração de Edital da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR, especificamente, denuncia supostas ilegalidades nos seguintes em **itens do Edital de licitação relativo ao Pregão Presencial n.º 003/2014 e,**

CONSIDERANDO o Parecer oral do Órgão Ministerial, o voto do Relator e o mais que dos autos constam;

ACORDAM os membros integrantes da 1ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, em:

- 1) **Declarar** não cumprida a Decisão Singular DSC1 – TC 0038/14, no que diz respeito a não suspensão do Pregão Presencial, na fase em que se encontrava, bem como devido à ausência de apresentação de informações acerca do procedimento, cuja suspensão foi determinada;
- 2) **Assinar** prazo de 15 (quinze) dias para que a administração da EMLUR, representada pelo Sr. Anselmo Guedes de Castilho, apresente informações acerca do estágio do procedimento licitatório **Pregão Presencial n.º 003/2014**, dando ciência para este Tribunal se o certame foi suspenso ou concluído, bem como para que encaminhe todo e qualquer documento, emitido até os dias atuais, decorrente do referido certame, observado o disposto nos art. 6º e 7º da Resolução Normativa RN TC 08/2013.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Acórdão AC1 – TC 00217/15:

DECISÃO DA 1ª CÂMARA

OS MEMBROS DA 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e tendo em vista o que consta do Processo TC 02255/14, que trata de denúncia formulada pelo Sr. Davison Maia Romeiro, procurador da empresa Informáveis Comércio e Serviços Eireli, contra atos praticados pelo pregoeiro Robson Torres dos Santos, o qual atuou na elaboração de Edital da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR, especificamente, denunciou supostas ilegalidades em alguns **itens do Edital de licitação relativo ao Pregão Presencial nº 003/2014**, cujo objeto destinava-se à realização de Sistema de Registro de Preços para contratação de empresa especializada para eventual fornecimento de mobiliário, destinado às necessidades da Autarquia, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- 1) ***Declarar cumprida a Decisão Singular DSC1 – TC 00038/14, bem como o Acórdão AC1 TC 02672/2014;***
- 2) **Comunicar ao denunciante acerca da presente decisão;**
- 3) **Determinar o arquivamento dos autos.**

12. Ao término da manifestação, a Auditoria indicou a ocorrência de irregularidades de responsabilidade dos ex-Gestores da EMLUR. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas a citação das autoridades responsáveis.

13. Após pedido e concessão de prorrogação de prazo (fls. 1647 e 1650), foi acostada defesa conjunta - Documento TC 12314/17 (fls. 1653/2223).



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

14. Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria elaborou relatório (fls. 2242/2255), produzido pela ACE Maria de Fátima Telino de Meneses e subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Rômulo Soares Almeida Araujo, assim concluindo:

“Após análise da defesa apresentada (Doc. TC 12314/17) sobre os fatos apontados na instrução da Prestação de Contas do exercício de 2014, conclui-se pela manutenção das seguintes irregularidades:

De responsabilidade do Sr. Anselmo Guedes de Castilho (01/01/2014 a 20/07/2014)

3.1 Burla ao concurso público devido a 64,61% do quadro de pessoal ser composto por servidores contratados por tempo determinado (item 2.7);

De responsabilidade do Sr. Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa (21/07/2014 a 31/12/2014)

3.2 Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$2.031.560,08, correspondendo a 1,69% da receita arrecadada no exercício (item 2.3);

3.3 Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 1.359.601,62, equivalente a 51,34% do ativo financeiro (item 2.4);

3.4 Burla ao concurso público devido a 64,61% do quadro de pessoal ser composto por servidores contratados por tempo determinado (item 2.7);

3.5 Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis (item 2.8).

4. Sugestão

Esta Auditoria sugere a aplicação da multa prevista no art 56, inciso II da Lei Complementar 18/93 – LOTCE, em virtude de:

4.1 Obstrução ao trabalho da Auditoria ao não especificar, no sistema Sagres, as despesas atinentes ao pessoal vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social – IPM (itens 2.5 e 2.6).”



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 2258/2268), pugnou:

“Diante do exposto, opina o Ministério Público de Contas no seguinte sentido:

1. Regularidade com ressalvas das contas do Sr. Anselmo Guedes de Castilho (02/01/2014 a 21/07/2014) e do Sr. Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa (22/07/2014 a 31/12/2014), na condição de Superintendentes da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana, relativa ao exercício de 2014;

*2. Envio de **recomendação** à atual gestão da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana para que o órgão cumpra o que determina o ordenamento jurídico no tocante à gestão pública e, especificamente:*

- para que a gestão busque atuar com maior eficiência quanto aos gastos públicos e pleiteie, junto ao Executivo Municipal, transferências suficientes a fim de evitar déficit na execução orçamentária;*
- para que a gestão cumpra o princípio contábil da fidelidade quando do registro dos fatos contábeis.*
- para que diferencie nos registros contábeis as contribuições previdenciárias destinadas ao RGPS e ao RPPS;*
- para que a gestão da EMLUR diligencie junto à Prefeitura no sentido de regularizar a situação de pessoal da autarquia, priorizando a admissão de servidores através de concurso público e mantendo a contratação de temporários apenas nos estritos limites do ordenamento constitucional e legal;*

*3. Encaminhamento do fato referente à burla ao concurso público com quantidade excessiva de servidores contratados temporários por excepcional interesse público ao **Processo de Acompanhamento de Gestão** do corrente exercício financeiro da Prefeitura Municipal de João Pessoa.*

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 2269.

**2ª CÂMARA**

PROCESSO TC 04544/15

VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade). Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O olhar tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*²

¹ NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.

² VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Feita esta introdução, adoto como fundamento para o voto, o parecer do Ministério Público de Contas, que examinou cada uma das eivas remanescentes consideradas pela Auditoria:

Ocorrência de déficit na execução orçamentária e déficit financeiro, sem a adoção das providências efetivas.

“Quanto ao déficit na execução orçamentária, a Auditoria aponta, à fl. 1633, que a EMLUR arrecadou receitas no montante de R\$1.120.241,77 e obteve, da Prefeitura Municipal, transferências no montante de R\$119.368.362,14. Isso totalizou, assim, receitas de R\$120.488.603,91.

Considerando uma despesa de R\$122.520.163,76, a Auditoria calculou um déficit na execução orçamentária de R\$2.031.559,85.

A Defesa alega que “(...) a análise do balanço orçamentário serve para obtenção de dados complementares que, conjugados a outros indicadores, tais como as metas de resultado primário e nominal, evidenciam o alcance das metas fiscais e o equilíbrio das contas públicas”.

Mais adiante, citando Roberto Bocaccio Piscitelli, no livro *Contabilidade Pública – Uma Abordagem da Administração Financeira Pública*, afirma que “um orçamento superavitário não teria sentido, à medida que o Estado estaria cobrando dos cidadãos mais do que o necessário para financiar suas atividades ou projetos”.

De fato, a atividade financeira e orçamentária do Estado não busca qualquer situação de “lucro”. Nesse sentido, realmente não há qualquer intuito de obtenção de superávit na gestão pública. O ideal é se alcançar o equilíbrio das contas.

Deve-se, aqui, realizar uma reflexão a fim de concluir se um déficit de 1,69% da receita pode ser considerado como relevante, causando desequilíbrio das contas.

Outro ponto a ser considerado diz respeito ao fato de a Unidade Gestora ser uma Autarquia vinculada ao Executivo Municipal. Depende, assim, de transferências do Executivo Municipal.

Quanto ao primeiro ponto, entendo que um déficit de 1,69% é relevante e deve ser sopesado na análise das contas. Ocorre que uma análise genérica informando que uma autarquia foi deficitária não é suficiente para demonstrar irregularidade da gestão. Isso porque a situação de déficit pode ter decorrido de transferências insuficientes.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Para que o fato possa ser considerado na gestão da Autarquia, há necessidade de se demonstrar que havia espaço para redução das despesas, ou que, na progressão de gastos, em exercícios anteriores, as despesas eram relativamente menores.

*Nesse sentido, ponderando as questões do presente processo, notadamente o fato de que as receitas da autarquia dependem consideravelmente de repasses da Prefeitura Municipal, além da reduzida indicação de outras eivas mais consideráveis na gestão, entende este MPC que o fato não enseja reprovação das contas. É, no caso, motivo para envio de **recomendação** para que a gestão busque atuar com maior eficiência quanto aos gastos públicos e pleiteie, junto ao Executivo Municipal, transferências suficientes a fim de evitar déficit na execução orçamentária.*

*Ainda na análise das finanças públicas, a Auditoria informa que o Balanço Patrimonial indica R\$2.648.178,94 em Ativo Financeiro e R\$4.007.780,56 em Passivo Financeiro. Teria havido, portanto, um **déficit financeiro** de R\$1.359.601,62.*

A redução do déficit financeiro depende de superávit na execução orçamentária. Nesse sentido, a conclusão do item anterior, no caso, acaba por influenciar na irregularidade ora analisada.

Ademais, a própria Auditoria constata que em janeiro de 2015 foi pago o valor de R\$1.526.686,25, referente a restos a pagar inscritos em 2014, o que demonstra controle do déficit financeiro.

Entendo, assim, que a falha enseja a mesma conclusão acima posta.”

Com a manifestação ministerial, destacando, com relação ao déficit orçamentário, que havia no início do exercício, como saldo financeiro do exercício anterior, a quantia de R\$2.107.531,78 (fl. 17), suficiente para cobrir a diferença deficitária. No exercício de 2016 ocorreu superávit orçamentário de R\$6.824.001,01 (Processo TC 05573/17), demonstrando que logo em seguida a situação se encontrava equilibrada.

Também com relação ao déficit financeiro, a situação se encontrava superada ao final do exercício de 2016, quando apresentou superávit de R\$2.055.929,73, conforme Balanço Patrimonial daquele exercício.

De toda forma cabem as **recomendações** sugeridas pelo Ministério Público de Contas.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis.

“A respeito desse fato, a Auditoria informa às fls. 1639/1640 o seguinte:

Tanto o balanço patrimonial quanto o demonstrativo da dívida flutuante, respectivamente às pp. 21 e 25 dos autos, apresentam um montante de R\$18.495.162,68 a título de pagamento de serviços da dívida a pagar.

A esse respeito, o Órgão Técnico de Instrução, com vistas a atestar se de fato tal valor corresponde à amortização de empréstimo, atualização monetária, variação cambial, juros e demais encargos incidentes, vale dizer, serviço da dívida a pagar, solicitou informações ao responsável, conforme item 5 do Doc. TC nº 60042/16.

Destarte, levando-se em consideração a documentação enviada em resposta à solicitação da Auditoria, bem como o Demonstrativo da Dívida Flutuante constante dos autos (Doc. TC nº 60065/16), percebe-se que, na verdade, a importância em tela refere-se a consignações, valores transitórios no patrimônio (como, por exemplo, retenções em folha de pagamento ou cauções recebidas em dinheiro) cuja restituição a terceiros deverá ser feita oportunamente. Nesse sentido, a aludida importância deveria ter sido corretamente registrada na rubrica “depósitos”.

Considerando que o valor se refere a consignações – despesa extraorçamentária – trata-se fato de todo diverso do apontado no balanço patrimonial e no demonstrativo da dívida flutuante.

O fato não deixa de ter sua relevância, mas a Defesa informa que o “(...) próprio documento acostado pela auditoria, qual seja, o Plano de Contas de 2014 da EMLUR (fl. 3 do Documento nº 60065/16), que O VALOR ORA QUESTIONADO FOI LANÇADO CORRETAMENTE NO SISTEMA DE CONTABILIDADE DA EMLUR, REGISTRADO NA RUBRICA ‘CONSIGNAÇÕES’.

O documento de fl. 1623 corrobora o argumento da Defesa.

Nesse sentido, entendo que a falha enseja apenas recomendação para que a gestão cumpra o princípio contábil da fidelidade quando do registro dos fatos contábeis.”

Cabe também acompanhar as recomendações do Ministério Público de Contas.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Não especificação, no SAGRES, das despesas atinentes ao pessoal vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social.

“A irregularidade inicialmente apontada dizia respeito ao não recolhimento integral das obrigações patronais estimadas.

Ocorre que, após a Defesa, a Auditoria verificou que “(...) o jurisdicionado contabilizou (Sagres) todas as despesas do “elemento 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal” no subelemento “Pessoal vinculado ao Regime Geral de Previdência Social”, não contabilizando qualquer valor vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social (IPM). Tal fato obstruiu o trabalho da Auditoria em seu levantamento inicial pela ausência de informações acerca da base de cálculo das obrigações patronais atinentes ao IPM (...)”

Perceba-se que o fato é novo achado de Auditoria e ensejaria intimação dos gestores a fim de oportunizar a justificação do fato. Apenas com tal diligência seria possível a aplicação de qualquer penalidade decorrente do fato.

*Entretanto, pondera-se que por se tratar de PCA relativa a 2014 – o que poderia gerar até discussão a respeito do cabimento de sanção por fato revelado depois de decorridos diversos anos desde sua ocorrência – e pela pouca gravidade do fato – que acabou sendo devidamente esclarecido, essa diligência pode ser dispensada, sendo caso apenas do envio de **recomendação** à atual gestão.”*

A irregularidade inicialmente indicada foi sanada com a apresentação dos documentos, de forma que permitiu à Auditoria refazer os cálculos e constatar que não houve recolhimento a menor ao RPPS.

Todavia, cabem ressalvas à regularidade das contas e **recomendações**, em vista da ausência de informações no SAGRES que proporcionassem ao Órgão Técnico saber o valor correto relativo ao pagamento de pessoal vinculado ao IPM e assim, na inicial, realizar corretamente o cálculo das obrigações previdenciárias estimadas.

Burla ao concurso público com quantidade excessiva de servidores contratados por tempo determinado.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

“Percebe-se que há, realmente uma quantidade excessiva de pessoal contratado por excepcional interesse público.

Ocorre que a deflagração de concurso público – processo este fundamental para posterior provimento de cargos efetivos – é ato de governo do Chefe do Poder Executivo na forma do art. 84, XXV da CF.

Obviamente que não se está a retirar completamente a responsabilidade da gestão da EMLUR pela excessiva quantidade de agentes temporários, uma vez que, em tese, pode haver mais temporários do que o necessário, sem contar a constatação de que havia contratos que perduravam por diversos anos consecutivos.

No entanto, não há elementos nos autos que apontem nesse sentido. Além disso, houve menção à judicialização de tal discussão, o que não impede que a questão seja discutida no âmbito da Corte de Contas, mas ao menos assegura que há outras instâncias de controle observando esse cenário, o que indica a possibilidade de obtenção de uma solução.

Neste sentido, entendo que a irregularidade em questão também envolve a responsabilidade do Prefeito Municipal. Deve-se, desta forma, encaminhar o fato ao Processo de Acompanhamento de Gestão do corrente exercício financeiro da Prefeitura Municipal de João Pessoa.”

Mais uma cabe acompanhar o entendimento do *Parquet*. A questão das contratações de pessoal por tempo determinado por parte do Município de João Pessoa vem sendo tratada nas Prestações de Contas da Prefeitura, tendo este Tribunal, inclusive, quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2014 (Processo TC 04682/15), pelo Acórdão APL – TC 00361/19 assinado prazo de 120 dias ao ex-Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação daquela decisão, para que demonstrasse a legalidade das contratações temporárias por excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprovasse a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade.

O prazo venceu em 26 de dezembro de 2019. Não houve comprovação nem de uma coisa nem de outra e o Tribunal através do Acórdão APL – TC 00120/20, publicado em 27/05/2020, decidiu declarar o não cumprimento daquela determinação, aplicando multa de R\$10.000,00 ao ex-Prefeito pelo não cumprimento do Acórdão anterior.

Assim, não cabe tratar da matéria nos presentes autos.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestações de contas advinda da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana de João Pessoa – EMLUR, relativa ao exercício de **2014**, de responsabilidade dos Senhores ANSELMO GUEDES DE CASTILHO (período: de 01/01 a 20/07) e LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA (período: 21/07 a 31/12);

II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Gestão da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR** no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta egrégia Corte de Contas em suas decisões, especialmente quanto a:

- a) atuar** com maior eficiência quanto aos gastos públicos;
- b) pleitear**, junto ao Executivo Municipal, transferências suficientes a fim de evitar déficit na execução orçamentária;
- c) cumprir** o princípio contábil da fidelidade quando dos registros dos fatos contábeis;
- d) diferenciar** nos registros contábeis e no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES) as informações relativas a pessoal, com reflexo nas contribuições ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), gerido pelo Instituto de Previdência Municipal de João Pessoa (IPM);
- e) diligenciar** junto à Prefeitura no sentido de regularizar a situação de pessoal da autarquia, priorizando a admissão de servidores através de concurso público e mantendo a contratação de temporários apenas nos estritos limites do ordenamento constitucional e legal; e

III) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04544/15**, referentes ao exame da prestação de contas anual, advinda da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana de João Pessoa – EMLUR, relativa ao exercício de **2014**, de responsabilidade dos Senhores ANSELMO GUEDES DE CASTILHO (período: de 01/01 a 20/07) e LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA (período: 21/07 a 31/12), **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestações de contas anual em exame;

II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Gestão da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR** no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta egrégia Corte de Contas em suas decisões, especialmente quanto a:

a) atuar com maior eficiência quanto aos gastos públicos;

b) pleitear, junto ao Executivo Municipal, transferências suficientes a fim de evitar déficit na execução orçamentária;

c) cumprir o princípio contábil da fidelidade quando dos registros dos fatos contábeis;

d) diferenciar nos registros contábeis e no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES) as informações relativas a pessoal, com reflexo nas contribuições ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), gerido pelo Instituto de Previdência Municipal de João Pessoa (IPM);

e) diligenciar junto à Prefeitura no sentido de regularizar a situação de pessoal da autarquia, priorizando a admissão de servidores através de concurso público e mantendo a contratação de temporários apenas nos estritos limites do ordenamento constitucional e legal; e

III) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04544/15

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.
João Pessoa (PB), 27 de setembro de 2022.

Assinado 27 de Setembro de 2022 às 23:12



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 28 de Setembro de 2022 às 10:03



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO