



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

Origem: Prefeitura Municipal de São Francisco

Natureza: Prestação de Contas – exercício 2012

Interessado: José Rofrants Lopes Casimiro

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO.** Município de São Francisco. Exercício de 2012. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência para julgar as contas de gestão, prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I. Atendimento da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados vierem a interferir nas conclusões alcançadas.

**ACÓRDÃO APL – TC 00855/13****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOSÉ ROFRANTS LOPES CASIMIRO, na qualidade de **Prefeito do Município de São Francisco**, relativa ao exercício de **2012**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 143/247, com as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 2.01. **Apresentação da prestação de contas anual** (PCA) no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN - TC 03/10;
  - 2.02. A **lei orçamentária anual** (LOA) estimou a receita e fixou a despesa em R\$9.122.521,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$2.280.630,25, correspondendo a 25% da despesa fixada na LOA;
  - 2.03. **Legislação posterior** aumentou para R\$5.017.386,55 a possibilidade de abertura de créditos adicionais **suplementares**, correspondendo a 55% da despesa fixada na LOA, e autorizou a abertura de créditos adicionais **especiais** de R\$325.156,49;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

- 2.04.** A **receita arrecadada** correspondeu a R\$9.400.642,06 em receitas **correntes**, sendo R\$8.096.795,06 com a dedução da parcela transferida para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEB (R\$1.303.847,00), e R\$1.722.571,68 em receitas de **capital**, totalizando R\$9.819.366,74;
- 2.05.** A **despesa executada** totalizou R\$9.923.611,17, sendo R\$7.788.267,54 em despesas **correntes** e R\$2.135.343,63 em despesas de **capital**;
- 2.06.** O **balanço orçamentário** apresentou déficit de R\$104.244,43, equivalente a 1,06% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** evidenciou resultado deficitário no valor de R\$358.781,47, bem como indicou um saldo para o exercício seguinte no montante de R\$762.355,49, sendo R\$762.304,61 em bancos (99,99%) e R\$50,88 em caixa (0,01%); e o **balanço patrimonial** evidenciou um superávit financeiro de R\$230.746,09;
- 2.07.** **Licitações** foram realizadas em despesas de R\$4.436.658,34, havendo indicação de despesas sem licitação no montante de R\$95.366,11, e ainda realizados incorretamente 05 (cinco) processos de inexigibilidade no montante de R\$164.055,00, porquanto as despesas, objeto dos procedimentos licitatórios, não eram cabíveis deste tipo de licitação, por não se enquadrarem no contexto dos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/93;
- 2.08.** Os gastos com **obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.754.584,23, correspondendo a 17,68% da despesa orçamentária total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na Resolução Normativa RN - TC 06/2003;
- 2.09.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$120.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$60.000,00, não sendo identificado excesso na remuneração dos agentes políticos;
- 2.10. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.10.1. FUNDEB:** aplicação no montante de **R\$854.153,98**, correspondendo a **60,89%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.402.765,13) na remuneração dos profissionais do magistério;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

- 2.10.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de **R\$1.842.723,10**, correspondendo a **26,58%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R\$6.932.930,20;
- 2.10.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de **R\$1.328.484,80**, correspondendo a **19,16%** das receitas de impostos mais transferências;
- 2.10.4. PESSOAL:** gastos com pessoal do Poder Executivo, no montante de **R\$3.170.231,98**, correspondendo a **39,15%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$8.096.795,06;
- 2.10.5. PESSOAL:** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$313.102,51, totalizou R\$3.483.334,49, correspondendo a **43,02%** da RCL;
- 2.11.** Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e os relatórios de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados a este Tribunal, nos termos normativos;
- 2.12.** Quanto aos instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, verificou-se que o Município **não possui** Sítio Oficial na internet, implicando na **inexistência** de portal de transparência;
- 2.13.** A **dívida municipal**, no final do exercício analisado, importou em R\$840.863,37, correspondendo a 10,39% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 73,85% e 26,15%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente;
- 2.14.** Foi observada **insuficiência financeira** para pagamentos de curto prazo, no valor de R\$236.319,12;
- 2.15.** **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$467.061,72, representando 7,02% da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, tendo a Auditoria considerado regular o repasse em vista do pequeno valor a maior que o limite constitucional (R\$1.313,28);
- 2.16.** As receitas e despesas do Fundo Municipal de Saúde do Município em análise estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## PROCESSO TC 05434/13

- 2.17. Em relação à temática previdenciária, foram observados os seguintes pontos:
- 2.17.1. Foi consignada a **inexistência de regime próprio** de previdência social;
  - 2.17.2. Quanto às contribuições destinadas ao regime geral de previdência social (RGPS/INSS), a Auditoria identificou que o Município deixou de recolher o montante estimado de R\$133.476,20;
- 2.18. Para o exercício subsequente houve mudança de gestor em virtude da eleição de novo Prefeito, tendo sido **constituída** Comissão de Transição, conforme art. 1º da Resolução Normativa RN - TC 09/2012 e comprovado o envio da documentação contida no art. 2º da Resolução Normativa RN - TC 09/2012 ao novo gestor eleito;
- 2.19. Foi realizada diligência *in loco*, no período de 20/05 a 24/05/2013;
- 2.20. Ausência de registro de denúncias neste Tribunal relativas ao exercício em análise;
- 2.21. Ao término do relato, a Auditoria apontou as seguintes **ocorrências** a título de irregularidades:
- 2.21.1. Abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais sem a devida indicação dos recursos correspondentes, no valor de R\$252.860,00;
  - 2.21.2. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
  - 2.21.3. Não realização de processo licitatório, em casos previstos na lei de licitações;
  - 2.21.4. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;
  - 2.21.5. Inconsistência dos demonstrativos contábeis em virtude da não contabilização de dívidas perante o INSS e a Energisa no demonstrativo da dívida fundada;
  - 2.21.6. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que houvesse disponibilidade financeira;
  - 2.21.7. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

- 2.21.8.** Provimento de alguns cargos de natureza permanente sem prévia aprovação em concurso público;
- 2.21.9.** Sugeriu, ainda, a Auditoria em seu relatório inicial, que fosse recomendado ao atual gestor a adoção de providências no tocante à falta de regulamentação e disponibilização do site oficial do Município na internet (Portal da Transparência).
- 3.** Intimada, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 254/475, sendo analisada pelo Órgão Técnico em seu relatório às fls. 480/490, que considerou **esclarecidas** as falhas referentes a **não realização de processos licitatórios e contratação de obrigação de despesa sem disponibilidade financeira**.
- 4.** Chamado se pronunciar, o Ministério Público junto ao Tribunal, por meio do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 492/506), opinou pela:
- 4.01.** Emissão de parecer **CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Prefeito Municipal de São Francisco, Sr. José Rofrants Lopes Casimiro, referente ao exercício 2012;
- 4.02.** **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Gestor, Sr. José Rofrants Lopes Casimiro, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;
- 4.03.** **REMESSA de CÓPIA** dos presentes ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. José Rofrants Lopes Casimiro;
- 4.04.** **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil acerca da ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS;
- 4.05.** **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de São Francisco no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.
- 5.** Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

**Exercício 2005:** Processo TC 02426/06. Parecer PPL – TC 00225/07 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00977/07 (declaração de atendimento parcial às exigências da LRF com determinação e recomendações).

**Exercício 2006:** Processo TC 01866/07. Parecer PPL – TC 00163/08 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00913/08 (declaração de atendimento às exigências da LRF com aplicação de multa, representação, fixação de prazo, recomendações e determinação à Auditoria).

**Exercício 2007:** Processo TC 02015/08. Parecer PPL – TC 00166/10 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00839/10 (declaração de atendimento às exigências da LRF com aplicação de multa, representação, fixação de prazo e recomendações).

**Exercício 2008:** Processo TC 02666/09. Parecer PPL – TC 00136/10 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00685/10 (declaração de atendimento integral às exigências da LRF com aplicação de multa e recomendações).

**Exercício 2009:** Processo TC 05079/10. Parecer PPL – TC 00238/11 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 01004/11 (declaração de atendimento integral às exigências da LRF com recomendações e informação).

**Exercício 2010:** Processo TC 02616/11. Parecer PPL – TC 00019/12 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00097/12 (declaração de atendimento integral às exigências da LRF com remessa à RFB, determinação à Auditoria e informação).

**Exercício 2011:** Processo TC 03053/12. Parecer PPL – TC 00019/13 (**favorável à aprovação com informação**). Acórdão APL – TC 000112/13 (declaração de atendimento integral às exigências da LRF, julgamento regular das contas de gestão com recomendação e informação).

6. O processo foi **agendado** para a presente sessão com as intimações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

### **VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra 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. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. 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:

*“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).*

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

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

---

<sup>1</sup> A Lei Complementar nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. **71**, da *Lex Mater*:

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).*

No mesmo sentido também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05434/13

*diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se o exercício da “dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas”, cabendo em face do Prefeito o exercício da dualidade de competências a cargo do Tribunal de Contas, de **apreciar e julgar** as contas.

Feita estas considerações, passamos a analisar os fatos ventilados no processo.

### **Abertura de créditos adicionais sem indicação dos recursos correspondentes**

Como requisito para o controle da despesa, a Lei 4.320/64 regula o procedimento adequado para a autorização, abertura e utilização de créditos adicionais, in verbis:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.*

*§ 1º. Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:*

*I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;*

*II – os provenientes de excesso de arrecadação;*

*III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;*

*IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.*

*§ 2º. Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.*

*§ 3º. Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.*

*4º. Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.*

A abertura e utilização de créditos adicionais sem o cumprimento da forma legal constituem atos ilícitos, porque realizadas contrariamente ao disposto na legislação financeira. A necessidade de prévia autorização legislativa, para a utilização de créditos ordinários e adicionais, insere-se no rol de instrumentos tendentes à concretude dos princípios republicados da harmonia e independência dos Poderes públicos, bem como festeja o sistema de freios e contrapesos inerente ao controle das atividades estatais.

*“A autorização legal é imprescindível para qualquer tipo de crédito adicional (...), além da autorização legislativa, cabe sempre uma regulamentação própria do Poder Executivo em qualquer dos casos de abertura de créditos adicionais. O ato normativo próprio é um decreto que obrigatoriamente deve citar em seu preâmbulo o número e a data da lei anterior que autorizou a modificação” (CRUZ, Flávio da. Comentários à Lei nº 4320, Atlas, p. 85).*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

Todavia, a situação levantada pela Auditoria não trata de implementação de crédito adicional sem autorização legislativa ou a abertura e utilização de créditos adicionais sem fonte de recurso adequada, o que constituiria atos ilícitos, porque realizadas contrariamente ao disposto na legislação financeira. No caso, conforme a Auditoria, não houve a indicação da fonte no decreto de abertura de crédito. Porém, a própria Auditoria anexou o Documento TC 15793/13, colhido do SAGRES, onde se observam as fontes utilizadas para a abertura de créditos adicionais, tendo se pronunciado da seguinte forma em sede de análise de defesa:

*“Existem disponibilidades para cobertura das fontes de recursos. Entretanto, em relação ao Decreto nº 259/12, não restou constatada a indicação de recursos provenientes de superávit financeiro no valor de R\$ 252.860,00, como pode ser visto às páginas 43 e 44 deste processo, bem como, o próprio defendente assume que houve erro na elaboração dos supracitados decretos.”*

De acordo com o balanço patrimonial do exercício de 2011, verifica-se um superávit financeiro de R\$253.061,38, portanto suficiente para cobertura dos créditos abertos, tendo como fonte o mencionado superávit. Em que pese, no quadro feito pela Auditoria à fl. 159, constar como anulação de dotações para o decreto de abertura de créditos adicionais 0281/12 o valor de R\$262.915,71, em vez do correto R\$312.475,16, o valor calculado para o excesso de arrecadação de R\$358.816,41 está correto. Assim, o total de créditos abertos, tendo como fonte o excesso de arrecadação foi de R\$704.997,64 contra um excesso real de R\$696.845,74. Todavia, o fato não trouxe maiores consequências, vez que existiam saldos de dotações ao final do exercício no total de R\$156.767,46, que poderiam ser anulados e usados como fontes para abertura de créditos no lugar do excesso de arrecadação.

Observe-se ainda o não o comprometimento no equilíbrio das contas públicas conforme comentado a seguir.

**Déficit orçamentário, em descumprimento ao artigo 1º, § 1º da LRF**

Acerca de temática, convém trazer à tona que a Lei Complementar 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

se 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.*

No exame produzido pela Auditoria, detectou-se a existência de **déficit orçamentário no valor de R\$104.244,43**. Em tese, a situação poderia refletir um pequeno desequilíbrio. Todavia, de acordo com o SAGRES, o saldo advindo do exercício anterior no total de R\$880.441,30 foi suficiente para honrar compromissos de curto prazo daquele exercício que somaram R\$247.790,69. Ou seja, no exercício sob análise puderam ser utilizados recursos disponíveis ao fim do exercício anterior na ordem de R\$632.650,61. Assim, não restaram despesas empenhadas sem suporte financeiro para cobertura ao final do exercício sob análise, conforme se pode observar do relatório de análise de defesa da Auditoria. Assim, não houve situação de desequilíbrio financeiro.

### **Realização de despesas com inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação**

Foram realizadas despesas havidas como inexigíveis de licitação no montante de R\$164.055,00, relacionadas com serviços de assessoria e serviços técnicos especializados nas áreas de engenharia e laboratório.

Com efeito, a **licitação** nos termos constitucionais e legais tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### *PROCESSO TC 05434/13*

de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à pública administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Cumprir recordar, ainda, ser a licitação procedimento vinculado e formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização, inexigibilidade ou dispensa. Assim, não basta apenas licitar, mas contratar, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos moldes da Lei 8.666/93.

As despesas em questão, haja vista a d. Auditoria não indicar sobrepreço ou falta da prestação dos serviços, pela natureza ou quantidade das aquisições, podem configurar falha formal, tendo o Tribunal, repetidamente, considerado, no caso de assessoria jurídica e contábil, como inexigibilidade de licitação.

### **Inconsistência dos demonstrativos contábeis**

A constatação de informações e registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC<sup>2</sup>. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

*“1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.”*

---

<sup>2</sup> Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

“2.1.2 - (...)

*e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.”*

A contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo recomendações para o aperfeiçoamento de tal conduta ao buscar junto à Justiça Estadual se informar sobre o que efetivamente a Prefeitura deve a título de precatórios, fazendo a devida contabilização na dívida fundada para demonstrar a real situação do Município quanto a este aspecto.

### **Não recolhimento do valor estimado de R\$133.476,20 ao INSS**

Observa-se tratar de valores de pequena monta, e que a competência para aferir e lançar os tributos pertence à Receita Federal do Brasil. Ademais, o montante recolhido no exercício totalizou R\$522.914,80, além de parcelas de dívidas anteriores e no exercício anterior o montante recolhido totalizou de R\$545.600,65 (fonte: SAGRES). Assim, neste caso específico, cabe recomendação para que o gestor proceda ao recolhimento das contribuições de forma tempestiva.

### **Provimento de alguns cargos sem prévia aprovação em concurso público**

Quanto ao fato levantado pela Auditoria decorrente de contratações por excepcional interesse público, observa-se que o gestor vem, ao longo dos últimos anos, reduzindo as citadas contratações, fato constatado ao consultar o sistema SAGRES no qual se observou que, durante o período de 2009 a 2012, houve uma redução de 69 para 12 no número de servidores contratados por excepcional interesse público. Dessa forma, cabe recomendação no sentido da atual gestão continuar realizando as contratações de servidores por meio de concurso público.

Por fim, a Auditoria apontou, em sua análise, que o Município de São Francisco **não possui página eletrônica oficial na internet**, com intuito de divulgação das informações de interesse coletivo ou geral. Tal lacuna implica na **inexistência de portal da transparência**, impossibilitando o amplo acesso às informações por parte da sociedade. Sobre o assunto, cabe ressaltar que a Lei



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

Complementar 131/2009, incorporou os seguintes dispositivos à conhecida Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar 101/2000):

*Art. 48. (...)*

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

*II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;*

*III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

*II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.*

*Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.*

*Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:*

*I - 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05434/13*

*II - 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;*

*III - 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.*

*Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.*

A matéria foi regulamentada pelo Decreto Federal 7.185/2010, tendo o prazo para cumprimento de tais preceitos se encerrado, indistintamente, para todos os entes da federação, em 28 de maio de 2013. Malgrado o prazo para integral cumprimento somente tenha encerrado no presente exercício, cabe expedir recomendações no sentido de que a atual gestão adote providências para a implementação e manutenção dos requisitos de transparência da gestão pública, sublinhados na LC 101/2000, com as alterações da LC 131/2009.

Por todo o exposto, sobre a prestação de contas do Senhor JOSÉ ROFRANTS LOPES CASIMIRO, na qualidade de Prefeito do Município de **São Francisco**, relativa ao exercício de **2012**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida: **I) DECLARAR o atendimento integral** às exigências da LRF; **II) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** as contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal. Ressalvas em razão de inconsistências nos demonstrativos contábeis e nos decretos de abertura de créditos adicionais, além de ausência de recolhimento da totalidade das contribuições previdenciárias; **III) RECOMENDAR ao atual Prefeito** no sentido da continuidade na realização de concurso público para admissão de servidores e da observância dos recolhimentos das contribuições sociais tempestivamente, além da adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, outros fatos irregulares apurados pela Auditoria, especialmente com relação ao portal da transparência; e **IV) INFORMAR** à supracitada autoridade 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 Regimento Interno do TCE/PB.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05434/13

**ACÓRDÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05434/13**, referentes à prestação de contas do Senhor JOSÉ ROFRANTS LOPES CASIMIRO, na qualidade de Prefeito do Município de **São Francisco**, relativa ao exercício de **2012**, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em: **I) DECLARAR o atendimento integral** às exigências da LRF; **II) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** as contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal. Ressalvas em razão de inconsistências nos demonstrativos contábeis e nos decretos de abertura de créditos adicionais, além de ausência de recolhimento da totalidade das contribuições previdenciárias; **III) RECOMENDAR ao atual Prefeito** no sentido da continuidade na realização de concurso público para admissão de servidores e da observância dos recolhimentos das contribuições sociais tempestivamente, além da adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, outros fatos irregulares apurados pela Auditoria, especialmente com relação ao portal da transparência; e **IV) INFORMAR** à supracitada autoridade 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 Regimento Interno do TCE/PB. Registre-se e publique-se.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 18 de Dezembro de 2013



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADOR(A) GERAL