



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02873/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Entidade: Prefeitura Municipal de Caiçara
Exercício: 2011
Relator: Auditor Oscar Mamede Santiago Melo
Responsável: Hugo Antônio Lisboa Alves

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – 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 – Regularidade com ressalva. Aplicação de Multa. Comunicação. Recomendações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00571/13

Vistos, relatados e discutidos os autos da **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE CAIÇARA, SR. HUGO ANTÔNIO LISBOA ALVES**, relativa ao exercício financeiro de **2011**, acordam os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, por maioria, na conformidade da proposta de decisão 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:

- a) **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** as referidas contas do ordenador de despesas;
- b) **APLICAR MULTA** pessoal ao Sr. Hugo Antonio Lisboa Alves, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), em razão das falhas apontadas;
- c) **ASSINAR-LHE PRAZO** de 60 (sessenta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial;
- d) **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil acerca das irregularidades relativas às contribuições previdenciárias, conforme relatório da Auditoria;
- e) **RECOMENDAR** à Auditoria para verificar se a contratação irregular dos serviços de limpeza urbana ainda perdura durante o exercício de 2013, quando da análise de sua prestação de contas;
- f) **RECOMENDAR** ao atual Gestor a adoção de providências no sentido de evitar a repetição das falhas constatadas.

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, 11 de setembro de 2013

CONS. FÁBIO TÚLIO FILGUEIRAS NOGUEIRA
PRESIDENTE

AUDITOR OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO
RELATOR

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO
PROCURADORA GERAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02873/12

RELATÓRIO

AUDITOR OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O Processo TC Nº 02873/12 trata da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Caiçara, relativas ao exercício financeiro de 2011, Sr. Hugo Antônio Lisboa Alves.

A Auditoria, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial, constatando, sumariamente, que:

1. Os demonstrativos que compõem a presente Prestação de Contas estão em conformidade com a RN TC 03/10;
2. O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 313, de 20 de dezembro de 2010, estimando a receita em R\$ 12.705.989,00 e fixando a despesa em igual valor, e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 6.352.994,50 equivalentes a 50% da despesa fixada;
3. A receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 11.299.882,04;
4. A despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 11.660.207,70, composta por 81,45% de Despesas Correntes e 18,55% de Despesas de Capital;
5. Os gastos com obras públicas alcançaram R\$ 1.199.248,23, correspondendo a 10,28% da Despesa Orçamentária Total, tendo sido pagos no exercício R\$ 1.038.022,28;
6. Não ocorreu excesso na remuneração recebida pelo Prefeito e Vice-prefeito;
7. A aplicação das receitas de impostos em MDE e Ações e Serviços Públicos de Saúde corresponderam a 27,14% e 18,77%, respectivamente;
8. A despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 4.803.946,28 ou 45,55% da RCL;
9. Os gastos com pessoal do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 4.592.217,94 ou 43,55% da RCL;
10. Os REO e RGF foram devidamente encaminhados a este Tribunal e publicados em órgão oficial de imprensa.

Tendo em vista que a Auditoria apontou irregularidades em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, houve intimação do interessado, havendo apresentação de defesa. Em sua análise dos argumentos/documentação apresentados, a Auditoria manteve as irregularidades a seguir elencadas pelas razões então expostas.

a) Não atendimento às disposições da LRF quanto ao déficit orçamentário, equivalente a 3,19% da receita orçamentária arrecadada

A Defesa alega que 2011 foi um ano atípico, com o PIB nacional abaixo do esperado, refletindo nos repasses aos municípios e causando frustrações no ingresso de receitas. Afirma que o déficit foi ínfimo, não possuindo o condão de macular as contas anuais.

A Auditoria relembra que o déficit apontado retrata uma situação em que o Gestor gastou acima do que efetivamente arrecadou. Quanto à afirmação de que 2011 foi um exercício de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02873/12

redução de receitas, o Órgão de Instrução observou, em consulta junto ao SAGRES, que a receita arrecadada em 2011 foi superior em 14,48% a do exercício anterior.

b) Elaboração incorreta de demonstrativos contábeis, em virtude da ausência de registro de dívidas junto a ENERGISA e da ausência de contabilização da receita de iluminação pública

O Defendente argumenta que não dispunha de informações concretas quanto ao valor da dívida, informando que na elaboração dos balanços relativos ao exercício de 2012 haverá o devido registro e correções.

No que diz respeito à contabilização da receita de iluminação pública, informa que a arrecadação não é feita pela Prefeitura, mas pela Energisa, que recebe diretamente dos consumidores, procedendo, ao final de cada mês, a um encontro de contas com o município, que é sempre devedor. Alega que o registro de tal contribuição seria de caráter escritural, uma vez que, de fato, nenhum valor transita pela conta bancária ou caixa da Prefeitura.

No tocante à ausência de registro da dívida da Energisa, a Auditoria entende que o fato da dívida está sendo discutida judicialmente, não impede de haver o registro ou, pelo menos, mencionar o fato em nota explicativa.

Quanto à ausência de contabilização de receita da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), o Órgão Técnico entende que tais montantes deveriam ter sido registrados, da mesma forma que a receita do FPM é registrada pelo valor bruto, mesmo sem ingressar nos cofres públicos tendo em vista as retenções de INSS, FGTS, PASEP e formação para o FUNDEB. A sistemática adotada pela administração de não registrar a receita de CIP resulta na desobediência aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º §1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.360/64), culminando com a incorreta elaboração dos demonstrativos contábeis.

c) Despesas não licitadas no montante de R\$ 277.890,88

De acordo com a Defesa, os itens não procedidos de licitação tratam de gêneros alimentícios (dispensáveis mediante art. 24, inciso XII da Lei nº 8.666/93), peças para veículos da frota municipal, materiais diversos, entre outros, despesas, por natureza, imprevisíveis, realizadas ao longo de todo o exercício.

A Auditoria não acata os argumentos apresentados tendo em vista que, quanto aos gêneros alimentícios, a dispensa é concedida apenas no período necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes. Ressalta que o administrador só pode dispensar a licitação nos casos previstos em lei ou declarar a inexigibilidade quando não for possível a competição. No tocante às demais despesas, no entendimento da Unidade Técnica, a argumentação de que tais gastos foram realizados ao longo do exercício são insuficientes para sanar a ausência de certame licitatório adequado, pois são gastos plenamente previsíveis e até corriqueiros numa administração municipal, que deveriam ter sido objeto de licitação, conforme mandamento legal.

d) Aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério correspondente a 59,87% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02873/12

O defendente alega que o percentual que deixou de ser analisado foi de 0,13%, irrisório, considerando o total de 60%. Acrescenta que este Tribunal entende legal e possível a utilização de gastos em precatórios na saúde e na educação para que se alcance os índices constitucionalmente exigidos. Informa a Defesa que em 2011 os gastos com precatórios somaram R\$ 167.383,78 o que representa 1,41% da receita corrente líquida (R\$ 11.819.054,90).

A Auditoria destaca que para integrar as aplicações em magistério, as despesas devem ter sido pagas com recursos do FUNDEB. O montante de R\$ 167.383,78, que a defesa deseja incluir, foi originado da cota-parte do FPM, não havendo como se falar em aplicação do FUNDEB. Além disso, entende o Órgão de Instrução, o pagamento de precatórios não representa aplicação na melhoria de ensino do exercício, nem tampouco valorização do magistério.

e) Ausência de contabilização e de recolhimento de obrigações patronais previdenciárias no valor estimado de R\$ 409.208,40

O Defendente entende que a irregularidade não pode ser abordada por esta Corte de Contas, tendo em vista que existe pendência administrativa objetivando a revisão dos valores devidos pela edilidade ao INSS.

Não obstante as alegações do interessado, a Auditoria salienta que o não recolhimento das contribuições previdenciárias não acarreta apenas prejuízos previdenciários, mas também lesa as contas municipais, em virtude da incidência de multas e juros aplicados pela Receita Federal do Brasil.

f) Contratação irregular de prestadores de serviço de limpeza urbana

A Auditoria havia apontado a irregularidade por entender que a contratação de pessoas físicas por meio de licitação para prestação de serviços de limpeza urbana, sem apresentação de propostas e com adesão ao valor estipulado pela Administração, caracteriza uma contratação de pessoal dissimulada, com burla ao instituto do concurso público.

Em sua defesa, o ex-Gestor alega que a contratação se deu nos moldes legais, através de processo licitatório. Os trabalhadores realizam a atividade em caráter cooperado, cada um recebendo a quantia avençada na licitação, de forma individual e diretamente da Prefeitura. Esclarece, ainda, que o município não possui condições financeiras de contratar empresa para a prestação de serviço em comento, haja vista a carência de recursos.

A Unidade Técnica mantém seu entendimento de que é inadmissível a contratação de prestadores de serviços mediante licitação.

g) Ausência de registro da receita de contribuição de iluminação pública

A Defesa esclarece que a arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública – CIP é efetuada pela Energisa, concessionária do serviço de distribuição de energia elétrica que, ao final de cada mês, procede a um encontro de contas com o município. Acrescenta que o registro de tal contribuição seria de caráter escritural, uma vez que, de fato, nenhum valor transita pela conta bancária ou caixa da Prefeitura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02873/12

A Auditoria observa que não foi acrescentado nenhum fato que pudesse modificar seu entendimento. O Órgão Técnico entende que a CIP deveria ter sido registrada, da mesma forma que a receita do FPM é registrada pelo valor bruto, mesmo sem ingressar nos cofres públicos tendo em vista as retenções de INSS, FGTS, PASEP e formação para o FUNDEB. A sistemática adotada pela administração de não registrar a referida receita resulta na desobediência aos princípios da transparência e da evidenciação contábil. Ressalta, também, que a CIP serve como base de cálculo para repasse ao Poder Legislativo Municipal.

h) Aquisição de pães com preços acima dos praticados no mercado

O Órgão de Instrução considerou irregular a aquisição de pães no valor de R\$ 0,25, com base no Pregão Presencial nº 003/2011, tendo em vista que o produto vinha sendo adquirido pela Prefeitura no valor unitário de R\$ 0,15. A Auditoria registra que quando da realização da licitação o valor previsto no termo de referência era de R\$ 0,30, a unidade, ao invés de ser discriminado o valor por peso, conforme determinado na Portaria Inmetro nº 146, de 20 de junho de 2006. Em seu Relatório Inicial, a Unidade Técnica entende que, caso o Gestor não esclareça a diferença dos preços praticados, houve superfaturamento na aquisição de pães no montante de R\$ 16.143,00.

A Defesa justifica que a diferença advém do fato de que o produto adquirido ao Sr. Adriano Augusto da Silva, ao preço de R\$ 0,15, foi em razão do fornecedor não ser pessoa jurídica devidamente regularizada, não incidindo sobre o mesmo a pesada carga tributária do país, repassada ao consumidor. A licitação realizada culminou com a contratação de Marinalva Oliveira dos Santos, por um valor de R\$ 0,25.

A Auditoria não acolhe as justificativas apresentadas tendo em vista que, em consulta ao SAGRES, constatou que nas despesas realizadas em favor de Adriano Augusto da Silva havia um CNPJ registrado. Além disso, em consulta ao sítio da Receita Federal do Brasil verificou a existência de pessoa jurídica constituída em nome do referido credor.

i) Descumprimento do § 5º, art.100 e § 4º, art. 97 da CF/88 e do ADCT

A Defesa alega que a Receita Corrente Líquida somou em 2011 R\$ 11.809.054,90, enquanto os gastos com precatórios somaram R\$ 167.383,78, o que representa 1,41%. Considerando que o município optou pelo Regime Especial, que estabelece percentuais que variam entre 1% e 2%, não houve qualquer descumprimento ou afronta à Constituição Federal.

O Órgão de Instrução esclarece que a irregularidade apontada diz respeito a não comprovação pelo gestor dos recolhimentos mensais em conta especial administrada pelo Tribunal de Justiça, de que trata o §4º do art. 97 do ADCT.

j) Contabilização incorreta de despesas com precatórios

A Auditoria aponta em seu Relatório Inicial que as despesas com precatórios foram contabilizadas no elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, quando deveriam constar do elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais.

A Defesa alega que as despesas com precatórios são classificáveis como Sentenças Judiciais quando processadas e pagas dentro do mesmo exercício. Porém, quando tais obrigações são convertidas em Dívida Fundada, para amortização em exercícios futuros, devem ser classificadas como Despesas de Exercícios Anteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02873/12

A Unidade Técnica discorda do alegado na defesa, afirmando que a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 é bastante clara em definir o elemento de despesa Sentenças Judiciais (91) como o devido para registrar o pagamento de precatórios. Esclarece a Auditoria que a própria definição de precatórios, como sendo ordens de pagamento de dívidas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado em execução contra a Fazenda Pública, evidencia a classificação.

O processo seguiu ao Ministério Público que através de sua representante emitiu Parecer onde opina pela:

- 1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Caiçara, Sr. Hugo Antônio Lisboa Alves, relativas ao exercício de 2011;
- 2. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas de Gestão do Sr. Hugo Antônio Lisboa Alves, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão;
- 3. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- 4. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ 16.143,00, pelo superfaturamento na aquisição de pães;
- 5. APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Hugo Antônio Lisboa Alves, com fulcro no art. 56 da LOTCE.
- 6. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL** para a adoção das medidas legais pertinentes, diante dos indícios de atos de improbidade administrativa e ilícitos penais;
- 7. COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL**, a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias.
- 8. RECOMENDAÇÕES** à Prefeitura Municipal de Caiçara 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, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Após explanação das constatações verificadas pelo Órgão Técnico de Instrução e considerações quando da análise de defesa, passo a comentar as irregularidades remanescentes.

O déficit orçamentário apresentado, correspondente a 3,19% da receita orçamentária arrecadada, caracteriza um desequilíbrio das contas públicas, pois não foi observado o cumprimento das metas entre receitas e despesas, indo de encontro ao art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Concernente à elaboração incorreta de demonstrativos contábeis em razão da ausência de registro da dívida junto à ENERGISA e de contabilização da receita de iluminação pública, as falhas são recorrentes, já tendo havido recomendações quando da apreciação das contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02873/12

relativas aos exercícios de 2009 e 2010, no sentido de que o Gestor observe a devida contabilização de receitas e despesas do município, visando, sobretudo, à obediência ao que preceitua a Lei 4320/64, a uma maior transparência, além de evitar prejuízo ao Poder Legislativo pela contabilização a menor das receitas, base de cálculo para o repasse àquele Poder. Da mesma forma, recomendou-se também ao Gestor efetuar o registro da dívida junto à ENERGISA, ainda que estimada, objetivando uma apresentação fidedigna dos demonstrativos contábeis.

No tocante às despesas sem licitação, verificou-se desrespeito à Lei de Licitações e Contratos em alguns aspectos, cujo valor corresponde a R\$ 277.890,88, representando 2,38% da despesa orçamentária.

No que tange às aplicações de recursos oriundos do FUNDEB, na remuneração dos profissionais do magistério, no entendimento do Relator, o percentual alcançado, de 59,87%, corresponde, em valor absoluto, ao mínimo exigido legalmente de 60%. Além disso, em termos monetários o montante da diferença, R\$ 2.634,45, não é representativo, não prejudicando, portanto, as aplicações de recursos em magistério.

No que diz respeito a não contabilização e recolhimento de obrigações patronais previdenciárias, o Relator entende caber comunicação à Receita Federal do Brasil para que adote as providências necessárias. Registra, no entanto, que a dívida com o INSS equivale a R\$ 9.023.207,88 e contribui com 82,56% no montante da Dívida Fundada Interna, que corresponde a R\$ 10.929.102,27.

Com relação à contratação de prestadores de serviço de limpeza urbana, acompanho o entendimento proferido pela Auditoria e Ministério Público de que a contratação de pessoal para serviço de limpeza através de licitação constitui burla ao concurso público. Entendo necessário assinar prazo à administração Municipal para que tome as devidas providências no sentido do retorno à legalidade, caso a situação ainda permaneça.

No que tange à aquisição de pães, embora o preço que passou a ser praticado seja maior do que o anterior, o Relator entende que o valor do pão a R\$ 0,25 não configura aquisição por preço acima do praticado no mercado.

Quanto aos precatórios, as falhas ensejam recomendações à atual Administração no sentido de observar a devida classificação destas despesas, bem como o cumprimento do que dispõe o § 4º, art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Diante do exposto, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- a) Julgue **REGULARES COM RESSALVA** as referidas contas do gestor na qualidade de ordenador de despesas;
- b) Emita **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de governo do Prefeito de **CAIÇARA**, Sr. **Hugo Antônio Lisboa Alves**, relativas ao exercício de 2011, encaminhando-o à consideração da Egrégia Câmara de Vereadores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02873/12

- c) **APLIQUE MULTA** pessoal ao Sr. Hugo Antonio Lisboa Alves, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), em razão das falhas apontadas;
- d) **ASSINE-LHE PRAZO** de 60 (sessenta) dias para recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial;
- e) **COMUNIQUE** à Receita Federal do Brasil acerca das irregularidades relativas às contribuições previdenciárias, conforme relatório da Auditoria;
- f) **RECOMENDE** à Auditoria para verificar se a contratação irregular dos serviços de limpeza urbana ainda perdura durante o exercício de 2013, quando da análise de sua prestação de contas;
- g) **RECOMENDE** ao atual Gestor a adoção de providências no sentido de evitar a repetição das falhas constatadas.

É a proposta.

João Pessoa, 11 de setembro de 2013

Auditor Oscar Mamede Santiago Melo
Relator

Em 11 de Setembro de 2013



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE



Auditor Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL