



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.961/18

RELATÓRIO

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Douto Procurador Geral, Srs. Conselheiros Substitutos

Cuida-se nos presentes autos da Gestão Fiscal e Gestão Geral (**Prestação Anual de Contas**) da Sr^a **Maria Assunção Vieira**, Prefeita do município de **São José de Princesa-PB**, exercício **2017**, encaminhada a este **Tribunal** em **23.03.2018**, dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o Relatório Inicial de fls. 1049/170, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei nº 156, de 09.12.2016, estimou a receita em **R\$ 18.186.862,00**, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais até o limite de 50% do total orçado. Foi também autorizado pela Lei nº 161/2017 créditos especiais no valor total de R\$ 60.000,00. Desses valores, a receita arrecadada somou **R\$ 10.796.139,03** e a despesa realizada **R\$ 11.725.032,04**. Os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram **R\$ 3.674.503,36** e os especiais **R\$ 60.000,00**, cuja fonte foi anulação de dotações;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram **R\$ 3.389.372,04**, correspondendo a **35,31%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **98,41%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram **R\$ 1.626.139,69**, correspondendo a **18,23%** das receitas de impostos, inclusive transferências;
- Os investimentos em obras públicas somaram **R\$ 436.201,37**, representando **3,72%** da despesa total orçamentária. O seu acompanhamento observará os critérios estabelecidos na RN TC nº 06/2003;
- Não houve excesso na remuneração paga aos agentes políticos do Poder Executivo;
- Os Balanços Orçamentário, Patrimonial e Financeiro foram corretamente elaborados. Este último apresentou, ao final do exercício, um saldo bancário de **R\$ 687.410,99**, distribuídos entre caixa e bancos, nas seguintes proporções 4,28% e 95,72%, respectivamente;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou **R\$ 3.233.296,16**, equivalente a **29,95%** da Receita Corrente Líquida – RCL, dividindo-se nas proporções de 32,88% e 67,12% entre flutuante e fundada, respectivamente, quando confrontada com a do exercício anterior apresenta um acréscimo de 127,90%;
- Os gastos com Pessoal atingiram **R\$ 4.682.847,75**, correspondendo a **43,38%** da RCL. Enquanto que os do Poder Executivo, representou **39,84%**;
- Os RGF e REO foram elaborados conforme as normas legalmente estabelecidas, com a comprovação de suas respectivas publicações;
- O repasse para o Poder Legislativo obedeceu aos limites estabelecidos na Constituição Federal;
- Não há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no exercício.

Além desses aspectos, o órgão de instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação da Gestora do município, Sr^a **Maria Assunção Vieira**, que apresentou defesa nesta Corte, conforme consta das fls. 1174/84 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o Relatório de fls. 1191/3 dos autos, entendendo remanescer as seguintes falhas:

- **Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um Órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (item 4.0.1);**

A Defesa diz que a suplementação ora discutida está devidamente amparada pela Lei nº 156/2016 (LOA), conforme o artigo 6º, onde autoriza a suplementação de até 50% do orçamento. Assim, a defesa conclui que não há irregularidade uma vez que foi utilizada a suplementação de créditos, não ocorrendo a hipótese de remanejamento, transposição ou transparência de recursos.

A Auditoria diz que não acata as argumentações da defesa. O remanejamento de recursos ocorrido é vedado por norma legal, conforme estabelecido no artigo 167, VI da CF/1988. O fato de remanejar, transpor ou transferir recursos da Prefeitura para a Câmara não evidencia uma suplementação de crédito previamente autorizado, como alega a defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.961/18

Segundo a Auditoria, foi constatada a suplementação no orçamento da Câmara, sem a respectiva dotação correspondente, não sendo constatada a existência de autorização prévia legislativa, com Lei específica autorizativa para remanejamento entre Órgãos.

- **Ocorrência de Déficit na execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 928.893,01 (item 5.1.1);**

O defendente alega que o ano de 2017, como também nos exercícios anteriores, ocorreram eventos que impactaram a economia e afetou diretamente a situação financeira dos municípios. Argumentou que a previsão de arrecadação no Balanço Orçamentário era de R\$ 18.186.862,00. No entanto, devido ao cenário econômico, a receita efetivamente arrecada foi de R\$ 10.796.139,03, com isso, a Edilidade promoveu cortes possíveis nos gastos públicos, reduzindo a despesa para R\$ 11.725.032,04, em uma tentativa de acompanhar a queda da receita. Alegou que há aumentos indispensáveis para a operacionalização da máquina pública, tais como: merenda escolar, combustíveis, medicamentos, material de expediente, entre outros, o que torna impossível reduzir as despesas no mesmo nível de decréscimo da receita. Assim, o Gestor não pode ser penalizado por fatos que fogem da sua alçada. A defesa alegou por fim que algumas receitas que estavam previstas para o exercício de 2017 só foram auferidas efetivamente em 2018.

A Unidade Técnica diz que as justificativas apresentadas não sanam a irregularidade, visto que não há evidência de que foram tomadas medidas para contenção dos gastos, limitação de empenhos ou outras que procurassem o estabelecimento do equilíbrio orçamentário. Quanto à alegação de que algumas receitas de 2017 só foram auferidas em 2018, a defesa apresentou apenas um documento do Fundo Nacional de Saúde com a informação de um repasse de R\$ 9.126,00, valor bem irrisório diante do total do déficit apurado R\$ 928.893,01.

- **Ocorrência de Déficit Financeiro no final do exercício, no valor de R\$ 866.190,23 (item 5.1.2);**

Segundo a defesa, a Auditoria limitou-se apenas a informar o valor do déficit financeiro de R\$ 866.190,23, sem a existência de qualquer memória de cálculo ou achado de auditoria. Assim, a Defesa informa que, considerando o Balanço Patrimonial consolidado, a diferença entre o Passivo Financeiro e o Ativo Financeiro (R\$ 1.894.221,27 – R\$ 1.096.448,90), resulta em um déficit de **R\$ 797.772,37**, diferente do que foi apontado pela Auditoria. A defesa reitera as alegações quanto à situação econômica que afetou as receitas municipais, com diminuição de repasses federais e arrecadações próprias. Para a Defesa, ocorrência de déficit financeiro em si não caracteriza falha, uma vez que as demonstrações contábeis elaboradas ao final do exercício refletem uma situação momentânea. Assim, a situação verificada em 31/12/2017, no balanço patrimonial, em relação aos *restos a pagar*, já não reflete a situação atual, haja vista o pagamento de grande parte dos *restos a pagar* de 2017 quitados em 2018. A defesa acrescenta que a diferença remanescente poderá ser compensada no decorrer dos exercícios vindouros, sem comprometimento do equilíbrio das finanças públicas.

A Unidade Técnica, inicialmente, informou que o montante do déficit apontado no relatório prévio foi determinado com base nas informações constantes no SAGRES e TRAMITA, conforme discriminado no item 5.1 Reflexos Orçamentários e Patrimoniais, fls. 605. Com as informações consolidadas do Balanço Patrimonial, o déficit financeiro apresentado passa a ser de **R\$ 876.203,98** (Tabela fls. 1055 dos autos).

A própria Defesa concorda que ocorreu *déficit*, apenas com o valor diverso do apontado inicialmente. Independente de valor, o fato é a constatação de um *déficit financeiro* que pode comprometer as contas públicas. A gestão deve obrigatoriamente buscar sempre o equilíbrio financeiro, não se pode gastar mais do que arrecada, o que contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal e princípios constitucionais do artigo 37, da CF/1988. Dessa forma, as alegações da defesa não são acatadas pela Auditoria para suprimir a irregularidade já apontada.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Bradson Tibério Luna Camelo**, emitiu o Parecer nº 860/2018, anexado aos autos às fls. 1196/205, com as seguintes considerações:

Em relação à transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um Órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, a Auditoria constatou uma suplementação no orçamento da Câmara, sem a respectiva dotação correspondente, não sendo constatada a existência de autorização prévia legislativa, com Lei específica autorizativa para remanejamento entre Órgãos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.961/18

A defesa, em suma, alegou que a autorização de suplementação estava prevista na LOA do Município, havendo, portanto, a utilização de créditos suplementares previamente autorizados e não ocorrendo a hipótese de remanejamento, transposição ou transferência de recursos. A Auditoria não acatou as alegações de defesa, haja vista a ocorrência de remanejamento de recursos sem prévia autorização legislativa, sendo tal prática vedada pelo artigo 167, VI da Constituição Federal.

Nos termos do art. 165, § 8º, da Constituição Federal, em observância ao princípio da exclusividade, a Lei Orçamentária Anual (LOA) não poderá conter dispositivo estranho à fixação da despesa e previsão de receitas, ressalvando-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária. Dentre as espécies de créditos adicionais, considerados como autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, o crédito suplementar se destina ao reforço da dotação orçamentária e, por conseguinte, passa a integrar o próprio orçamento, desde que: a) existam recursos disponíveis; b) haja exposição da justificativa; c) seja aberto por meio de decreto executivo; d) não seja executado em exercício posterior.

Ora, de acordo com Decreto nº 34/2017 (fls.783/784), a Prefeitura Municipal de São José de Princesa autorizou a abertura de crédito adicional suplementar para o reforço de dotações no Orçamento do exercício financeiro de 2017, anulando recursos da Secretaria de Agricultura para suplementação da Câmara Municipal, no valor de R\$ 47.835,00. Por outro lado, com base no princípio orçamentário da proibição e estorno, também conhecido por princípio orçamentário de proibição de estorno de verbas, são vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

O erro cometido pelo poder executivo municipal remonta a confusão que existe entre as técnicas de alteração do orçamento em curso: Os créditos adicionais (mudança qualitativa na alocação) e os estornos de verbas (alteração qualitativa do orçamento). Ambas as práticas necessitam de prévia autorização legislativa, de acordo com os incisos V e VI do art. 167 da Constituição de 1988. Os professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis deixam claro que há uma diferença ontológica entre a abertura de crédito suplementar e 'o remanejamento, transposição e transferência'. No caso do estorno de verbas, há uma reprogramação das despesas, pois as prioridades foram modificadas e precisa haver realocação; no caso dos créditos suplementares, o elemento importante é a necessidade de novos recursos. A confusão entre as duas formas citadas (crédito suplementar e estorno de verba) ocorre devido ao artigo 43, §1º, III, da Lei nº 4.320/64, pois este dispositivo fala que a abertura de crédito suplementar pode se dar com recursos "resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei". Ocorre que a interpretação e a aplicação desta norma infraconstitucional deve se dar em consonância com o disposto no art. 167, V e VII, da Constituição da República. Assim, somente é possível a abertura de crédito suplementar (sem nova autorização legislativa) quando a anulação parcial ou total de dotação orçamentária que esteja alocada no mesmo órgão e na mesma categoria de programação, ou seja, não sendo estorno de verba.

Ao expedir e executar o Decreto nº 00342017, remanejando recursos sem autorização legislativa para tal, o poder executivo municipal violou a Constituição Federal e atentou contra importantes princípios (como o da separação dos poderes e o do planejamento) que sedimentam a República. Apesar de a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar, como já exposto, ter vindo no bojo da Lei Orçamentária Anual (sendo mais fácil ao gestor seu manejo), havia necessidade de lei específica para o remanejamento de recursos orçamentários. Esta restrição descrita, não necessitará de autorização legislativa quando ocorrer no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, cujo objetivo é viabilizar os resultados de projetos, restritos a essas funções, assim preconiza o §5º do artigo ora mencionado, o qual foi acrescentado pela Emenda Constitucional nº 85/2015. O QUE NÃO OCORREU NO CASO EM TELA.

O procedimento utilizado pela Prefeitura de São José de Princesa não respeitou a separação de poderes e, indiretamente, a escolha alocativa feita pela sociedade. Permitir que o chefe do Executivo remaneje ao seu livre alvedrio o orçamento cria um risco semelhante ao de dar um cheque em branco, por isso a Constituição proibiu a referida prática. Sendo assim, o Representa Ministerial opina pela manutenção da irregularidade, a qual contribui para a valoração negativa das contas prestadas pela Gestora, bem como enseja a aplicação de multa com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB;

Quanto à ocorrência do *Déficit* na execução orçamentária (R\$ 928.893,01), sem adoção das providências efetivas e a ocorrência de *Déficit* financeiro (R\$ 876.203,98), ao final do exercício, a LRF elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável a uma Gestão fiscal responsável, segundo dispõem os artigos 1º, §º e 12 da citada norma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.961/18

Como se vê, a Lei de Responsabilidade Fiscal ressalta a importância do planejamento orçamentário nas arrecadações das receitas e a necessidade de se transformar o que foi previsto em receita efetivamente realizada. No caso em tela, a Gestora tenta explicar o déficit orçamentário, em suma, pela queda da arrecadação causada pelas crises financeiras, que tomou medidas para o contingenciamento de despesas, que algumas dessas despesas essenciais para o funcionamento da máquina pública são difíceis de diminuir e que algumas receitas previstas para o exercício de 2017 só foram auferidas no exercício de 2018.

Cabe esclarecer que a contabilidade pública brasileira adota o regime de caixa para a contabilização da receita e de competência para a despesa pública, conforme o artigo 35, incisos I e II, da Lei nº 4.230/64. O Balanço Orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, nos termos do artigo 102 da Lei 4.320/64. A legislação citada é bem clara quanto à metodologia adotada para apuração no Balanço Orçamentário, não cabendo por parte desta Corte de Contas a adoção de teorias que visem modificá-la.

A alegação de frustração de receitas previstas deve ser analisada com cautela, uma vez que pode ser decorrente de uma queda, principalmente, nas transferências federais, mas também pode ser ocasionada por uma previsão superdimensionada da arrecadação para o período. Observa-se que não houve significativa mudança na arrecadação do exercício de 2017 (R\$ 10.796.139,03) para o exercício de 2016 (R\$ 10.961.540,69). Desta forma, pode-se concluir que o referido *déficit* não foi causado por uma diminuição significativa nos repasses, mas por um superdimensionamento das receitas na LOA, haja vista a previsão de arrecadação de R\$ 18.186.862,00. Ademais, mesmo que houvesse queda na arrecadatória, é obrigação do Gestor Público tomar medidas efetivas para contenção das despesas, o que não foi demonstrado nos autos. Assim, em consonância com as normas de contabilidade pública apresentadas, o déficit na execução do orçamento existiu, conforme constatado pela Auditoria;

No tocante ao *déficit* financeiro, a defesa apresenta praticamente as mesmas alegações e acrescenta os gastos com *restos a pagar*. Deve-se lembrar que os *Restos a Pagar* devem correr à conta do saldo final das disponibilidades financeiras do exercício em que forem empenhados, não devendo comprometer a receita orçamentária do exercício seguinte àquele que foram inscritos.

Observa-se, portanto, a existência de elevados *déficits* orçamentário e financeiro, o que demonstra que a Alcaldessa não desenvolveu ações visando a uma melhor programação e controle da receita, bem como não manteve o equilíbrio das contas do Erário. A adequação da despesa à receita arrecada deve ser buscada a todo custo pelo Gestor Público, cabendo, além da aplicação de multa, recomendações de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro.

Ante o exposto, pugnou o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pelo (a):

- a) Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas em análise, de responsabilidade da Sr^a Maria Assunção Vieira, Prefeita do Município de São José de Princesa - PB, em virtude das irregularidades constatadas na sua Gestão, durante o exercício de 2017;
- b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de Gestão da mencionada Responsável;
- c) Atendimento parcial às determinações da LRF;
- d) Aplicação de Multa àquela Autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 18/1993);
- e) Recomendação à Administração Municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobretudo, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.

Esse Relator informa que em relação à transposição de recursos entre Órgãos, e de acordo com o **Decreto nº 34/2017**, ocorreu a abertura de Crédito Adicional Suplementar para reforço de dotações da Câmara Municipal [01.031.1001.2001 – Manutenção das Atividades Legislativas – 3190.11 Pessoal (R\$ 34.422,00 e 3190.13 Obrigações Patronais (R\$ 13.413,00)], utilizando como fonte de recursos a Anulação Parcial de Dotações da Secretaria de Agricultura do Município [20.606.1008.2013 – Manutenção da Secretaria de Agricultura – 3190.11 Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil (R\$ 47.835,00)]. Logo possível falha é de responsabilidade da Câmara onde o Crédito foi aberto e utilizou os recursos.

É o relatório, informando que os interessados foram intimados para a presente sessão!



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 04.961/18

PROPOSTA DE DECISÃO

Sr Presidente, Srs Conselheiros, Douto Procurador Geral, Srs Conselheiros Substitutos,

Considerando o relatório da equipe técnica desta Corte, e em dissonância como o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, bem como o atendimento aos índices constitucionais e legais obrigatórios de saúde, educação, proponho que os Exmos. Srs. Conselheiros membros do E. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- Emitam **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas da **Sr^a Maria Assunção Vieira**, Prefeita do Município de **São José de Princesa - PB**, relativas ao exercício de **2017**, encaminhando-o à consideração da egrégia Câmara de Vereadores do Município;
- Declarem **Atendimento PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte daquela Gestora;
- Julguem **REGULARES com Ressalvas** os atos de gestão e ordenação das despesas da **Sr^a Maria Assunção Vieira**, Prefeita do município de São José de Princesa/PB, relativas ao exercício financeiro de **2017**;
- **Recomendem** à Administração Municipal de São José de Princesa PB no sentido de conferir estrita observância as normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

É a proposta !

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 04.961/18

Objeto: **Prestação de Contas Anuais**

Município: **São José de Princesa – PB**

Prefeito Responsável: **Maria Assunção Vieira**

Patrono/Procurador: **Carlos Roberto Batista Lacerda – OAB/PB**

**MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DE PRINCESA –
Prestação Anual de Contas da Prefeita – Exercício
2017. Parecer Favorável à aprovação das contas.
Regularidade, com ressalvas dos Atos de Gestão.
Recomendações.**

ACÓRDÃO APL TC n° 606/2018

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC n.º 04.961/18**, referente à Gestão Geral (Prestação Anual de Contas) e Gestão Fiscal da Prefeita Municipal de **São José de Princesa - PB, Srª Maria Assunção Vieira**, relativas ao exercício financeiro de **2017**, ACORDAM os Conselheiros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, com declaração de impedimento do Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do relatório e da proposta de decisão do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) DECLARAR** Atendimento **PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, parte daquela Gestora;
- 2) JULGAR REGULARES com Ressalvas**, os atos de gestão e ordenação das despesas realizadas pela **Srª Maria Assunção Vieira**, Prefeita do município de **São José de Princesa - PB**, relativas ao exercício financeiro de **2017**;
- 3) RECOMENDAR** à Administração Municipal de São José de Princesa PB no sentido de conferir estrita observância as normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

Presente ao julgamento o Exmo. Sr. Procurador Geral do MPE

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TC- Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa, 22 de agosto de 2018.

Assinado 28 de Agosto de 2018 às 07:53



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 27 de Agosto de 2018 às 17:49



Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Assinado 28 de Agosto de 2018 às 10:45



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL