



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.908/18

RELATÓRIO

Cuidam-se nos presentes autos da análise da Gestão Geral (Prestação Anual de Contas) e da Gestão Fiscal, exercício financeiro 2017, do Sr. **José Carlos de Sousa Rego**, Prefeito Constitucional do Município de **Queimadas – PB**, apresentada a este Tribunal dentro do prazo regimental.

Do exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o relatório de fls. 1004/1235, com as seguintes observações:

- A Lei nº 510/2016, de 18.11/2016, estimou a receita em **R\$ 102.544.832,00**, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 70% do total orçado. Desses valores, a receita efetivamente arrecada somou **R\$ 78.529.469,80**, a despesa realizada alcançou **R\$ 73.495.544,97**, e os créditos adicionais regularmente utilizados totalizaram **R\$ 36.402.017,88**, oriundos de anulação de dotações e de excesso de arrecadação;
- As aplicações em MDE totalizaram **R\$ 9.738.406,10**, correspondendo a **26,99%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEF, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **72,23%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- O montante aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde foi de **R\$ 9.179.310,09**, equivalente a **26,95%** da Receita de Impostos;
- Os gastos com a folha de pessoal do Executivo somaram **R\$ 35.487.439,39**, representando **47,33%** da Receita Corrente Líquida. Se incluídas as obrigações patronais esse percentual atinge 63,40%. Registre-se que o município possui 2228 servidores, sendo 951 efetivos, 255 comissionados, 439 contratados por excepcional interesse público, 01 à disposição, além de 582 inativos/pensionistas;
- Não foi verificado excesso na remuneração paga aos agentes políticos do Poder Executivo;
- Os gastos com obras e serviços somaram **R\$ 1.921.923,17**, correspondendo a **2,62%** da DOT;
- O repasse ao Poder Legislativo obedeceu aos ditames legais;
- Foram realizadas licitações para as despesas sujeitas a tal procedimento;
- O Balanço Orçamentário Consolidado apresenta superávit equivalente a 6,41% (R\$ 5.033.924,83) da receita orçamentária arrecadada, e o Balanço Patrimonial Consolidado apresenta **déficit financeiro** no valor de R\$ 100.945,13. Já o saldo das disponibilidades para o exercício seguinte, no montante de R\$ 9.080.680,96, está constituído exclusivamente em Bancos, de acordo com as informações prestadas e ajustes da Auditoria, sendo que desse total, o valor de R\$ 2.424.545,89 pertence ao RPPS;
- A dívida municipal, ao final do exercício sob exame, num total de R\$ 34.282.560,89, correspondeu a **45,72%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 22,90% de fluuante e 77,10% de fundada. Os principais componentes da Dívida Fundada são: Previdência Geral (R\$ 13.799.226,82); Previdência Própria (R\$ 10.263.043,07); Cagepa (R\$ 927.324,08); Energisa (R\$ 160.664,00); e Precatórios (R\$ 961.530,38);
- Os RGF's e REO's foram publicados e enviados a esta Corte dentro do prazo regulamentar e de acordo com a legislação pertinente;
- Não foi realizada diligência in loco no município.

Além desses aspectos, a equipe técnica desta Corte constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a notificação do Prefeito daquela localidade, Sr. José Carlos de Sousa Rego, que acostou sua defesa às fls. 2111/2121 dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.908/18

Do exame dessa documentação, o órgão de instrução emitiu novo relatório entendendo remanescerem as seguintes falhas:

a) Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. O Decreto nº 019/17 remanejou recursos da Prefeitura para o Instituto de Previdência Municipal de Queimadas, num total de R\$ 6.975.000,00.

- De acordo com o defendente, as dotações do Instituto de Previdência vinham sendo trabalhadas dentro da estrutura orçamentária do município como Unidade Orçamentária da Prefeitura (vide LOA 2016 e 2017). Essas unidades não trabalhavam como estrutura de órgão da Administração Indireta, diferentemente de 2018, quando efetuou-se a correção. Observou, ainda, que o orçamento do município é uma peça única, cuja autorização percentual para suplementação alcança a totalidade do orçamento, todas as suas unidades, inclusive, a Câmara Municipal, e que todos os valores suplementados estavam devidamente acobertados pelo percentual autorizados na Lei Orçamentária, incluindo o remanejamento, em análise.

- Lembrou que pode ser verificado o uso deste instrumento na Lei Orçamentária da União, para remanejamento dentre os mesmos grupos de despesas, observados os limites, não sendo necessária a suplementação por decreto, mas tão-somente ofício de indicação. Ademais, deve-se considerar que tanto as leis orçamentárias anuais quanto às prestações de contas, de exercícios até 2016, foram devidamente analisadas pelo TCE-PB sem manifestação ou recomendação nesse sentido.

Conforme a Auditoria:

- nos termos da LOA 2017 o Instituto de Previdência é tratado como Unidade Orçamentária e não como órgão, neste sentido ocorreu remanejamento de recursos de um órgão para outro;

- observando-se o Decreto número 019/2017, de 1º de junho de 2017, verifica-se que no Instituto os recursos foram aproveitados no Programa 2050 advindos de outros Programas vinculados a outras unidades orçamentárias, logo, houve transposição/transferência de recursos de uma categoria de programação para OUTRA sem prévia e especial autorização legislativa;

- Outrossim, crédito suplementar não se confunde com transposição/transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, portanto, a autorização para abertura de crédito suplementar não é suficiente para tornar legal operação de transposição/transferência de recursos de uma categoria de programação para outra.

b) Gastos com pessoal acima do limite (65,33%), se consideradas as obrigações patronais.

- A defesa se manifestou nos seguintes termos: “conforme é cediço, a contribuição patronal, de acordo com o PN-TC-12/2007, não integra a despesa com pessoal de poderes e órgãos”.

Registre-se que a Auditoria, em suas conclusões, sugeriu, ainda, que aquele órgão encaminha-se ao Tribunal os resultados dos procedimentos adotados para apurar possíveis irregularidades quanto à existência de servidores com mais de um vínculo de emprego, cargo ou função no serviço público.

De posse dos autos, o Ministério Público junto ao Tribunal, por meio do Douto Procurador **Bradson Tibério Luna Camelo**, emitiu o Parecer nº 698/18 com as seguintes considerações:

- Em relação à **Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa**, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.908/18

- 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 o Decreto nº 0019/2017, de 01 de junho de 2017, a Prefeitura Municipal de Queimadas autorizou a abertura de crédito adicional suplementar para o reforço de dotações no Orçamento do exercício financeiro de 2017, prevendo valores para o Instituto de Previdência do Município. Denota dizer que, de um total de R\$ 11.082.110,00, referente aos créditos adicionais suplementares abertos, foi destinada a significativa importância de R\$ 7.115.000,00 ao Instituto de Previdência do Município de Queimadas, mais especificamente para o Programa 2050, em decorrência da anulação parcial de dotações consignadas no Orçamento, concernentes a programas vinculados a outras unidades orçamentárias, conforme se constata na redação do decreto acima referido.

- 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.

- 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. A idéia que gerou o art. 165, §8º, da Carta Magna é possibilitar uma adequação monetária do orçamento (lembre-se que a Constituição foi escrita em um período de inflação galopante), já que esse é feito em moeda corrente. É um equívoco pensar que o objetivo constitucional seria dar uma flexibilidade ao orçamento.

- Ao expedir e executar o Decreto nº 0019/2017, de 01 de junho de 2017, 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 acima, 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 n. 85/20151. O QUE NÃO OCORREU NO CASO EM TELA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.908/18

- A gravidade desta violação é tamanha que serviu de fundamento para o impeachment da Presidente da República! Não se trata de uma mera formalidade, pois, desde a revolução gloriosa (1688) o orçamento é compreendido com a participação do poder legislativo representando o povo. Desrespeitar as leis orçamentárias é mais que vilipendiar o planejamento e as bases da boa administração, trata-se de um verdadeiro atentado à democracia, com a suspensão implícita de poderes constituídos. Sendo assim, este Representante Ministerial opina pela **manutenção da irregularidade**, a qual contribui para a valoração negativa das contas prestadas pelo Gestor, bem como enseja a aplicação de multa com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB.

- Quanto aos **gastos com pessoal acima do limite previsto em lei**, o Parquet alinhou-se ao posicionamento da Unidade Técnica entendendo que, diante do desrespeito aos ditames da LRF, impõe-se a cominação de multa pessoal ao Responsável, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, e recomendação no sentido de adoção das medidas de ajustes, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00.

- Em relação à existência de 343 servidores com dois ou mais vínculos públicos, conforme dados fornecidos no Painel de Acumulação de Vínculos Públicos, disponível em no sítio eletrônico: <http://tce.pb.gov.br/paines/acumulacao-de-vinculos-publicos>, o *Parquet* entendeu que, preliminarmente, os autos deveriam retornar ao Órgão Auditor para que especifique quais servidores estavam no exercício de 2017 em situação irregular de acumulação de cargos e que a decisão desta Corte contenha assinatura de prazo ao Gestor para que comprove a instauração dos processos administrativos visando o restabelecimento da legalidade.

Ante o exposto, opinou o Representante do Ministério Público de Contas pela:

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do **Sr. José Carlos de Sousa Rego**, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2017;
- b) Julgamento pela **IRREGULARIDADE** das contas de gestão do responsável acima denominado;
- 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 e III da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- e) **ASSINAÇÃO DE PRAZO** ao Gestor para que comprove a instauração dos processos administrativos referentes à acumulação ilegal de vínculos públicos, visando o restabelecimento da legalidade;
- f) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.

Atendendo a solicitação do MPJTCE, os autos foram enviados à Auditoria, que emitiu o relatório de fls. 2158/2174 listando todos os servidores que estavam em atividade no exercício 2017, e com possível acumulação de cargo público irregular.

É o relatório e houve notificação do interessado para a presente Sessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.908/18

PROPOSTA DE DECISÃO

Considerando o posicionamento da Unidade Técnica, bem como o parecer do representante do Ministério Público Especial, proponho que os Exmos. Srs. Conselheiros membros do E. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- a) Emitam **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas do **Sr. José Carlos de Sousa Rego**, Prefeito constitucional do município de **Queimadas, exercício 2017**, encaminhando-o à consideração da egrégia Câmara de Vereadores do Município;
- b) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, **JULGUEM REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação de despesas do Sr. José Carlos de Sousa Rego, como descritas no Relatório;
- c) Declarem o **ATENDIMENTO PARCIAL** em relação às disposições da LRF, por parte do gestor;
- d) Apliquem ao **Sr. José Carlos de Sousa Rego**, Prefeito Municipal de **Queimadas**, **multa** no valor de **R\$ 11.450,55 (234,45 UFR-PB)**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC n.º 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, podendo-se dá a intervenção do Ministério Público Comum, na forma da Constituição Estadual;
- e) Assinem prazo de 60 (sessenta) dias ao Sr. José Carlos de Sousa Rego, Prefeito Municipal de Queimadas, para que comprove a instauração dos processos administrativos referentes à acumulação ilegal de vínculos públicos, visando ao restabelecimento da legalidade;
- f) Recomendem ao declinado Chefe do Poder Executivo de **Queimadas-PB**, no sentido de não incorrer nas eivas aqui apontadas.

É a proposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC nº 05.908/18

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Município: **Queimadas-PB**

Prefeito Responsável: **José Carlos de Sousa Rego**

Patrono/Procurador: **Paulo Ítalo de Oliveira Vilar**

MUNICÍPIO DE QUEIMADAS-PB – Prestação de Contas Anuais do Prefeito – Exercício 2017. Parecer contrário à aprovação das contas. Atendimento Parcial às disposições da LRF. Aplicação de Multa. Assinação de prazo para providências. Recomendações.

ACÓRDÃO APL TC nº 0607/2018

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 05.908/18, referente à Prestação Anual de Contas do Prefeito Municipal de **Queimadas-PB, Sr. José Carlos de Sousa Rego**, relativa ao exercício financeiro de 2017, ACORDAM os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, à unanimidade, na conformidade do relatório e da proposta de decisão do Relator, contrariamente ao posicionamento do representante do Ministério Público Especial, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, **JULGAR REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação de despesas do Sr. **José Carlos de Sousa Rego**, como descritas no Relatório;
- 2) Declarar o **ATENDIMENTO PARCIAL** em relação às disposições da LRF;
- 3) Aplicar ao Sr. **José Carlos de Sousa Rego**, Prefeito Municipal de **Queimadas**, multa no valor de **R\$ 5.725,27 (117,22 UFR-PB)**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/93; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, podendo-se dá a intervenção do Ministério Público Comum, na forma da Constituição Estadual;
- 4) Assinar prazo de 60 (sessenta) dias ao Sr. José Carlos de Sousa Rego, Prefeito Municipal de Queimadas, para que comprove a instauração dos processos administrativos referentes à acumulação ilegal de vínculos públicos, visando ao restabelecimento da legalidade
- 5) Recomendar ao declinado Chefe do Poder Executivo de Queimadas, no sentido de não incorrer nas eivas aqui apontadas.

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

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

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

Assinado 16 de Outubro de 2018 às 16:19



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 16 de Outubro de 2018 às 16:13



Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 16 de Outubro de 2018 às 22:55



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL