



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC N.º: **04767/16**

PARECER N.º: **00645/19**

NATUREZA: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2015**

ORIGEM: **PREFEITURA MUNICIPAL DE BANANEIRAS**

RESPONSÁVEL: **Sr. DOUGLAS LUCENA MOURA DE MEDEIROS.**

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. MUNICÍPIO DE BANANEIRAS. PREFEITURA MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2015. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS – SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. OCORRÊNCIA DE DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, SEM A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS EFETIVAS. OCORRÊNCIA DE DÉFICIT FINANCEIRO AO FINAL DO EXERCÍCIO. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA EM OPERAÇÃO CONTÁBIL, CARECENDO DE ESCLARECIMENTOS E COMPROVAÇÃO SOB PENA DE RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR. NÃO REALIZAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO, NOS CASOS PREVISTOS EM LEI. REALIZAÇÃO DE DESPESAS CONSIDERADAS NÃO AUTORIZADAS, IRREGULARES E LESIVAS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, ILEGAIS E/OU ILEGÍTIMAS. NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 25% DA RECEITA DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LRF (54% e 60% DA RCL). OMISSÃO DE VALORES DA DÍVIDA FUNDADA. NÃO-RECOLHIMENTO E NÃO EMPENHAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO EMPREGADOR À INSTITUIÇÃO DE PREVIDÊNCIA. NÃO RECOLHIMENTO DAS COTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DESCONTADAS DOS SEGURADOS À INSTITUIÇÃO DEVIDA. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO. NÃO ATENDIMENTO AOS PRECEITOS DA LRF. **IMPUTAÇÃO do valor de R\$ 284.365,02 REFERENTE A DESPESAS COM PAGAMENTOS DE SERVIDORES EM DUPLICIDADE. COMINAÇÃO DE MULTA AO GESTOR RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL.**

P A R E C E R

Cuida-se da análise da Prestação de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo do Município de Bananeiras, **Sr. Douglas Lucena Moura de Medeiros**, referente ao exercício financeiro de 2015.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Relatório inicial de PCA, fls. 795/1031, tratando dos aspectos orçamentários, financeiros e de resultados decorrentes do acompanhamento dos atos de gestão praticados em 2015, apontando as diversas inconformidades verificadas pela d. Auditoria.

Despacho do Eminentíssimo Relator, fls. 1032/1033, determinou a intimação do gestor para apresentar defesa acerca das máculas elencadas no relatório exordial.

A seguir, o interessado ofertou esclarecimentos acerca das eivas inicialmente verificadas pela Unidade de Instrução – Doc. TC 57373/18, fls. 1041/1567.

Em sede de Relatório de Análise de Defesa, fls. 1577/1620, a Auditoria entendeu que permaneciam as seguintes irregularidades:

1. *Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa;*
2. *Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;*
3. *Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício;*
4. *Ausência de transparência em operação contábil, carecendo de esclarecimentos e comprovação sob pena de responsabilização do gestor;*
5. *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;*
6. *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas;*
7. *Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino;*
8. *Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;*
9. *Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;*
10. *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas;*
11. *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas;*
11. *Omissão de valores da Dívida Fundada.*
12. *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.*
13. *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

14. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida.

Em seguida, o álbum processual veio a este Ministério Público Especial para análise e oferta de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

De início, cabe ressaltar que a análise ora pretendida deve abranger aspectos que ultrapassam a mera verificação da movimentação financeira e da execução orçamentária estritamente formais, devendo também importar-se com a qualidade e a eficiência da utilização dos recursos públicos.

Em razão destas considerações, alguns aspectos como o **acompanhamento da dívida e do endividamento do município**, sobretudo em relação às obrigações previdenciárias, aliados ao rigoroso controle da despesa com pessoal constituem matéria relevante no diagnóstico global das contas de gestão do Chefe do Executivo e merece acurado exame, com vistas a um melhor acompanhamento da situação da saúde financeira dos entes públicos.

No tocante ao crescimento da dívida do Ente (Dívida Fundada e Dívida Flutuante), este Membro do *Parquet* de Contas resalta que, **quando confrontada com a dívida do exercício anterior (2014), cujo endividamento municipal correspondia a R\$ 16.350.972,22** (Proc. TC 04622/15 – fl. 347), houve, no ano de 2015, **um crescimento de 30,85%** no valor do endividamento total do município, conforme apontou a Unidade Técnica em seu relatório, fl. 822.

Nesse contexto, **no exercício em análise (2015), a dívida total do município correspondeu a R\$ 21.089.955,87**, valor correspondente a 57,32% da Receita Corrente Líquida do município. O demonstrativo a seguir detalha os valores da dívida fundada interna no exercício em análise:

Os principais componentes da dívida fundada são:

| Especificação | Valor informado (R\$) | Valor Constatado (R\$) |
|--|-----------------------|------------------------|
| Precatórios | 1.794.414,03 | 1.794.414,03 |
| Previdência (RGPS) | 4.923.807,27 | 4.962.602,73 |
| Previdência (RPPS) | 8.569.012,37 | 8.569.012,37 |
| Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto | 77.752,54 | 183.703,55 |
| Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica | 0,00 | 55.047,22 |
| FGTS e PASEP | 164.269,79 | 164.269,79 |

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Fonte: Relat. PCA – fl. 822.

Outro aspecto relevante e de gravidade para os gastos com despesas correntes do município foi o **aumento de despesa com pessoal contratado por excepcional interesse público e também os cargos comissionados**, em afronta aos ditames da Constituição Federal:

| Tipo de Cargo | Jan | AV% | Abr | AV% | Ago | AV% | Dez | AV% | Jan/Dez AH% |
|---|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|----------------|
| Comissionado | 99 | 9,49 | 217 | 17,93 | 241 | 19,50 | 247 | 20,25 | 149,49 |
| Contratação por excepcional interesse público | 12 | 1,15 | 58 | 4,79 | 65 | 5,26 | 26 | 2,13 | 116,67 |
| Efetivo | 791 | 75,84 | 786 | 64,96 | 781 | 63,19 | 780 | 63,93 | -1,39 |

Fonte: Relat. PCA – fl. 815.

A partir dos dados acima apresentados, observa-se que os servidores ocupantes de cargos comissionados cresceram de 99 para 247 (quase 150%), no período de janeiro a dezembro de 2015, ocorrendo, também, acréscimo no número de contratados excepcionalmente (de 12 para 26). Tudo isso em detrimento da quantidade de efetivos, que diminuiu ao longo do exercício.

Portanto, o que se pretende demonstrar é que o processo de acompanhamento da gestão ultrapassa a decisão no sentido de aprovar as contas ou reprová-las, mas também implica em dar conhecimento e dissecar para a sociedade a atuação do gestor enquanto cumpridor do plano de governo prometido e do seu empenho para com a preservação do equilíbrio fiscal do município, de modo a não comprometer as finanças desmesurada e irresponsavelmente.

A partir do conhecimento profundo deste panorama dependem as decisões tomadas pelo gestor, para que possa programar ações considerando os menores riscos para o equilíbrio fiscal, e de sua transparência, a eficácia da fiscalização dos órgãos de controle e da sociedade.

Não parecer ter sido o caso do Município em comento que, desde o início da primeira gestão do Prefeito Douglas Lucena Moura de Medeiros, apresenta crescente desajuste nas contas públicas.

Atente-se para o fato de que durante todo este período em que as Contas foram objeto de análise pelo MPC, foi pedida a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas de governo e julgamento pela irregularidade das



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

contas de gestão, entretanto a PCA 2013 (Proc. TC nº 04513/14) foi julgada em 11.05.2016 pela regularidade e a PCA 2014 (Proc. 04622/15), julgada em 22.02.2017 pela regularidade com ressalvas. Os Processos relativos à PCA de 2016 (Proc. TC nº 05732/17) e à PCA 2017 (Proc. TC nº 06139/18), ainda não julgados até esta data, receberam igualmente pareceres do MPC pela irregularidade das contas, ante a gravidade das irregularidades.

IRREGULARIDADES REMANESCENTES:

Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa

Verificou-se durante a execução orçamentária/2015 que o Chefe do Poder Executivo municipal de Bananeiras efetuou de maneira irregular a **abertura de créditos adicionais especiais** no montante de **R\$ 100.000,00**. Deste montante, **foi utilizado o valor de R\$ 14.645,86 sem autorização legislativa** (Empenho nº 1638).

Nesse contexto, fica evidenciado o desrespeito aos ditames previstos na Constituição Federal (inciso XXIII do art. 84, c/c o inciso III do art. 165 e o inciso V do art. 167) e nos artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 os quais norteiam a Administração Pública, no tocante ao suprimento das insuficiências orçamentárias qual seja: a abertura de um crédito adicional deve ser formalizada por um Decreto do Executivo, porém, dependente de **prévia autorização legislativa**, o que não ocorreu no caso sob análise, pois **a Lei Municipal nº 658/2015 foi editada posteriormente ao Decreto 005/2015**.

Com efeito, a Constituição Federal é bastante clara no sentido de vedar a abertura de crédito suplementar e especial sem prévia autorização legislativa e sem fonte de recursos correspondentes:

Artigo 167 – São vedados:

(...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Ademais, dispõe o art. 42 da Lei 4.320/64:



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

A abertura de créditos suplementares e especiais sem o cumprimento da forma legal constitui ato ilícito, porque realizado em desrespeito ao disposto em norma constitucional e infraconstitucional relativa a finanças públicas, representando, pois, infringência à execução do orçamento, além de ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, dentre outros.

Por outro lado, as justificativas e os documentos apresentados pela defesa não serviram para afastar as impropriedades verificadas, o que enseja recomendações ao gestor responsável, **sem prejuízo da cominação de multa pessoal, com fulcro no artigo 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas.**

Da ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;

Da ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício

Averiguando os autos, esta Representante Ministerial de Contas compactua com o entendimento da d. Auditoria que apontou a ocorrência de **déficit de execução orçamentária**, sem a adoção das providências efetivas, na monta de R\$ 1.560.208,67, e de **déficit financeiro ao final do exercício** na importância de R\$ 2.946.500,45.

Cabe ressaltar que a Unidade de Instrução efetuou os devidos ajustes no resultado financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado que, a princípio, registrou superávit decorrente das disponibilidades do Instituto Bananeirense de Previdência (R\$ 5.171.004,25) e também do saldo dos restos a pagar do referido instituto, não pagos durante o exercício (R\$ 4.000,00) - fls. 800/801. Após os ajustes feitos pela Equipe Técnica, a situação do Ente passou de superavitária para deficitária, no montante de R\$ 2.946.500,45.

O defendente argumenta em sua defesa que o valor deficitário da execução orçamentária do município é ínfimo, representando apenas 3,81% da receita orçamentária arrecadada no exercício. Quanto ao déficit financeiro, o Edil alega que a falha não enseja motivo para reprovação das contas, citando jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Contas.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Os argumentos apresentados pelo gestor municipal não merecem acolhida, pois diante da frustração da receita arrecadada em relação à estimada ou do expressivo aumento de despesas confrontadas com aquelas inicialmente previstas, a LRF impõe ao ente público a efetivação da limitação de despesa de modo a reduzir o excesso verificado com o fim de alcançar as metas de resultados fiscais e cumprimento das obrigações de curto prazo, as quais só podem ser sanadas através da obtenção de resultado financeiro superavitário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º. (...).

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

Ademais, a mesma legislação estabeleceu providências, a exemplo da limitação de empenho, a serem observadas pelos gestores com a finalidade de alcançar os objetivos financeiros, *in verbis*:

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

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

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

[...]

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada



ESTADO DA PARAÍBA
 TRIBUNAL DE CONTAS
 MINISTÉRIO PÚBLICO

quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Caberia ao gestor ter demonstrado a tomada das ações previstas em lei com vistas a garantir o alcance das metas de resultado estipuladas, o que não foi feito.

Ressalte-se que a conduta foi tipificada pela Lei de Crimes Fiscais - Lei nº 10.028/00, como infração administrativa contra as leis de finanças públicas, nos seguintes termos:

*Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
 [...]
 III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.*

As irregularidades evidenciadas demonstram a ausência de comprometimento da administração municipal com a manutenção do equilíbrio das contas públicas e o cumprimento de metas entre receitas e despesas, em desrespeito ao princípio do planejamento, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cuja observância constitui requisito indispensável para se alcançar uma gestão fiscal responsável.

A adequação da despesa à receita arrecadada é meta a ser buscada por todo administrador público, o que não ocorreu na situação em apreço, porquanto o gestor não desenvolveu ações visando a uma melhor programação da arrecadação da receita e controle da despesa, bem como não manteve o equilíbrio das contas do erário, cabendo recomendações de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro, além da cominação de multa pessoal, com espeque no artigo 56, inciso II, da Lei Orgânica deste Egrégio Tribunal.

Ausência de transparência em operação contábil, carecendo de esclarecimentos e comprovação sob pena de responsabilização do gestor

A partir das informações constantes nos demonstrativos contábeis (Doc. TC 29256/18 – anexos/apensados), verificou-se a existência de registros extraorçamentários referentes a pagamentos de empréstimos consignados realizados



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

junto à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil, cujos pagamentos foram efetuados em valores superiores aos inscritos nos exercícios de 2013, 2014 e 2015.

A partir da análise feita pela Unidade Técnica, as consignações pagas a maior estão a seguir discriminadas:

| Saldo final de 2014/ Inicial de 2015 | | 2015 | | Saldo ao final de 2015 |
|---|-------------|--------------|--------------|---------------------------|
| | | Inscrição | Baixa | |
| Caixa Econ. Federal | - 43.887,38 | 1.408.175,86 | 1.430.494,09 | - 66.205,61 |
| Banco do Brasil | - 40.793,02 | 409.484,87 | 419.297,85 | -50.606,00 |
| TOTAL | | | | -116.811,61 |

No entendimento deste Membro do *Parquet* de Contas, a eiva em comento constitui irresponsabilidade no gerenciamento de recursos advindos de obrigações de terceiros junto às instituições financeiras – retenções extraorçamentárias. Além disso, são recursos que transitoriamente estão sob a escrituração contábil da Edilidade – dívida flutuante.

Cabe mencionar que, além do registro incorreto das parcelas dos empréstimos (baixa de receita extraorçamentária), o recolhimento a mais destas consignações causa estranheza, principalmente por não haver transparência e justificativas plausíveis para as incongruências verificadas nos saldos acima apresentados.

De acordo com a defesa *“os pagamentos das consignações junto às instituições credoras, por falta de suficiência financeira do município, foram efetivadas após o prazo devido, gerando juros e multas para o município, que infelizmente chega-se a esse valor demonstrado pela Auditoria nos anos de 2013 a 2015”*.

Portanto, observa-se que o próprio defendente reconhece que não foram efetuados os repasses dos valores consignados às instituições bancárias (CEF e BB) nos prazos legais, caracterizando afronta ao disposto no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal; além disso, os juros e multas decorrentes dos atrasos mencionados causaram danos ao Erário, em afronta aos ditames da Lei 8.429/92, que trata de improbidade administrativa.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Assim, este Membro do *Parquet* de Contas considera que o fato deve ser punido com aplicação de multa ao gestor por descumprimento dos princípios e normas atinentes à legalidade e transparência na Administração Pública, com fulcro na LOTCE/PB, cabendo recomendações para que a presente eiva não se repita nas gestões posteriores.

Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal

No tocante aos **gastos com pessoal**, a Unidade de Instrução apurou que os dispêndios com pessoal do Poder Executivo representaram o montante de R\$ 22.404.558,43, correspondendo a **60,89% da RCL, ultrapassando, por conseguinte, o limite (54%)** estabelecido pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto a **despesa com pessoal do Município** totalizou R\$ 23.931.972,26, equivalente a **65,04% da RCL, não atendendo ao final do exercício, ao limite máximo de 60%** fixado no art. 19, inciso III, da LC 101/2000.

Com isso, conclui-se que a partir dos dados apresentados na instrução processual, **a gestão municipal contrariou a Lei de Responsabilidade Fiscal** ao exceder os limites nela previstos e ao deixar de adotar as medidas corretivas necessárias ao ajuste das despesas de pessoal aos limites legais, consoante reclama seu art. 55, inciso II, da sobredita norma.

A extrapolação de tais índices, independentemente de sua monta, é rechaçada pela LRF, levando à declaração de atendimento parcial aos seus preceitos, bem como impondo a cominação de multa pessoal ao gestor responsável, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

É de se ressaltar, por oportuno, que a Unidade de Instrução, em atendimento ao Parecer PN-TC 12/2007 deste Tribunal de Contas/PB, não incluiu as despesas com obrigações patronais nos cálculos de pessoal, o que, no entender desta Representante Ministerial, contraria o estabelecido no art. 18 da LRF, *in verbis*:

*Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como **despesa total com pessoal**: o somatório dos **gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

peçoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A partir dos registros constantes do relatório exordial, fls. 795/1031, esta Representante Ministerial observou que a inclusão dos gastos com obrigações as patronais aumentaria o percentual do Município de R\$ 65,04% para 71,88% e o do Poder Executivo de 60,89% para 67,27%, acarretando gastos excessivos com pessoal, em afronta aos ditames da LRF.

Em suas alegações, o gestor justificou a tomada de medidas para redução das despesas com pessoal no mês de novembro de 2015 (fls. 1544/1550). Em contrapartida, verificou-se que o Alcaide apenas exonerou ocupantes de cargos comissionados no mês 11/2015, para no exercício seguinte (2016) continuar a extrapolar os limites da LRF, além de realizar contratação irregular de pessoal, sem a utilização de concurso público.

A respeito disso, a d. Auditoria discriminou as quantidades de servidores ocupantes de cargos comissionados a partir de setembro de 2015, relacionados mês a mês, até abril de 2016, conforme a seguir:

| Competência | Número de Comissionados |
|-------------|-------------------------|
| 09/2015 | 240 |
| 10/2015 | 239 |
| 11/2015 | 90 |
| 12/2015 | 30 |
| 01/2016 | 116 |
| 02/2016 | 165 |
| 03/2016 | 243 |
| 04/2016 | 264 |

Fonte: Rel. Análise Defesa – fl. 1607.

Deste modo, restou evidente o descumprimento de norma legal, bem como negligenciada a necessária responsabilidade para com a gestão pública, cabendo aplicação de multa pessoal ao gestor responsável, com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB, **além de recomendações e os devidos alertas para adequação das referidas despesas ao limites legais, conforme determina a LC 101/2000, além de impactar negativamente na Prestação de Contas.**

Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Analisando os autos, a d. Auditoria concluiu que o Município de Bananeiras aplicou, em 2015, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o valor de R\$ 4.139.169,90, o que corresponde a 21,93% das receitas de impostos e transferências recebidas pelo Ente (R\$ 18.876.073,94).

Nessa esteira, é pacífico o entendimento quanto à aplicação mínima de 25% da receita de impostos próprios e transferidos na manutenção e desenvolvimento do ensino constituir obrigação pública prevista na Constituição Federal/88. Tal imperativo constitucional é endereçado aos gestores do erário com o escopo de melhorar o sistema público de educação, propiciando desenvolvimento social e econômico a toda a população.

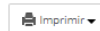
Entende-se a partir da irregularidade acima mencionada que, na prática, torna-se difícil garantir o direito de acesso à educação no âmbito do Município se não se planejam as ações administrativas e de gestão fiscal a fim de se corrigirem os rumos no curso do próprio exercício financeiro, especificamente quanto à aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Observe-se que, de acordo com o portal QEdu, desenvolvido pela Meritt e Fundação Lemann, os índices de evolução do aprendizado no município, relativamente ao Ensino Fundamental I (5º ano) que possuíam uma curva ascendente, sofreram uma involução a partir do exercício de 2015, o que agrava ainda mais o fato de não se ter aplicado a quantidade de recursos minimamente desejável nesta área.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

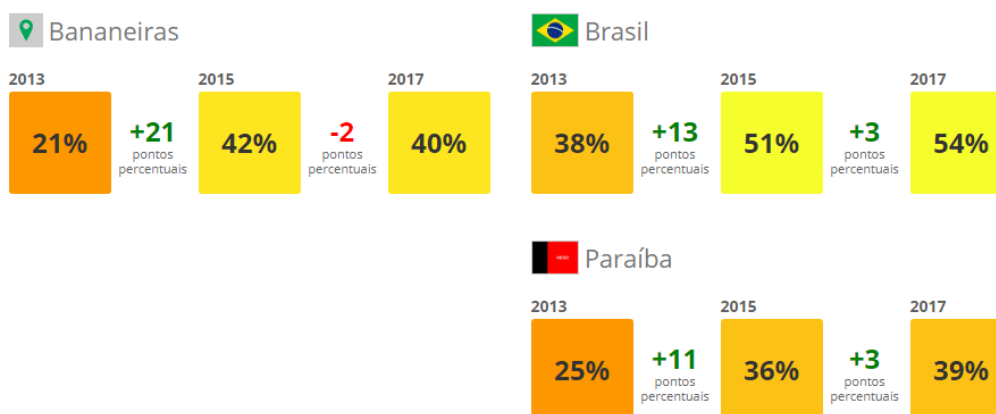
Evolução do aprendizado: Bananeiras



Podemos verificar se os resultados melhoraram ao longo dos anos. Para cada competência e etapa escolar, observe o crescimento de 2015 para 2017

! Saiba como usar a página de evolução do aprendizado

Informações sobre: 5º ano 9º ano Português Matemática Todas Escolas Municipais Escolas Estaduais



1

A grave irregularidade detectada no exercício de 2015, associada à falta de aplicação mínima de recursos em MDE macula as contas de gestão e, **conforme Parecer Normativo PN TC 52/20049, constitui motivo para emissão de parecer contrário à provação das contas de governo do ex-prefeito, bem como justifica a aplicação de multa pessoal ao responsável, com espeque no art. 56, inc. II, da LOTCE/PB.**

Cabe, igualmente, a emissão de recomendação à atual Administração de Bananeiras, no sentido de observar estritamente os mandamentos constitucionais e legais atinentes à matéria, com vistas a sempre alcançar os limites mínimos de aplicação em educação recomendados no ordenamento jurídico vigente.

Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas

¹ <https://www.qedu.org.br/cidade/3743-bananeiras/evolucao>



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Verificando os autos, a Unidade de Instrução apontou despesas realizadas em valores superiores aos que foram empenhados **no montante de R\$ 25.750,00**. Ainda, de acordo com o relatório inicial, fls. 808/809, os serviços contratados pela Edilidade referem-se à prestação de assessoria técnica especializada na auditoria e gestão das obrigações previdenciárias, serviços técnicos especializados na área de ciências contábeis e na elaboração de projeto de reforma parcial e melhorias do mercado público municipal, dentre outras.

Ora, de se estranhar que, a despeito da contratação de tal serviço de assessoria, o município esteja enfrentando graves problemas em seu Instituto Próprio de Previdência, sendo, inclusive, objeto de denúncia por parte do MPPB², por deixar de recolher, voluntariamente, no período de 2013 a 2018, obrigações previdenciárias.

Ademais, quando do Acompanhamento da Gestão Municipal, a Equipe Técnica deste TCE/PB observou que, ao longo de 2015, **26 (vinte e seis) servidores municipais receberam pagamentos em duplicidade, como servidores ativos e inativos, cujos salários e proventos foram pagos através da Prefeitura de Bananeiras e do Instituto de Previdência Municipal**, gerando um prejuízo aos cofres municipais na monta de R\$ 284.365,02, sendo a responsabilidade solidária atribuída ao prefeito municipal e ao gestor do instituto previdenciário municipal.

O gestor apresentou defesa apenas quanto às despesas empenhadas acima do valor de dispensa de licitação, no valor de R\$ 25.750,00, alegando que os pagamentos efetuados às empresas **Denny Kerson Projetos e Initus Consultores Associados Ltda** foram efetuados mediante termo de contrato por um período de 30 dias, antes do procedimento licitatório para contratação de ambas.

Desse modo, tendo em vista as inconsistências nos registros dos gastos ora apontados, esta Representante Ministerial enfatiza que **as despesas referentes aos pagamentos de servidores em duplicidade (R\$ 284.365,02) causaram prejuízos aos cofres do município** por serem consideradas irregulares e lesivas ao patrimônio público e **cujos valores devem ser devolvidos aos cofres da Edilidade**, além da cominação de multa pessoal ao responsável, com fulcro Lei Orgânica desta Corte de Contas.

² <https://correiodaparaiba.com.br/politica/prefeito-de-bananeiras-e-denunciado-por-crime-de-responsabilidade/>



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

NÃO EMPENHAMENTO e NÃO RECOLHIMENTO da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência

No tocante às contribuições previdenciárias patronais, verificou-se que os montantes não empenhados e não recolhidos ao sistema previdenciário corresponderam, respectivamente, a R\$ 1.007.270,96 e R\$ 2.208.842,80 distribuídos entre o regime próprio – RPPS e regime geral – RGPS, conforme a seguir:

| Valores não empenhados – R\$ | Valores não recolhidos – R\$ |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| RGPS 458.159,78 | RGPS 625.855,08 |
| RPPS 549.111,17 | RPPS 1.582.987,72 |
| Total 1.007.270,96 | Total 2.208.842,80 |

Em suas alegações, o gestor justifica que a dívida previdenciária não empenhada está sendo analisada pela gestão, mediante a viabilidade de parcelamento do débito junto à previdência social e, conseqüentemente, o pagamento das parcelas empenhadas, conforme o mencionado acordo.

No entender desta Representante Ministerial de Contas as alegações do gestor responsável não procedem, sobretudo porque **as despesas junto à previdência que não foram empenhadas e nem recolhidas deverão** ser pagas acrescidas dos valores de juros e multa, o que acarreta um efeito ainda mais danoso aos cofres públicos e aos dependentes da seguridade social, conforme o art. 194 da Constituição Federal. Além disso, segundo levantamento da Auditoria – fl. 2.444, o parcelamento da dívida que o gestor efetuou no mês de julho de 2017 não se refere às obrigações previdenciárias apontadas pelo Órgão Técnico deste Tribunal, **não elidindo a irregularidade.**

O Parecer Normativo nº 52/2004, emitido por esta Corte de Contas, em seu item 2.5 estabelece:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais,



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

[...]

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

Diante das irregularidades ora apontadas, esta Representante Ministerial entende que as contas prestadas são passíveis de reprovação, além da cominação de multa pessoal aos responsáveis, com fulcro no artigo 56, II da LOTCE/PB.

Da não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações

Constatou-se por meio da Unidade Técnica que a Prefeitura Municipal de Bananeiras realizou despesas com serviços técnicos contábeis, jurídicos e de assessoramento em diversas áreas (fls. 806/807), sem o devido procedimento licitatório no montante de R\$ 439.479,17.

Em suas alegações, a defesa do Alcaide argumentou que *“sendo possível a contratação de profissionais, mediante inexigibilidade de licitação, faz-se necessária a análise da adequação do mesmo aos critérios legalmente estipulados para que alcancemos uma conclusão da legalidade da contratação feita pela Administração e o direito ao respectivo pagamento”*.

Quanto à matéria, este Órgão Ministerial de Contas ressalta que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, XXI, **consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação** para contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **ressalvando apenas as hipóteses que a legislação especificar**.

Com esse entendimento, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas na Lei n.º 8.666 de 1993, hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, apresentando-se compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ademais, não compete ao gestor público, na qualidade de fiel aplicador da lei, em sede de ato vinculado como a realização de despesa pública, usar de discricionariedade ou deixar de realizar o devido procedimento licitatório prescrito na Lei de Licitações e Contratos sob o argumento de que, tomada singularmente, aquela despesa não alcança o mínimo previsto em lei para a realização de determinada modalidade de licitação ou traduz hipótese líquida de inexigibilidade.

Logo, ao não realizar licitação, fora das hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, o Edil responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da Lei de licitações e Contratos, que assim preceitua:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Além da desobediência à regra da obrigatoriedade da licitação, com exceção dos casos de dispensa e inexigibilidade, há indícios de infração à norma do artigo 90 da Lei 8.666/93, senão vejamos:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Portanto, haja vista que foram efetuadas despesas sem a instauração do exigido certame licitatório, vislumbra-se a burla à regra constitucional da obrigatoriedade da licitação e aos ditames legais pertinentes à matéria, a qual impõe a cominação de multa pessoal à Autoridade Responsável, com espeque no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB.

Frustração ou fraude, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, do caráter competitivo do procedimento licitatório



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Após um levantamento nos autos dos procedimentos licitatórios realizados, constatou-se que a Prefeitura de Bananeiras realizou licitação na modalidade inexigibilidade para contratação de profissionais do setor artístico, consultorias, além de assessorias sem observância dos requisitos exigidos pela Lei 8.666/93, no seu art. 25.

Esta Representante do MP de Contas entende que são considerados serviços de natureza singular aqueles que cumpram os requisitos de notória especialização, além da natureza específica, não se constituindo trabalhos rotineiros.

A d. auditoria assinalou que o uso desta modalidade de licitação fere os princípios da impessoalidade e transparência, **entendimento em consonância com este Órgão Ministerial, especificamente por burlar o caráter competitivo do certame em análise.**

Nesse contexto, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal regulamenta e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Ademais, a Lei de Licitações e Contratos tipifica tal conduta como criminosa e evidente afronta à moralidade na Administração Pública.

Lei 8.666/93:

Seção III

Dos Crimes e das Penas

(...)

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. (grifos acrescidos)

Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição de previdência



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

De acordo com os registros extraorçamentários constantes no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos não Consignados no Orçamento (fl. 196), também dos dados obtidos a partir da PCA/2015 do Instituto Bananeirense de Previdência Municipal – IBPEM, a Edilidade deixou de repassar aos órgãos de previdência – RGPS/RPPS - o montante de **R\$ 490.597,74**, descontados dos servidores, a título de contribuições previdenciárias, em afronta aos arts. 40, 149, §1º, e 195, II, da Constituição Federal, conforme a seguir explicitado:

| Descrição ³ | Retenções (R\$) | Repasses (R\$) | Não repassado (R\$) |
|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Retenção de INSS | 510.952,73 | 410.934,71 | 100.018,02 |
| Retenção de BPEM | 1.391.600,04 | 1.001.020,32 | 390.579,72 |
| Total | 1.902.552,77 | 1.411.955,03 | 490.597,74 |

Fonte: Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos não Consignados no Orçamento (fls.196)/ Balanço Financeiro (fls. 186/187) / item 10, subitem 10.1, do relatório inicial da PCA/2015 do IBPEM (Proc. TC nº 04869/16).

Fonte: Relat. PCA – fl.

826.

Acerca da presente matéria, o D. Procurador do MPJTCE/PB, Dr. Luciano Andrade Farias, quando da emissão do Parecer Ministerial nº 39/19 – Proc. TC 05787/17 - argumentou o seguinte:

A ausência da regularidade de empenhamento e/ou dos repasses ou ainda a simples realização de parcelamento têm aptidão para causar prejuízos às gestões municipais seguintes, que assumirão um débito crescente, pela imediata inclusão de juros e multa no valor principal, além do óbvio acréscimo da correção monetária pelo atraso.

Entendo que é questionável a aceitação de parcelamento para fins de isenção da responsabilidade do Gestor, já que isso pode se configurar como um estímulo ao não adimplemento tempestivo das obrigações, além do que a simples adesão importa na cobrança de encargos que oneram desnecessariamente o patrimônio público, e isso, como foi realçado, compromete as gestões futuras.

*No caso da **ausência de repasse das obrigações retidas dos servidores**, como ocorreu nos autos, a situação se agrava ainda mais.*

Trata-se de situação que esta Corte vem repreendendo com maior rigor e que reflete o descontrole quanto à situação previdenciária do Município. Colabora também para a emissão de parecer contrário.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Cabe frisar quanto à matéria que o não empenhamento e o não recolhimento tempestivo de obrigações previdenciárias atrai a incidência de multa e de juros, situação caracterizadora de dano ao erário.

Diante da irregularidade ora apontada, esta Representante do *Parquet* de Contas entende que as contas prestadas são passíveis de reprovação, além da aplicação de multa prevista no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB ao gestor responsável, bem como envio de recomendação para que a atual gestão municipal regularize a situação dos repasses das contribuições previdenciárias, a fim de evitar o descontrole da dívida previdenciária ocasionada pelos sucessivos inadimplementos.

Omissão de valores da Dívida Fundada

No tocante ao registro dos principais componentes da dívida fundada do município de Bananeiras, constatou-se que houve **divergência nos valores informados e constatados pela Auditoria** quanto à dívida previdenciária (**RGPS**), débitos junto à **CAGEPA** e à **ENERGISA**, nos montantes a seguir apresentados:

| Especificação | Valor informado (R\$) | Valor Constatado (R\$) | Valor Omissão (R\$) |
|---------------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|
| Previdência (RGPS) | 4.923.807,27 | 4.962.602,73 | 38.795,46 |
| CAGEPA – Empresa de água e esgoto | 77.752,54 | 183.703,55 | 105.951,01 |
| ENERGISA- Empresa de energia elétrica | 0,00 | 55.047,22 | 55.047,22 |
| TOTAIS | 5.001.559,81 | 5.201.353,50 | 199.793,69 |

Em suas considerações, a defesa do então gestor argumentou o seguinte:

“Com relação a diferença da Previdência (RGPS), conforme SICOB DATAPREV-INSSCONSULTA SALDOS AGREGADOS DO DEVEDOR, fornecido pela Receita



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Federal do Brasil, o saldo devedor na verdade é de R\$ 4.923.807,27 conforme documento anexo (doc. 11.0). Porém a auditoria levou em consideração o valor apurado, no entanto, nos consideramos o saldo devedor demonstrado no relatório mencionado.”

Ora, o valor da dívida junto ao RGPS considerado pela Auditoria corresponde ao valor total parcelado, o que representa uma diferença de R\$ 38.795,46 não computada na dívida de longo prazo – dívida fundada interna do município.

Nesse contexto, este Membro do MP de Contas corrobora o entendimento da Unidade Técnica, pois o parcelamento da dívida junto ao INSS não sana o débito previdenciário em análise. Além disso, a dívida fundada do Ente vem crescendo ao longo de exercícios anteriores, conforme já demonstrado nos autos (fl. 822).

Quanto aos valores divergentes referentes à CAGEPA e à ENERGISA, a d. Auditoria verificou que o defendente não apresentou documentação capaz elidir a irregularidade, permanecendo os valores omissos acima apresentados.

Com isso, esta Representante do MP de Contas corrobora com o entendimento da Unidade Técnica quanto à ausência de contabilização, no exercício de 2017, da dívida flutuante – dívida de curto prazo – ora em comento.

A despeito disso, tal mácula deve ser vista como grave para o equilíbrio da gestão orçamentária e financeira do Ente, principalmente quando se leva em consideração que os registros contábeis devem conter informações fidedignas, confiáveis e verossímeis. Apenas desse modo é que se viabiliza uma análise criteriosa da utilização dos recursos públicos por parte da unidade jurisdicionada, possibilitando-se a emissão de um juízo de valor acerca da sua situação orçamentária, financeira e patrimonial.

Nesse contexto, há de se manter a referida irregularidade, que deve ser analisada de modo conjunto com as demais falhas verificadas na gestão.

Em face do exposto, esta Representante Ministerial pugna pelo (a):



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- a) **Emissão de PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Bananeiras, *Sr. Douglas Lucena Moura de Medeiros*, relativas ao exercício de 2015;
- b) **Julgamento pela IRREGULARIDADE** das contas de gestão do Prefeito acima referido;
- c) **DECLARAÇÃO DE NÃO ATENDIMENTO** aos preceitos da LRF;
- d) **IMPUTAÇÃO do valor de R\$ 284.365,02** referente a despesas com pagamentos de servidores em duplicidade, os quais causaram prejuízos aos cofres do município;
- e) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao citado gestor, com espeque no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;
- f) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora detectadas.
- g) **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.

João Pessoa, 27 de maio de 2019.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO

Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB

macf