TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03274/12

Objeto: Prestação de Contas Anual
Órgão/Entidade: Prefeitura de Cajazeiras - PB
Exercício: 2011
Responsável: Leonid Souza de Abreu (01/01/2011 a 15/05/2011) e Carlos Rafael Medeiros de Souza (16/05/2011 a 31/12/2011)
Relator: Cons. Arnóbio Alves Viana

PODER EXECUTIVO MUNICIPAL– ADMINISTRAÇÃO DIRETA– PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS – PB - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITO– ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIAÇÃO 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 – julgamento irregular das contas de gestão de responsabilidade dos Srs. LEONID SOUZA DE ABREU e CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, com declaração de atendimento integral aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Sr. Leonid Souza de Abreu e atendimento parcial aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Sr. Carlos Rafael Medeiros de Souza. Aplicação de multa aos ex-gestores, com base no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte. Representação ao Instituto Próprio de Previdência Social acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente ao não pagamento de contribuição previdenciária e determinação à atual administração para providenciar a regularização das inconformidades apontadas pela Auditoria. Recomendações.

ACÓRDÃO APL – TC 00405/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS - PB, sob a responsabilidade dos Srs. LEONID SOUZA DE ABREU e CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, referentes ao exercício financeiro de 2011, 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, pelo (a):

1 irregularidade das contas de gestão de responsabilidade dos Srs. LEONID SOUZA DE ABREU e CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, referentes ao exercício financeiro de 2011;

2 declaração do atendimento integral aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Sr. Leonid Souza de Abreu, relativamente ao período sob sua responsabilidade no exercício de 2011;

3 declaração do atendimento parcial aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Sr. Carlos Rafael Medeiros de Souza, relativamente ao período sob sua responsabilidade no exercício de 2011;

4 aplicação de multa no valor de R$ 3.941,08 (três mil novecentos e quarenta e um reais e oito centavos), com base no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Sr. LEONID SOUZA DE ABREU, face à transgressão de normas legais, cf. acima apontado (v.g Lei 8666/93, normas de natureza previdenciária), assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o recolhimento aos cofres do Estado em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

5 aplicação de multa no valor de R$ 7.882,17 (sete mil oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos), com base no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Sr. CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, face à transgressão de normas legais, cf. acima apontado (v.g Lei 8666/93, normas de natureza previdenciária), assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o recolhimento aos cofres do Estado em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

6 representação ao Ministério Público Estadual e Federal, para a tomada das providências de estilo, à vista de suas competências, acerca dos indícios de

apropriação indébita e improbidade administrativa verificados nos presentes autos;

7 representação ao Instituto Próprio de Previdência Social acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente ao não pagamento de contribuição previdenciária, a fim de que possam tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências;

8 determinação à atual administração para providenciar a regularização das inconformidades apontadas pela Auditoria, no que tange aos saldos negativos nos Demonstrativo da Dívida Flutuante, exercícios anteriores a 2013, e, à DIAFI para verificação quanto ao seu cumprimento, nos autos da PCA de 2014 e

9 recomendação à Prefeitura Municipal de Cajazeiras, no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais correlatas.

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, 22 de julho de 2015

RELATÓRIO

A matéria tratada nos presentes autos versa sobre a Prestação de Contas Anual, apresentada pelos Gestores, Leonid Souza de Abreu (01/01/2011 a 15/05/2011) e Carlos Rafael Medeiros de Souza (16/05/2011 a 31/12/2011), Município de Cajazeiras – PB, exercício de 2011.

Após regular instrução, a Auditoria emitiu relatório (fls. 4910/4918) apontando, sumariamente, as seguintes irregularidades:

De responsabilidade do Sr. Carlos Rafael Medeiros de Souza:

I - Quanto ao atendimento às disposições da LRF:

1. não prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas;
2. incompatibilidade nas informações dos REO enviados para este Tribunal
3. incompatibilidade nas informações dos RGF enviados para este Tribunal.

II - Quanto aos demais aspectos examinados, inclusive os constantes do Parecer Normativo PN-TC 52/04, foram verificadas as irregularidades abaixo apresentadas:

1. não encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais das Entidades da Administração Indireta;
2. inconsistências e incongruências nas informações constantes dos decretos de aberturas de créditos adicionais, demonstrando total descaso e descuido por parte do Gestor;
3. as despesas realizadas sem ocorrência de procedimentos licitatórios totalizaram um montante de R$ 2.542.067,35 (3,79% da DOT);
4. aplicação de apenas 9,64% da receita de impostos, inclusive os transferidos, em ações e serviços públicos de saúde;
5. registro de grande número de contratação de pessoal utilizando-se do instrumento da Contratação por Tempo Determinado, ferindo frontalmente o art. 37, da Constituição Federal;
6. os Relatórios Resumido de Execução Orçamentária –REO e os Relatórios de Gestão Fiscal –RGF enviados pelo Ente Municipal à Secretaria de Tesouro

Nacional – STN, conforme foi demonstrado nos itens 8.4 e 8.5 não refletem a real situação da Gestão Fiscal do Poder Executivo, caso em que a Auditoria sugere ao Relator comunicar o fato à Secretaria do Tesouro Nacional e

7. despesas não comprovadas no montante de 42.000,00;

8. decretos de abertura de créditos adicionais fabricados posteriormente à sua realização;

9. créditos adicionais abertos sem fontes de recursos para supri-las, equivalendo a R$9.977.847,80;

10. Balanço Orçamentário Consolidado registra execução da receita orçamentária inferior em R$ 213.321,57 e execução da despesa orçamentária inferior em R$ 443.022,00, em relação ao somatório das receitas arrecadadas e à consolidação das despesas empenhadas informadas no SAGRES, respectivamente;

11. incorreta contabilização e evidenciação das operações intra-orçamentárias;

12. no Balanço Financeiro Consolidado, o saldo inicial registrado evidencia diferença a maior em R$ 6.979.071,93, em relação ao saldo para o exercício seguinte registrado no final de 2010, cabendo aos dois gestores serem responsabilizados solidariamente;

13. o Saldo para o Exercício Seguinte registrado no Balanço Financeiro Consolidado revela-se a maior em R$ 107.970,64 em relação aquele registrado no SAGRES,cabendo aos dois gestores serem responsabilizados solidariamente;

14. saldo financeiro não comprovado no montante de R$ 10.950,67, devendo o Gestor ser responsabilizado pelo saldo a descoberto;

15. de acordo com as receitas e despesas extra-orçamentárias registradas no exercício, a Prefeitura Municipal –Administração Direta reteve e não recolheu a quem de direito, Consignações no montante de R$ 877.051,43;

16. não justificativa do Gestor acerca das Despesas Extraorçamentárias registradas nas contas Acerto de saldo da conta de aplicação (R$ 3.112,90) e Restituição de valor da folha de pagamento (R$ 86.988,83), registradas no Balanço Financeiro Consolidado;

17. Balanço Financeiro da Prefeitura Municipal –Administração Direta não registra as Transferências Financeiras Concedidas, no montante de R$ 7.616.907,49.

Os demonstrativos apresentados (Prefeitura Municipal – Administração Direta e o Consolidado) apresentam-se desbalanceados;

18. a Prefeitura Municipal – Administração Direta apresenta um Déficit Financeiro de R$ 3.749.734,91;

19. ausência de registro contábil Dívida Ativa inscrita no exercício;

20. controle patrimonial deficiente dos bens móveis e imóveis municipais, conforme constatação desse Órgão Técnico durante a inspeção in loco;

21. Demonstrativo da Dívida Flutuante, tanto consolidado quanto da Prefeitura Municipal – Administração Direta apresenta baixas de depósitos superiores ao valor registrado, anomalia que resulta em saldos negativos para esses passivos, cabendo responsabilização ao Gestor;

22. Demonstrativos Contábeis apresentados INSERVÍVEIS ao objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

23. inexistência de Unidade Contábil Consolidada no âmbito da Prefeitura Municipal, consubstanciando a incapacidade do Chefe do Poder Executivo de proceder à consolidação das contas municipais (Poderes Executivo e Legislativo), conforme determina o Art. 56, da LC nº 101/2000 (LRF), caso seja mantida a atual estrutura e modo de atuação do seu Serviço de Contabilidade;

24. o acréscimo de 53,75% observado para a Dívida Fundada do Município, não se encontra evidenciado na Demonstração das Variações Patrimoniais correspondente;

25. saldo inicial da Dívida Fundada do Município apresentado no Anexo 16 diverge do saldo final constante no mesmo anexo relativo a 2010 e

26. valores não recolhidos estimados, devidos ao RPPS da ordem de R$ 1.828.383,72.

De responsabilidade do Sr. Leonid Souza de Abreu

1. créditos adicionais abertos sem decreto, porquanto todos os abertos durante o de administração deste Gestor foram produzidos à *posteriori* pelo Gestor Carlos Rafael M. de Souza;

2. valores não recolhidos estimados, devidos ao RPPS da ordem de R$ 1.059.030,32.

3. não encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais das Entidades da Administração Indireta;

4. inconsistências e incongruências nas informações constantes dos decretos de aberturas de créditos adicionais, demonstrando total descaso e descuido por parte do Gestor;

5. créditos adicionais abertos sem decreto, porquanto todos os abertos durante o período de administração deste Gestor (Leonid Souza de Abreu) foram produzidos à *posteriori* pelo Gestor Carlos Rafael M. de Souza;

6. as despesas realizadas sem ocorrência de procedimentos licitatórios no montante de 1.149.020,25 (1,71% da DOT)

7. aplicação de apenas 9,64% da receita de impostos, inclusive os transferidos, em ações e serviços públicos de saúde;

8. registro de grande número de contratação de pessoal utilizando-se do instrumento da Contratação por Tempo Determinado, ferindo frontalmente o art. 37, da Constituição Federal;

9. os Relatórios Resumido de Execução Orçamentária –REO e os Relatórios de Gestão Fiscal –RGF enviados pelo Ente Municipal à Secretaria de Tesouro Nacional – STN, conforme foi demonstrado nos itens 8.4 e 8.5 não refletem a real situação da Gestão Fiscal do Poder Executivo, caso em que a Auditoria sugere ao Relator comunicar o fato à Secretaria do Tesouro Nacional; e

10. despesas não comprovadas no montante de R$ 7.800,00.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público Especial, em parecer da lavra da Procuradora, Elvira Samara Pereira de Oliveira, opinou pelo (a):

a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas anuais de responsabilidade dos Srs. LEONID SOUZA DE ABREU e CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, referentes ao exercício financeiro de 2011;

b) irregularidade das contas de responsabilidade dos Srs. LEONID SOUZA DE ABREU e CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, referentes ao exercício financeiro de 2011;

c) declaração de atendimento integral aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Sr. Leonid Souza de Abreu, relativamente ao período sob sua responsabilidade no exercício de 2011;

d) declaração de atendimento parcial aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Sr. Carlos Rafael Medeiros de Souza, relativamente ao período sob sua responsabilidade no exercício de 2011;

e) imputação de débito ao Sr. Leonid Souza de Abreu,no valor de R$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais), referente a despesas sem comprovação;

f) imputação de débito ao Sr. Carlos Rafael Medeiros de Souza, nos valores de R$ 42.000,00, R$ 10.950,67 e R$ 827.698,48, concernentes, respectivamente, a despesas sem comprovação, a saldo a descoberto e baixas de depósitos superiores ao valor registrado;

g) aplicação da multa prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte aos Srs. LEONID SOUZA DE ABREU e CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, face à transgressão de normas legais, cf. acima apontado (v.g Lei 8666/93, normas de natureza previdenciária);

h) representar ao Ministério Público Estadual e Federal, para a tomada das providências de estilo, à vista de suas competências, acerca dos indícios de apropriação indébita e improbidade administrativa verificados nos presentes autos;

i) representação ao Instituto Próprio de Previdência Social acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente ao não pagamento de contribuição previdenciária, a fim de que possam tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências e

j) recomendação à Prefeitura Municipal de Cajazeiras, no sentido de:

1 guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, sobremodo, no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade, o da eficiência e o da boa gestão pública;

2 conferir a devida obediência às normas consubstanciadas na Lei 4320/64, na Lei nº 8666/93 e na Lei Complementar 101/2000 e

3 organizar e manter a Contabilidade do Município em estrita consonância com as normas contábeis pertinentes.

É o relatório.

VOTO RELATOR

Considerando o posicionamento da Auditoria e o parecer do MPE, passo a tecer as seguintes considerações em relação às irregularidades remanescentes, antes de apresentar o meu voto para apreciação desta Corte.

1 De responsabilidade dos Srs. CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA E LEONID SOUZA DE ABREU:

1.1 não encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais das Entidades da Administração Indireta;

1.2 inconsistências e incongruências nas informações constantes dos decretos de aberturas de créditos adicionais, demonstrando total descaso e descuido por parte do Gestor;

1.3 créditos adicionais abertos sem decreto, porquanto todos os abertos durante o período de administração deste Gestor (Leonid Souza de Abreu) foram produzidos à *posteriori* pelo Gestor Carlos Rafael M. de Souza e

1.4 os Relatórios Resumido de Execução Orçamentária – REO e os Relatórios de Gestão Fiscal – RGF enviados pelo Ente Municipal à Secretaria de Tesouro Nacional – STN, conforme foi demonstrado nos itens 8.4 e 8.5 não refletem a real situação da Gestão Fiscal do Poder Executivo, caso em que a Auditoria sugere ao Relator comunicar o fato à Secretaria do Tesouro Nacional.

Quanto a essas irregularidades, observa-se a ausência de planejamento, pondo em risco o equilíbrio das contas públicas em razão do descumprimento às disposições da LRF e demais normas relativas às finanças públicas, conforme destacado pelo MPE.

No entanto, tais irregularidades, *per si*, não possuem o condão de macular as contas para fins de emissão de parecer contrário, porém, sem prejuízo quanto à imputação de multa e recomendações de praxe.

Em relação às demais irregularidades, apresento as seguintes considerações.

1.5 Despesas realizadas sem ocorrência de procedimentos licitatórios no montante de R$ 3.691.087,60

De acordo com a Auditoria, o valor corresponde a 5,50% da despesa orçamentária total consolidada (R$ 67.156.528,91), sendo R$ 1.149.020,25 (1,71% da DOT) de responsabilidade do Gestor Leonid Souza de Abreu e R$ 2.542.067,35 (3,79% da DOT) de responsabilidade do Gestor Carlos Rafael Medeiros de Souza.

Trata-se de um valor expressivo, mesmo com a exclusão do montante de R$ 15.000,00, referente aos serviços de Assessoria e consultoria jurídica, cuja matéria já foi enfrentada por esta Corte, que entende pela regularidade de tais contratações, conforme registrou o MPE.

No mais, estreme de dúvidas a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, *ex vi* do art. 37, XXI da Constituição da República, quando da contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvando apenas as hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93. O Professor Jocoby Fernandes[1], ao lecionar sobre o tema leciona:

> Por uma questão mais lógica do que propriamente jurídica, não se conceberia que o legislador regulasse o tema deixando ao inteiro alvedrio das demais esferas de governo a conveniência de abrir exceções. Para ilustrar, basta referir que as hipóteses de dispensa de licitação tentadas por alguns municípios acabaram por violar frontalmente relevantes princípios constitucionais, como o da livre iniciativa, quando buscaram estabelecer privilégios a entidades paraestatais ou favorecimento, e quando criaram cadastro para contratação direta, no qual só poderiam participar entidades com sede na localidade, entre outros infelizes casos. (2012, p.35)

Observa-se, portanto, que as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação somente poderão ser ampliadas por meio de lei nacional que verse sobre

[1]JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 35.

normas gerais de licitação, o que torna ilegal toda e qualquer contratação direta, fora das possibilidades previstas na Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, entendo que a irregularidade merece relevo, ao ponto de macular as contas, ora examinadas, além da aplicação de multa prevista no art. 56, II da Lei Complementar nº 18/93.

1.6 Aplicação de apenas 9,64% da receita de impostos, inclusive os transferidos, em ações e serviços públicos de saúde

Em relação ao limite de gastos com saúde, mesmo considerando à dedução dos valores pagos com precatórios, do cálculo da receita de impostos e transferências, conforme é o entendimento desta Corte, verifica-se que o Município não atendeu ao mandamento quanto à aplicação do mínimo de 15%.

Nesse caso, isto é, com a dedução dos precatórios, chega-se ao índice de 10,12% anual, com índices individuais, proporcionais ao período de gestão, de 8,88% e 10,82% para os Srs. Leonid Souza de Abreu e Carlos Rafael Medeiros de Souza, respectivamente.

Despesas em Ações e Serviços de Saúde	Valor	%
Total Função Saúde	18.417.051,98	
(-)Gastos com recursos vinculados (programas e convênios)	15.141.755,69	
(=)Gastos com recursos próprios	**3.275.296,29**	
(-)Exclusões (finalidade diversa)	161.741,54	
(+)Restos a pagar (pagos no 1º trimestre do exercício seguinte - limite do saldo das disponibilidades)	108.964,44	
(=)Gastos efetivos em saúde com recursos próprios	**3.222.519,19**	10,12
Receitas de impostos + transferências de impostos	33.432.695,49	
(-)Precatórios	**1.600.069,96**	
Receitas de impostos + transferências de impostos - precatórios	**31.832.625,53**	
Mínimo a ser aplicado	4.774.983,83	15,00

1.7 Contratação de pessoal utilizando-se do instrumento da Contratação por Tempo Determinado, ferindo frontalmente o art. 37, da Constituição Federal

Consta que o Município realizou um grande número de contratações temporárias de caráter excepcional, burlando, segundo a Auditoria, o comando inserto no art. 37, II da CF/88.

O Gestor alega que não infringiu os mandamentos constitucionais, uma vez as contratações dos servidores por tempo determinado ocorreu em caráter excepcional, em função da necessidade emergencial, sob pena dos serviços essenciais ficarem paralisados.

De fato, há momentos em que a administração precisa contratar serviços de natureza transitória, o que não implica na necessidade de admitir servidor público para o exercício dessas atividades, uma vez que não se justificaria a criação de cargos públicos. No entanto, essas contratações devem ser motivadas por circunstâncias incomuns que requerem providências urgentes, inconciliáveis com o procedimento moroso de um concurso público, sob pena de causar danos ao interesse da sociedade.

Dessa forma, trata-se de uma exceção, pois, a regra para admissão de servidor público é o **concurso de provas ou de provas e títulos**. O Professor Celso Antonio Bandeira de Melo[2], ao comentar o dispositivo constitucional que versa sobre a contratação temporária (Art. 37, IX, CF/88), assim leciona:

> A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, "necessidade temporária"), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.

No entanto, em relação ao Município de Cajazeiras, as contratações sem concurso público, além do expressivo número, não atendiam aos requisitos

[2]BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 281.

constitucionais da transitoriedade e do excepcional interesse público. De acordo com o SAGRES, em 2009 a quantidade de contratados era de 385 (trezentos e oitenta e cinco), correspondente a 24,37% do total de servidores, chegando a 578 (quinhentos e setenta e oito) contratados em 2011, equivalente a 31,93% do total.

Diante disso, acompanho o MPE, uma vez que as contratações de servidores, sem a prévia realização de concurso público e nas circunstâncias apresentadas nos autos, ensejam a emissão de parecer contrário à aprovação das contas dos gestores, com fulcro no Parecer Normativo PN TC 52/04.

1.8 **Despesas não comprovadas no montante de R$ 7.800,00 (**Sr. Leonid Souza de Abreu**) e de 42.000,00 (**Sr. Carlos Rafael Medeiros de Souza**)**

A Auditoria informa que não há registros capazes de evidenciar a prestação dos serviços.

Os Gestores alegam que a grande parte dos serviços de consultoria e orientação não resulta em documentos e relatórios, visto que tais serviços podem ser prestados de forma verbal, por telefone e/ou outros meios intangíveis.

Entendo que os elementos apresentados nos autos não são suficientes para comprovar a não realização dos trabalhos, além do fato de que, resta comprovado, conforme Documentos TC nº 12.637/12 e TC nº 12.631/12, o pagamento dos valores apontados acima, referente aos serviços de consultoria, que não requer, necessariamente, para sua comprovação, a emissão de qualquer documento, razão pela qual afasto a imputação de débito aos ex-gestores.

1.9 **Valores estimados e não recolhidos, devidos ao RPPS na ordem de R$ 1.059.030,32 (Leonid Souza de Abreu) e R$ 1.828.383,72 (Carlos Rafael Medeiros Souza)**

De acordo com o Órgão de Instrução, os valores são referentes às contribuições patronais.

Acontece que nos autos do Processo TC nº 02734/12, referente à PCA do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Cajazeiras – IPAM (fl. 28), há

informações mais precisas quanto aos valores devidos, demonstrando que **91,16%** (2.673.758,28) das contribuições patronais e **23,37%** (R$ 339.952,09) das contribuições dos servidores não foram recolhidas ao instituto de previdência, sem, no entanto, indicar a responsabilidade de cada ex-gestor, porém, com indicação precisa de que, no período da gestão do Sr. Leonid Souza de Abreu, houve recolhimento apenas das competências de janeiro e fevereiro/2011, enquanto na gestão do Sr. Carlos Rafael Medeiros Souza, as competências de março a outubro/2011 tiveram recolhimento (Doc. 28042/14).

Conforme registrado pelo MPE, "a compulsoriedade da contribuição previdenciária decorre da necessidade de o gestor público observar o princípio constitucional da seguridade social, pois o custeio do sistema previdenciário é efetivado, dentre outras, a partir da dupla contribuição de empregados e empregadores, nos precisos termos do art. 195, incs. I e II da Carta Federal".

É importante registrar que se encontra tramitando o Processo TC Nº 01871/14 (**fase de defesa**), que versa sobre a apuração de denúncia versando sobre o não recolhimento das contribuições previdenciárias ao Instituto de Previdência e Assistência Social de Cajazeiras, relativa a 2009, 2010 e 2011.

Ex positis, entendo que a irregularidade merece relevo, justificando a emissão de parecer contrário à aprovação das contas dos gestores.

2 De responsabilidade apenas do Sr. CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA

2.1 não prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas;

2.2 incompatibilidade nas informações dos REO enviados para este Tribunal e

2.3 incompatibilidade nas informações dos RGF enviados para este Tribunal.

Essas irregularidades demonstram ausência de planejamento, pondo em risco o equilíbrio das contas públicas em razão do descumprimento às disposições da LRF e demais normas relativas às finanças públicas, conforme destacado pelo MPE.

Acontece que as mesmas não merecem relevo para fins de emissão de parecer contrário, porém, sem prejuízo quanto à imputação de multa e recomendações de praxe.

No que diz respeito às demais irregularidades, faço a seguinte análise.

2.4 balanço Orçamentário Consolidado registra execução da receita orçamentária inferior em R$ 213.321,57 e execução da despesa orçamentária inferior em R$ 443.022,00, em relação ao somatório das receitas arrecadadas e à consolidação das despesas empenhadas informadas no SAGRES, respectivamente;

2.5 incorreta contabilização e evidenciação das operações intra-orçamentárias;

2.6 no Balanço Financeiro Consolidado, o saldo inicial registrado evidencia diferença a maior em R$ 6.979.071,93, em relação ao saldo para o exercício seguinte registrado no final de 2010;

2.7 o Saldo para o Exercício Seguinte registrado no Balanço Financeiro Consolidado revela-se a maior em R$ 107.970,64 em relação aquele registrado no SAGRES,

2.8 ausência de registro contábil Dívida Ativa inscrita no exercício;

2.9 Demonstrativos Contábeis INSERVÍVEIS ao objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

2.10 inexistência de Unidade Contábil Consolidada no âmbito da Prefeitura Municipal, consubstanciando a incapacidade do Chefe do Poder Executivo de proceder à consolidação das contas municipais (Poderes Executivo e Legislativo), conforme determina o Art. 56, da LC nº 101/2000 (LRF);

2.11 acréscimo de 53,75% observado para a Dívida Fundada do Município, não se encontra evidenciado na Demonstração das Variações Patrimoniais correspondente;

2.12 saldo inicial da Dívida Fundada do Município apresentado no Anexo 16 diverge do saldo final constante no mesmo anexo relativo a 2010;

2.13 Balanço Financeiro da Prefeitura Municipal – Administração Direta não registra as Transferências Financeiras Concedidas, no montante de R$ 7.616.907,49. Os demonstrativos apresentados (Prefeitura Municipal – Administração Direta e o Consolidado) apresentam-se desbalanceados;

2.14 não justificativa do Gestor acerca das Despesas Extraorçamentárias registradas nas contas Acerto de saldo da conta de aplicação (R$ 3.112,90) e Restituição de valor da folha de pagamento (R$ 86.988,83), registradas no Balanço Financeiro Consolidado e

2.15 controle patrimonial deficiente dos bens móveis e imóveis municipais, conforme constatação desse Órgão Técnico durante a inspeção in loco.

Ao analisar esse conjunto de irregularidades, conclui-se pela ausência de controle das finanças públicas. Um total descaso com a contabilidade do Município, tendo em vista que inúmeras falhas contábeis foram identificadas pela Auditoria, comprometendo a consistência e credibilidade dos demonstrativos apresentados a esta Corte de Contas, conforme mencionado pelo MPE.

Desse modo, entendo que tais irregularidades comprometem as contas, ora examinadas, uma vez que a falta de credibilidade das informações não se coaduna com o dever de prestação de contas por todos os que gerenciam dinheiro, bens ou interesses públicos, *ex vi* do art. 70, parágrafo único da Constituição da República.

2.16 Créditos adicionais abertos sem fontes de recursos para supri-las, equivalendo a R$9.977.847,80

Trata-se de abertura de créditos adicionais em afronta aos comandos insertos nos arts. 167 da CF/88 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Com base nesses dispositivos legais, não resta dúvida de que os recursos não apenas deverão existir, mas, também disponíveis para serem efetivamente utilizados.

Assim, considerando a ilicitude do ato, acompanho o MPE quanto à aplicação de multa ao responsável pela mácula, com fulcro no art. 56, II da Lei Complementar nº 18/93.

2.17 Retenção e não recolhimento de consignações no montante de R$ 877.051,43

Conforme consta nos autos, o Gestor não se manifestou a respeito da mácula.

O MPE afirma que a ação revela-se contrária às práticas mais básicas de uma gestão responsável, refletindo no uso indevido de receita extraorçamentária e criação de dívida. Em relação à retenção e recolhimento a menor das contribuições previdenciárias, registrou que a conduta é tipificada na legislação penal.

Compulsando os autos, é possível observar que muitas retenções foram realizadas no exercício, sem os devidos recolhimentos.

Quanto às contribuições previdenciárias retidas e não recolhidas, entendo como sendo de natureza extremamente grave, cuja conduta encontra-se tipificada no Código Penal Brasileiro, além das consequências negativas para os servidores públicos e seus dependentes (aposentadorias, auxílios e pensões).

Do mesmo modo, a retenção de valores referentes às pensões alimentícias e empréstimos consignáveis, não repassados aos destinatários dos recursos, podem causar o endividamento do Município, em razão de possíveis cobranças judiciais acrescidas dos encargos (multas e juros de mora).

Título	Retenção	Recolhimento	Não Recolhido	%
Consignação INSS – EDUCAÇÃO	441.638,13	123.287,25	318.350,88	72,08%
Consignação INSS – FUNDEB 40%	23.716,19	17.105,23	6.610,96	27,88%
Consignação INSS - FUNDEB 60%	51.169,33	12.994,56	38.174,77	74,60%
Consignação IPAM	305.763,80	229.309,62	76.454,18	25,00%
Consignação SINFUMC	11.452,94	10.090,72	1.362,22	11,89%
Consignação SINFUMC 40% FUNDEB	9.620,77	7.812,54	1.808,23	18,80%
Consignação – EMPRESTIMO	269.787,04	245.269,95	24.517,09	9,09%
Consignação - EMPRESTIMO EDUCAÇÃO	79.462,02	55.611,40	23.850,62	30,02%
Consignação - EMPRESTIMO FUNDEB 40%	178.001,00	160.480,23	17.520,77	9,84%
Consignação - EMPRESTIMO FUNDEB 60%	601.935,11	490.215,49	111.719,62	18,56%
AFIMT-CZ	8.035,40	6.786,60	1.248,80	15,54%
PENSÃO ALIMENTÍCIA	9.276,76	410,83	8.865,93	95,57%
PENSÃO ALIMENTÍCIA - FUNDEB 40%	2.971,90	0	2.971,90	100,00%
CONSIG. PROG. EMPR. LEI 1814/09 – OUTRAS	199.005,10	0	199.005,10	100,00%
CONSIG. PROG. EMPR. LEI 1814/09 - FUNDEB 40%	44.590,36	0	44.590,36	100,00%
TOTAL	**2.236.425,85**	**1.359.374,42**	**877.051,43**	**39,22%**

2.19 Saldo financeiro não comprovado no montante de R$ 10.950,67

A Auditoria informa que no SAGRES consta um saldo de R$ 10.950,67, referente à conta nº 4040 (PMC RECURSOS PRÓPRIOS), enquanto os extratos bancários registram um saldo negativo de R$ 147,00.

Ocorre que, ao analisar o extrato da referida conta, por meio do SAGRES, percebe-se que esse saldo corresponde ao valor de R$ 11.097,67, deduzido da tarifa de R$ 147,00, em 30/12/2011. No entanto, na mesma data foi realizada uma Transferência Eletrônica Disponível - TED, no valor de R$ 11.097,67, para conta 5086-5 - PM CAJAZEIRAS PROJ CIATA, antes do débito automático da tarifa, razão pela qual o saldo ficou negativo.

Diante disso, considerando que se trata de falha formal, uma vez que os recursos, existente em 30/12/2011, foram transferidos nessa data para conta precitada, peço *venia* ao MPE para afastar a imputação de débito.

2.20 Déficit Financeiro de R$ 1.815.492,23

Apesar de constar no último relatório da Auditoria e no parecer do MPE, o registro do déficit correspondente a R$ 3.749.734,91, trata-se na verdade de R$ 1.815.491,23, conforme indicado pela própria auditoria quando da análise da defesa (fl. 3693).

Independentemente do valor, verifica-se que houve descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao equilíbrio entre as receitas e despesas do Município, pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, como bem frisou o MPE, devendo repercutir negativamente sobre as contas, ora examinadas.

2.21 Demonstrativo da Dívida Flutuante apresenta baixas de depósitos superiores ao valor registrado, resultando em saldos negativos para esses passivos

De acordo com o órgão de instrução, a Dívida Flutuante, tanto consolidada quanto da Prefeitura Municipal, apresenta baixas de depósitos superiores ao valor registrado, evidenciando pagamentos de depósitos a recolher em montante superior aos valores devidos, consubstanciando conduta danosa ao erário.

O Gestor, por sua vez, não apresentou qualquer esclarecimento capaz de comprovar, mediante apresentação de documentos, a origem dos saldos negativos.

Acontece que, ao analisar o Anexo XVII – Demonstração da Dívida Flutuante, referente ao exercício, *sub examine*, comparando-o com os exercícios de 2009, 2010 e 2012, verifica-se que os números informados não refletem os fatos que os originaram, uma vez que, mesmo havendo movimentações (inscrição e baixa) nos títulos informados pela Auditoria à fl. 28, o saldo inicial do exercício de 2011, que deveria corresponder ao saldo final do exercício anterior (2010), permaneceu inalterado, ou seja, é o mesmo saldo inicial de 2009, situação essa que permaneceu até o exercício de 2012, conforme verificado em todas as PCA's do Município (Processo 06010/10 – exercício 2009; Processo 04162/11 – exercício 2010; Processo 05587/13 – exercício 2012). Os valores registrados pela Auditoria se referem às consignações em favor do Instituto de Previdência, sindicato dos servidores e INSS.

Portanto, entendo que se trata de uma inconsistência contábil, motivo pelo qual peço *venia* ao MPE para afastar a imputação de débito, determinando ao atual gestor que providencie a regularização da inconformidade apontada, e, à DIAFI, a verificação quanto ao cumprimento dessa determinação, nos autos da PCA de 2015.

Sendo assim, pelos fatos e fundamentos expostos, voto pelo (a):

a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas anual de responsabilidade dos Srs. LEONID SOUZA DE ABREU e CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, referentes ao exercício financeiro de 2011;

b) irregularidade das contas de gestão de responsabilidade dos Srs. LEONID SOUZA DE ABREU e CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, referentes ao exercício financeiro de 2011;

c) declaração de atendimento integral aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Sr. Leonid Souza de Abreu, relativamente ao período sob sua responsabilidade no exercício de 2011;

d) declaração de atendimento parcial aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Sr. Carlos Rafael Medeiros de Souza, relativamente ao período sob sua responsabilidade no exercício de 2011;

e) aplicação da multa no valor de R$ 3.941,08 (três mil novecentos e quarenta e um reais e oito centavos), com base no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Sr. LEONID SOUZA DE ABREU, face à transgressão de normas legais, cf. acima apontado (v.g Lei 8666/93, normas de natureza previdenciária), assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o recolhimento aos cofres do Estado em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

f) aplicação da multa no valor de R$ 7.882,17 (sete mil oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos), com base no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Sr. CARLOS RAFAEL MEDEIROS DE SOUZA, face à transgressão de normas legais, cf. acima apontado (v.g Lei 8666/93, normas de natureza previdenciária), assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o recolhimento aos cofres do Estado em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

g) representar ao Ministério Público Estadual e Federal, para a tomada das providências de estilo, à vista de suas competências, acerca dos indícios de apropriação indébita e improbidade administrativa verificados nos presentes autos;

h) representação ao Instituto Próprio de Previdência Social acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente ao não pagamento de contribuição previdenciária, a fim de que possam tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências;

i) determinação à atual administração para providenciar a regularização das inconformidades apontadas pela Auditoria, no que tange aos saldos negativos nos Demonstrativo da Dívida Flutuante, exercícios anteriores a 2013, e, à

DIAFI para verificação quanto ao seu cumprimento, nos autos da PCA de 2014 e

j) recomendação à Prefeitura Municipal de Cajazeiras, no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais correlatas.

É o voto.

Em 22 de Julho de 2015



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE



Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO