



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

Origem: Secretaria Extraordinária de Comunicação Institucional - SECOM

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2004

Interessados: Tarcizo Telino de Lacerda

Sólon Henriques de Sá e Benevides

Laércio de Medeiros Cirne

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Ilegitimidade passiva do gestor. Ampliação da competência dos TC's. Inocorrência. Não cumprimento de normativo do TCE/PB. Falhas não condizentes à reprovação das contas. Regularidade com ressalvas. Multa aos ordenadores de despesas. 1) Embora despojado de funções de ordenar despesas, se o gestor continua com funções administrativas submissas ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas, segundo a nova ótica constitucional, pode – e deve - figurar no pólo passivo da prestação de contas. 2) No exame das contas, mesmo diante de atos pontualmente irregulares, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, decretar-se a sua aprovação, sem prejuízo de medidas compatíveis com a gravidade dos fatos.

**ACÓRDÃO APL – TC 00445/12****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE (01/01 a 10/08), do Senhor TARCIZO TELINO DE LACERDA (10/08 a 29/08) e Senhor SÓLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES (a partir de 29/08), na qualidade de **ex-gestores da** Secretaria Extraordinária de Comunicação Institucional – SECOM, relativa ao exercício de **2004**, sendo ordenadores de despesas nos respectivos períodos os Senhores LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE (01/01 a 10/08) e TARCIZO TELINO DE LACERDA (10/08 a 29/08 e a partir de 01/09 até 31/12, daquele exercício.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 547554, com as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 2.1. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, de acordo com a Resolução RN – TC 08/04;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

- 2.2. Ao final do exercício, a despesa total empenhada pelo Gabinete do Secretário da SECOM importou em R\$ 12.869.110,93, equivalente a 78,13 % do total da despesa empenhada na Secretaria, 0,41% da despesa total realizada no Estado, correspondente a 124,74% do valor inicialmente orçado para o Gabinete e a 121,64% do valor reordenado;
- 2.3. O anexo de restos a pagar registrou o valor de R\$ 2.690.895,15, representando 20,91% da despesa realizada no exercício;
- 2.4. Foram identificados 07 (sete) adiantamentos no exercício, tendo sido todos analisados e julgados regulares nesta Corte de Contas;
- 2.5. Foram realizadas 12 (doze) licitações na modalidade carta convite, como também, houve 03 (três) dispensas de licitação;
- 2.6. Após a análise, foram constatadas algumas irregularidades destacadas no sobredito relatório, observando o Órgão Técnico a ausência de informações relativas ao quadro de pessoal da Secretaria.
3. Notificadas, as autoridades responsáveis apresentaram defesa às fls. 562/771, sendo analisada pelo Órgão Técnico em seu relatório às fls. 773/779, que considerou sanada a irregularidade relativa à despesa superfaturada e **acrescentou irregularidades**, inclusive quanto aos documentos referentes ao quadro de pessoal.
4. Notificados, os interessados apresentaram nova defesa (fls. 785/790).
5. A Auditoria emitiu o relatório de fls. 795/800, datado de 28/09/2006, no qual sugeriu que fosse realizada uma inspeção especial na SECOM, objetivando uma verificação mais apurada das seguintes irregularidades apontadas no relatório inicial: **pagamento de propagandas não veiculadas (R\$ 169.296,00); pagamento de despesas com propaganda sem autorização de veiculação; e controle insuficiente das despesas com propagandas**. Ao mesmo tempo, posicionou pela manutenção das que seguem:
  - 5.1. Sonegação de documentos requisitados pela Auditoria, contrariando o artigo 56, V da Lei Orgânica do TCE;
  - 5.2. Nomeação de servidores comissionados sem a sua existência legal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

- 5.3. Realização de despesas com ajuda a terceiros, contrariando o que determina o art. 26, da Lei Complementar nº 101/2000, e LDO Estadual nº 7.380/03, no valor de R\$ 3.000,00.
6. Após a inserção dos documentos de fls. 802/872, a Auditoria, em relatório de fls. 873/876, se manifestou contrariamente ao pedido de exclusão do Senhor SÓLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES do pólo passivo do processo e, após realização de inspeção na Secretaria (fls. 882/884), **não verificou a existência de registros formais que pudessem comprovar as supostas “permutas de inserções televisivas”** alegadas em sede de defesa, concluindo pela manutenção das irregularidades objeto da inspeção especial.
7. Em complemento de instrução (fls. 954/957), a Auditoria ratificou o entendimento anterior quanto ao pedido do Senhor SÓLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES e, sobre a nomeação de servidores para cargo comissionado sem amparo legal entendeu que a responsabilidade direta é do chefe do Poder Executivo Estadual, uma vez que a atribuição de nomear servidores, inclusive comissionados, é de sua competência. Ainda procedeu à individualização de responsabilidades por gestor e/ou ordenador de despesas, conforme disposto no quadro a seguir:

<b>Evento</b>	<b>Responsável</b>	<b>Cargos</b>
Despesas com propagandas não veiculadas	Laércio de Medeiros	Secretário e Ordenador
Propagandas sem autorização de veiculação	Laércio de Medeiros	Secretário e Ordenador
Controle insuficiente das despesas com propaganda	Laércio de Medeiros	Secretário
	Sólon Benevides	Secretário
Despesas sem autorização legislativa	Sólon Benevides	Secretário
	Tarcizo Telino	Ordenador
Sonegação de documentos	Sólon Benevides	Secretário
	Tarcizo Telino	Secretário

8. Mais uma vez notificados, os responsáveis apresentaram justificativas e documentos de fls. 969/1263.
9. Em última análise, de fls. 1266/1286, a Auditoria desconsiderou parcialmente a irregularidade relativa às despesas com propagandas sem autorização de veiculação, cuja responsabilidade foi atribuída ao Senhor LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE, mantendo o entendimento quanto às demais máculas antes indicadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

10. A rigor, restaram os seguintes fatos indicados como irregulares pela d. Auditoria:
  - 10.1. Despesas com propagandas não veiculadas (R\$ 169.296,00);
  - 10.2. Despesas com propagandas sem autorização de veiculação;
  - 10.3. Controle insuficiente das despesas com propagandas;
  - 10.4. Sonegação de documentos à Auditoria, contrariando o que dispõe o art. 56, inciso V, da Lei Orgânica do TCE/PB;
  - 10.5. Despesa irregular com doação, sem autorização legislativa (R\$ 3.000,00), contrariando o disposto no art. 26, da LC nº 101/00, e na LDO Estadual nº 7.380/03.
11. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, opinou pela:
  - 11.1. **Regularidade** das contas do Senhor SÓLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES;
  - 11.2. **Regularidade com ressalvas** das contas do Senhor TARCIZO TELINO DE LACERDA;
  - 11.3. **Irregularidade** das contas do Senhor LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE;
  - 11.4. **Aplicação de multa** aos três ex-gestores, com fulcro no art. 56, da LOTCE;
  - 11.5. **Imputação de débito**, no valor de R\$ 3.000,00, ao Senhor. TARCIZO TELINO DE LACERDA, em virtude de despesas sem autorização legislativa, não compreendida nas finalidades da Secretaria;
  - 11.6. **Imputação de débito**, no valor de R\$ 169.296,00, ao Senhor LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE, em virtude de despesas com serviços não comprovados;
  - 11.7. **Recomendação** à atual gestão da SECOM no sentido de aprimorar o controle das despesas com propagandas e 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.
12. O processo foi agendado para esta sessão, efetuadas as comunicações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 01845/05

**VOTO DO RELATOR****PRELIMINAR**

Inicialmente, cabe o exame da ilegitimidade passiva, suscitada pelo Senhor SOLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES, para figurar no pólo passivo da presente prestação de contas, porquanto exercia a gestão institucional da Secretaria, não exercendo a função de ordenação das despesas.

Modernamente, a fiscalização da gestão pública, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior<sup>1</sup> -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, das vigentes Cartas Nacional e Estadual.<sup>2</sup>

O Tribunal de Contas, no exercício de sua competência constitucional, pois, não se limita mais a examinar aspectos financeiros e orçamentários. Pode – e deve - enveredar pela seara operacional, abordando, por exemplo, o cumprimento de metas integradas a programas, projetos e atividades institucionais. Emite juízo de valor não apenas sobre a legalidade da execução de despesas, mas sobre a regularidade da gestão em sua organização e funcionamento, como a seguir realçado em valioso trabalho publicado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres de Brito.

No ponto, pelas informações dos autos, o gestor (Secretário) teve transferidas suas funções originárias previstas nos incisos V, VI e XI, do art. 14, do Decreto 20.330/99, para o ordenador de despesas (Coordenador Técnico), por força do Decreto 25.347/04, quais sejam as de:

*Art. 14. São atribuições do Secretário (...)*

---

<sup>1</sup> CF/67. Art. 70. A fiscalização **financeira** e **orçamentária** da União será exercitada pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

<sup>2</sup> CF/88. Art. 70. A fiscalização **contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

CE/89. Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

*V – administrar as dotações orçamentárias e os recursos financeiros pertencentes à Secretaria e autorizar a realização de despesas;*

*VI – autorizar a abertura ou a dispensa de licitações, em qualquer de suas modalidades, e homologar ou anular o seu resultado, obedecida a legislação pertinente;*

*XI – assinar contratos, convênios, ajustes e atos afins em que a Secretaria seja parte;*

Porém, continuou com a titularidade para outras funções administrativas de gestão, atrativas da jurisdição do Tribunal de Contas. Vejamos o mesmo Decreto 20.330/99:

*Art. 14. São atribuições do Secretário (...)*

*I - a administração superior da Secretaria em perfeita observância das disposições legais pertinentes à administração pública;*

*VIII – expedir os atos necessários à organização interna da Secretaria, quando não contidos em normas superiores;*

*IX – determinar a instauração de sindicâncias e a abertura de inquéritos administrativos e aplicar as penas disciplinares de sua alçada;*

*X – expedir atos de movimentação de pessoal, no âmbito da Secretaria;*

*XII – delegar atribuições aos dirigentes da Secretaria;*

*XIII – praticar os demais atos inerentes ao exercício das atribuições de direção superior da Secretaria, ou determinados pelo Governador do Estado.*

Algumas dessas, o gestor (Secretário) até delegou também ao ordenador de despesas (Coordenador Técnico), mas pelas Portarias 002/2004 e 003/2004 - não detentoras da mesma eficácia de um Decreto governamental -, contemplativas, inclusive, em seu texto, da ressalva de que a delegação dar-se-ia “*sem prejuízo da reserva de iguais poderes para o titular desta Pasta*”.

Ou seja, o gestor continuou com atribuições administrativas submissas ao controle externo exercitado pelo Tribunal de Contas, inclusive gestão de pessoal. Ressalte-se que, na presente prestação de contas, foram também identificadas anomalias na gestão de pessoal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba já emitiu precedentes. Através do Acórdão APL - TC 267/09, ao julgar embargos de declaração, interpostos pelo gestor Senhor SOLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES e relacionados à prestação de contas de 2007, advinda da Secretaria de Estado de Comunicação Institucional, o TCE/PB decidiu:

*“CONHECER os presentes Embargos de Declaração e, no mérito, DAR-LHES PROVIMENTO, devendo ser declarada a **ilegitimidade** passiva do embargante para **responder como ordenador de despesas da Secretaria de Estado de Comunicação Institucional**”.*

O manteve, em consequência, na condição de gestor, consoante detalhado no Acórdão APL - TC 143/09, formalizador daquela mesma prestação de contas, assim dispendo:

*“ACORDAM os Conselheiros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, ..., em julgar REGULARES as Contas apresentadas pelos Srs. **Solon Henriques de Sá e Benevides e Tarcizo Telino de Lacerda**, respectivamente, ex-Gestor e ex-Ordenador de Despesas da Secretaria Extraordinária de Comunicação Institucional, relativas ao exercício financeiro de 2007.”*

Repise-se, embora despojado de funções de ordenar despesas, se o gestor continua com funções administrativas submissas ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas, segundo a nova ótica constitucional, pode – e deve - figurar no pólo passivo da prestação de contas. Dessa forma, o Relator VOTA pela rejeição da alegada preliminar de ilegitimidade.

### **MÉRITO**

De início, registre-se que na Constituição Federal encontra-se a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 01845/05

*“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).*

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

Feitas essas explanações gerais, passe-se aos fatos processuais e indicações remanescentes apurados pela d. Auditoria.

A Auditoria acerca da **nomeação de servidores para cargo comissionado** sem amparo legal, entendeu que a responsabilidade direta é do chefe do Poder Executivo Estadual, uma vez que a atribuição de nomear servidores, inclusive comissionados, é de sua competência. Mesmo assim cabem alguns comentários sobre o assunto.

É cediço que a Administração Pública, para realização de suas atividades com vistas à persecução do seu fim, que é o bem da coletividade, atua através de seus órgãos e agentes públicos. A Constituição Federal, por sua vez, determina que a investidura em cargo público seja feita, via de regra, mediante concurso público.

Segundo leciona José dos Santos Carvalho Filho, o concurso público *“é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas”*<sup>3</sup>. De fato, o concurso público é o instrumento que melhor representa o sistema de mérito, posto que implica num certame em que todos podem participar nas

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14 ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p. 502.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

mesmas condições, permitindo que efetivamente sejam escolhidos os candidatos mais aptos.

Consoante alhures mencionado, a prévia aprovação em concurso público decorre do texto constitucional, sendo, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que *a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos*. Contudo, na parte final deste mesmo dispositivo, encontra-se uma das exceções à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Nos termos do art. 48, X, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a criação, transformação e extinção dos cargos, empregos e funções públicas. Deste modo, observa-se que a existência de lei é requisito necessário para a criação de cargos públicos. Não obstante, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 32/2001, passou-se a admitir que o Chefe do Poder Executivo procedesse à extinção de cargos ou funções públicas, quando vagos, mediante a edição de decreto. Nesta hipótese, mesmo que o cargo tenha sido criado por lei, poderá ser extinto via decreto no caso de vacância.

Como decorrência lógica do princípio da simetria constitucional, a competência acima descrita também é atribuída ao Chefe do Poder Executivo Estadual, ao qual, nos termos do art. 63, da Carta Política do Estado da Paraíba de 1989, compete:

*Art. 63 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º. São de iniciativa do Governador do Estado as leis que:*

*I – “omissis”*

*II – disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.*

No caso dos autos, a sempre diligente d. Auditoria registrou a ocupação irregular de cargos comissionados, haja vista a ausência de previsão/criação destes por meio de lei. Ora, conforme explicações acima aduzidas, a edição de lei é requisito necessário para a criação de cargos públicos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

Não havendo, pois, a devida norma estabelecendo/criando os cargos, deve a legalidade ser restabelecida, de modo a cumprir o preceito constitucional. Todavia, o Governo do Estado da Paraíba, no exercício de 2007, fez promulgar a Lei Ordinária Estadual n.º 8.186, de 16 de março de 2007, a qual definiu a Estrutura Organizacional da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e deu outras providências. Consoante se observa do seu art. 16, ficaram criados e integrados à Estrutura Organizacional do Poder Executivo os cargos de provimento em comissão, definidos no Anexo II do referido diploma, necessários ao funcionamento dos Órgãos constantes no art. 1º. Por outro lado, de acordo com o disposto no art. 19, os cargos criados por este instrumento normativo ficaram definidos na forma do Anexo IV.

Diante da ocorrência relacionada à gestão de pessoal da SECOM, cabe examinar nas prestações de contas subsequentes se a gestão de pessoal foi regularizada nos termos da legislação indicada. O fato ora analisado não se mostra suficientemente robusto para ensejar à irregularidade das contas ora apreciadas.

De outra banda, o Órgão Técnico revelou a **ausência de veiculação de propagandas**, pagas pela SECOM a alguns órgãos televisivos, tendo em vista algumas inserções contidas nas autorizações de publicação/comprovantes de exibição não constarem no relatório da TV Fiscal (empresa contratada com fins de controlar as veiculações realizadas) nos horários informados ou com a mesma nomenclatura. Não levou em consideração, o Órgão de Instrução, eventuais ausências das exibições nos horários predeterminados com posterior compensação (ver fls. 468, 1026 e 271/284). Considere-se também fato de, por vezes, a TV Fiscal não nominar, adequadamente, as campanhas publicitárias.

Conforme se pode observar na farta documentação encartada aos autos pelos interessados, algumas inserções não foram veiculadas nos intervalos dos programas, determinados antecipadamente, mas durante outros programas. Assim, a mácula configura-se como **controle ineficiente**, como também levantou a Auditoria, e não, propriamente, falta de comprovação das veiculações.

Quanto à **ausência de autorização** para veiculação de algumas propagandas, a falha se reveste de caráter formal, vez que as veiculações constam do relatório da empresa que controlou as inserções, conforme reconheceu a Auditoria, e dos comprovantes de exibição. Por outro lado, as autorizações para veiculações são emitidas pela empresa de publicidade responsável pela propaganda



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

governamental, não fazendo parte daqueles critérios exigidos legalmente para liquidação da despesa pública.

A **sonegação de informações**, por sua vez, foi assim considerada pelo não envio imediato de documentos solicitados quando da diligência *in loco* e depois através de ofício, fl. 41. Não há delimitação de prazo no mencionado documento para o envio dos documentos. Em todo caso, juntamente com a defesa, a documentação necessária foi enviada.

Sobre o gasto **não autorizado**, a despesa para ser liquidada deve ter sido previamente empenhada, e se foi empenhada, é porque, antes, deveria existir crédito concedido, ou seja saldo na dotação própria, no teor dos artigos 59, 60 e 61 da Lei 4.320/64, como segue:

*Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.*

*Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.*

*Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.*

Quando se gasta acima do autorizado, está se descumprindo todo um sistema orçamentário e de contabilidade pública previsto na legislação. É que a Constituição proíbe a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários (art. 167, II, CF/88). Complementando esse comando, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que as despesas sem adequação orçamentária, ou seja sem dotação suficiente, serão consideradas nulas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

*CF/88. Art. 167. São vedados:*

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

*LRF. Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 (...)*

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem **adequação orçamentária** (...)*

*§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*

*I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*

Na contabilidade pública, pelo regime de competência da despesa, previsto nos artigos 35, II, da Lei n.º 4.320/64, e 50, II, da LRF, não seria possível gastar acima dos créditos concedidos, visto que no método das partidas dobradas a contrapartida do lançamento a crédito da conta “crédito empenhado” seria o lançamento a débito da conta “crédito disponível”. Então, contabilmente, só seria possível empenhar se houvesse saldo orçamentário na dotação própria.

Vê-se que, caso os estágios da despesa sigam o roteiro contábil das partidas dobradas, não há como ocorrer empenhos acima dos créditos autorizados e, conseqüentemente, pagamento de despesas acima do empenhado. O instrumento previsto na lei para evitar que a fixação de despesa fique sem dotação é a abertura de créditos adicionais por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo, delineada nos artigos 40 e 42 da Lei n.º 4.320/64. Assim, repute-se, se o sistema orçamentário e de contabilidade pública, previsto na legislação, for observado, tecnicamente não é possível o empenho de despesa sem o respectivo crédito no elemento de gasto.

Examinando os autos, verifica-se a observância da legislação, quando da realização da despesa de R\$ 3.000,00 com contribuição para a realização do lançamento da “Agenda do Abelardo”, qualificada pelo Órgão Técnico como sem autorização legislativa. No caso, a despesa foi classificada como “outros serviços de terceiros - pessoa jurídica”, possuindo dotação suficiente para o empenhamento e tendo como credora a empresa hoteleira acolhedora do evento de lançamento.

Por outro lado, a realização da despesa em si, não foi questionada pelo Órgão de Instrução e não há como negar a legitimidade e a eficiência da mesma, em vista do poder de divulgação dos valores culturais e turísticos do nosso Estado, reconhecidamente tido pela publicação, atendendo assim, ao interesse público.

Com essas observações, os fatos ventilados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 01845/05*

para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal, mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade da situação analisada.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

*“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”*

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.<sup>4</sup>*

Por todo o exposto, em razão do exame das contas advindas da **Secretaria de Estado da Comunicação Institucional - SECOM**, sob a responsabilidade do Senhor LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE (01/01 a 10/08), do Senhor TARCIZO TELINO DE LACERDA (10/08 a 29/08) e do Senhor SÓLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES (a partir de 29/08), na qualidade de ex-gestores, relativa ao exercício de **2004**, sendo ordenadores de despesas nos respectivos períodos os Senhores LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE (01/01 a 10/08) e TARCIZO TELINO DE LACERDA (10/08 a 29/08 e a partir de 01/09 até 31/12, daquele exercício, VOTO para que esta Egrégia Corte decida: **1. Julgar regular** com ressalvas a presente prestação de contas; **2. Recomendar** diligências no sentido de prevenir a repetição das falhas acusadas no exercício de 2004, notadamente quanto às despesas relacionadas à publicidade e propaganda; e, **3. Informar** às supracitadas autoridades que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.

---

<sup>4</sup> “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 01845/05

**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE –PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 01845/05**, sobre o exame das contas advindas da **Secretaria de Estado da Comunicação Institucional - SECOM**, sob a responsabilidade do Senhor LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE (01/01 a 10/08), do Senhor TARCIZO TELINO DE LACERDA (10/08 a 29/08) e do Senhor SÓLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES (a partir de 29/08), na qualidade de ex-gestores, relativa ao exercício de **2004**, sendo ordenadores de despesas nos respectivos períodos os Senhores LAÉRCIO DE MEDEIROS CIRNE (01/01 a 10/08) e TARCIZO TELINO DE LACERDA (10/08 a 29/08 e a partir de 01/09 até 31/12, daquele exercício, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), na conformidade do voto do Relator em: À UNANIMIDADE, **REJEITAR** a preliminar de ilegitimidade suscitada do Senhor SÓLON HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES; POR MAIORIA, com a divergência do Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima que votou pela regularidade sem ressalvas, **1. JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a presente prestação de contas; e, À UNANIMIDADE, **2. RECOMENDAR** diligências no sentido de prevenir a repetição das falhas acusadas no exercício de 2004, notadamente quanto às despesas relacionadas à publicidade e propaganda, e **3. INFORMAR** às supracitadas autoridades que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 20 de junho de 2012.

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
**Presidente em exercício**

Conselheiro André Carlo Torres Pontes  
**Relator**

Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão  
**Representante do Ministério Público de Contas**