



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

Origem: Prefeitura Municipal de Bom Sucesso

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Pedro Caetano Sobrinho (Prefeito)

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1663)

Contador: Francisco Vivaldo Jacome de Oliveira Neto (CRC/RN 13014/O)

Denunciantes: Maria Betânia de Figueiredo Monteiro, Ionildo Alves de Freitas e George Wanderley de Meneses, Vereadores

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Bom Sucesso. Exercício de 2018. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficit orçamentário e financeiro. Descumprimento de normativo deste Tribunal. Falhas em licitações. Atendimento parcial da LRF. Procedência parcial de denúncias. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendação. Comunicações.

ACÓRDÃO APL – TC 00595/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor PEDRO CAETANO SOBRINHO, na qualidade de Prefeito do Município de **Bom Sucesso**, relativa ao exercício de **2018**.
2. Durante o exercício de 2018, foi realizado o acompanhamento da gestão, com diversos achados de auditoria, a feitura de **11 relatórios de acompanhamento** (entre iniciais e de defesa, incluindo sobre balancetes e instrumentos orçamentários) e a emissão de **05 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2018, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 1606/1728, da lavra da Técnica de Contas Públicas (TCP) Kátia Maria de Carvalho Brito Barbosa, subscrito pela Chefe de Divisão ACP Cristiana de Melo França, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de defesa sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2018 (fl. 1729).
5. Com a apresentação da PCA (fls. 1739/1855) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com respectivos documentos (fls. 1856/2298), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 2589/2724, da lavra da ACP Karina de Vasconcelos Caricio e da ACP Aldacilene Sobreira de Medeiros Souza, sob a chancela da mesma Chefe de Divisão.
6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentaram-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 6.1. Apresentação da prestação de contas no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2018) o Município de **Bom Sucesso** possuía 4.972 **habitantes**, sendo 2.003 habitantes da zona urbana e 2.969 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 455/2017) estimou a receita em R\$19.000.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de **créditos adicionais** suplementares no montante de R\$9.500.000,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$9.110.850,02, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$7.692.027,29, havendo indicação de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$15.013.648,89, sendo R\$14.673.578,89 em receitas **correntes**, já descontado o montante de R\$1.896.493,41 transferido ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$340.070,00 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$15.289.003,46, sendo R\$686.601,50 a cargo do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$13.401.404,06 (R\$686.601,50 pelo Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.547.302,06 em despesas de **capital**. Foram acrescentadas despesa, no valor de R\$340.297,34 (contribuição previdenciária), pertencentes ao exercício de 2018, mas que não foram empenhadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

- 6.7.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a **1,83%** (R\$275.354,57) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.504.914,10, distribuído entre caixa (R\$293,84) e bancos (R\$1.504.620,26); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.145.220,80;
- 6.8.** Foram realizados 35 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$5.064.927,47 e, de acordo com o TRAMITA, não havendo indicação da realização de despesas sem licitação;
- 6.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$770.332,35, correspondendo a 5,04% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$180.000,00, já os da Vice-Prefeita foram de R\$90.000,00, não sendo indicado excesso;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$1.809.589,32, correspondendo a **90,09%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.008.679,12) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$8.747,59 (0,44% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.698.309,99, correspondendo a **25,62%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$10.532.086,41;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.065.157,95, correspondendo a **21,01%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, menos deduções legais (R\$9.828.862,74);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$7.096.536,68 correspondendo a **48,36%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$14.673.578,89;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do **Município**, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R\$408.012,00, totalizaram R\$7.504.548,68, correspondendo a **51,14%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **56,22%** e o do Executivo para **59,53%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

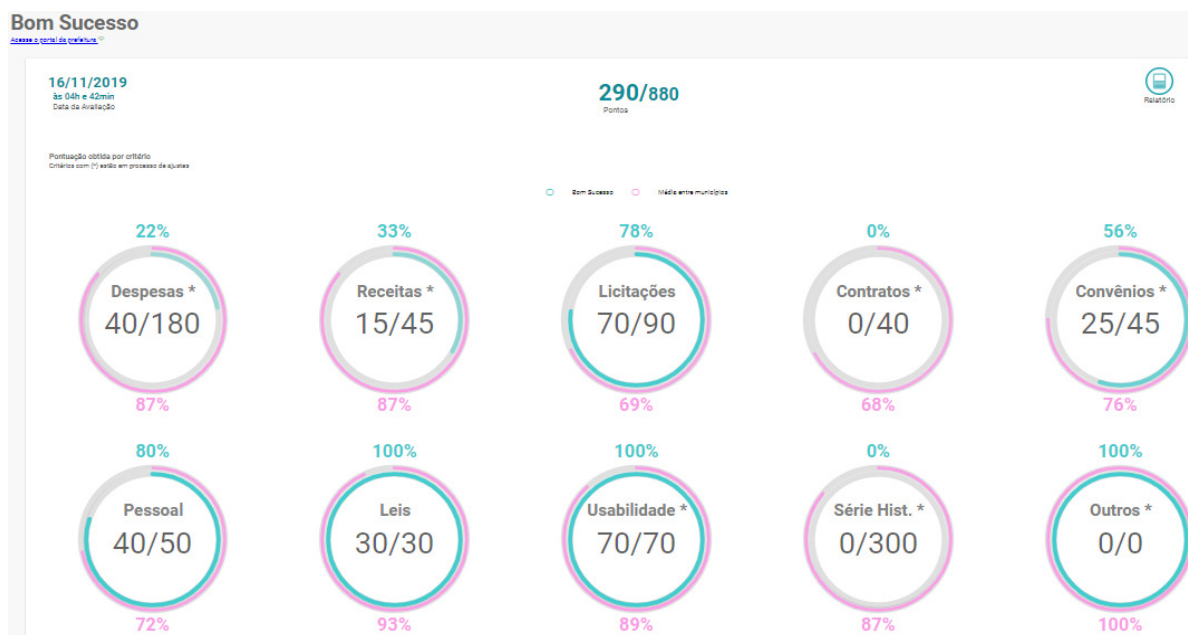
PROCESSO TC 06343/19

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 346 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	43	13,11	49	14,29	48	17,14	48	13,87	11,63
Contratação por excepcional interesse público	7	2,13	17	4,96	21	7,50	20	5,78	185,71
Efetivo	276	84,15	275	80,17	209	74,64	276	79,77	0,00
Eletivo	2	0,61	2	0,58	2	0,71	2	0,58	0,00
TOTAL	328	100,00	343	100,00	280	100,00	346	100,00	5,49

6.13. Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

6.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2017, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta. Segundo o aplicativo Turmalina, disponível na página www.tce.pb.gov.br e no aplicativo de celular NOSSO TCEPB, o Município vem atingindo 290 dos 880 pontos possíveis:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$5.524.985,17**, representando **37,65%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 49,24% e 50,76%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	2.804.597,17	2.804.597,17
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	2.804.597,17	19,11	17.608.294,67	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

6.16. Repasse ao Poder **Legislativo** no montante de R\$689.730,28, representando 7,01% da receita tributária do exercício anterior (R\$9.839.463,92). O repasse correspondeu a 79,05% do valor fixado no orçamento (R\$872.500,00,00);

6.17. Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

6.17.1. O Município não possui **regime próprio de previdência**;

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.152.674,89, **abaixo** em R\$243.201,47 da estimativa de R\$1.490.272,70, após os ajustes de R\$94.396,34;

6.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

6.19. Houve registro de **denúncia**, neste Tribunal, para o período em análise:

6.19.1. Documento TC 65668/18: MARIA BETÂNIA DE FIGUEIREDO MONTEIRO, IONILDO ALVES DE FREITAS e GEORGE WANDERLEY DE MENESES, Vereadores, impetraram denúncia. A análise da Auditoria concluiu pela prática de nepotismo quanto ao Senhor ADEILSON MACENA DE ASSIS e doação irregular de terrenos, que foram sanadas com as defesas, e despesas sem licitação de R\$59.655,38 – procedência parcial;

6.19.2. Documento TC 74689/19: MARIA BETÂNIA DE FIGUEIREDO MONTEIRO, IONILDO ALVES DE FREITAS e GEORGE WANDERLEY DE MENESES, Vereadores, impetraram denúncia, sobre favorecimento a parentes na locação de veículos. A denúncia ingressou em 04/11/2019 e está sendo processada em apartado;

6.20. Não foi realizada **diligência** no Município, com vistas a verificações referentes ao exercício de 2018.

7. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a permanência de irregularidades constantes do Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, sendo indicadas novas irregularidades sobre: ocorrência de déficit orçamentário, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$275.354,57; e ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na cifra de R\$1.145.220,80. Houve, ainda, as seguintes sugestões: tomar providências no sentido de que medicamentos e insumos sejam recebidos em consonância com as normas do SUS; abrir procedimento administrativo para apurar supostas ocorrências de acumulações indevidas por servidores da Prefeitura; e instruir os processos de concessão de diárias em conformidade com a Resolução Normativa RN - TC- 09/2001.
8. Novamente notificado, o gestor apresentou defesa (fls. 2729/2765), cuja análise foi feita no relatório de fls. 2772/2803, da lavra da ACP Aldacilene Sobreira de Medeiros Souza e da mesma Chefe de Divisão. Ao final, foram indicadas as seguintes máculas:
 - 8.1. Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício;
 - 8.2. Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

- 8.3. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica, no valor de R\$3.942,37;
 - 8.4. Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada, na cifra de R\$446.093,15;
 - 8.5. Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto, no valor de R\$121.747,00;
 - 8.6. Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$340.297,34;
 - 8.7. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$243.201,47;
 - 8.8. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;
 - 8.9. Ocorrência de déficit orçamentário, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$275.354,57;
 - 8.10. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na cifra de R\$804.923,46.
9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 2806/2815), opinou pela: emissão de parecer contrário e irregularidade das contas; declaração de atendimento parcial da LRF; aplicação de multa; recomendação; representação ao Ministério Público Federal e à Receita Federal; e Comunicação à SECEX-PB do Tribunal de Contas da União.
 10. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 05308/18. Parecer PPL – TC 00069/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00169/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$3.000,00, **recomendação e comunicação**).
 11. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

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, 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

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 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 cumprir 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

*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 que o Prefeito ao exercitar “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*”.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como máculas remanescentes.

Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício.

Foi indicada como eiva a ausência de encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, descumprindo os termos da Resolução Normativa RN - TC 07/2004, alterada pela Resolução Normativa RN - TC 05/2006.

Juntamente com a defesa, o gestor interessado anexou o referido diploma legal (Lei 452/2017 – fls. 1873/1878).

Embora tenha não tenha sido encaminhada no momento oportuno, a referida norma foi apresentada quando da defesa ofertada, cabendo, no ponto, **recomendação** para que a circunstância verificada não se repita futuramente, sem prejuízo da multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Outro ponto questionado pela Auditoria refere-se ao fato de que alguns decretos promoveram relocações/remanejamentos de dotações orçamentárias, sem, contudo, fazerem menção ao instrumento normativo que autorizava tais ações, porquanto não poderia a permissão constar da LOA.

A questão do remanejamento de dotações, de fato, deve-se fazer no acompanhamento da gestão, como já ocorre, um trabalho pedagógico para se distinguir esse tema da mera suplementação orçamentária.

É que o orçamento público nosso, no decorrer de sua evolução, ganhou status de verdadeiro plano de trabalho ou programa de governo a ser perseguido em seus objetivos e metas, desgarrando-se do arcaico conceito de peça meramente contábil e burocrática e amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum de forma sustentável, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).

Modernamente, a formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento, mencionados constitucionalmente: a) o Plano Plurianual (PPA), a indicar o planejamento macro da administração pública, desenvolvido em níveis integrados e sincronizados, compostos de diretrizes, objetivos e metas para a ação governamental; b) as Diretrizes Orçamentárias, elaboradas de acordo com a política de governo delineada no Plano Plurianual, detendo, dentre outras funções, as de priorizar as metas para cada exercício e orientar a elaboração do respectivo Orçamento; e, finalmente, c) o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo inserido no Plano Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, através de técnicas adequadas, dividindo as tarefas por funções, subfunções, programas, projetos, atividades, etc.

E para autorizar a ação governamental desejada pelo sistema de planejamento público, a sua aprovação por LEI¹, em sentido formal, como outorga popular² a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

¹ Lei: do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA).

² CF/88, art. 1º, parágrafo único. *Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

Com o advento da Lei Complementar 101/2000 (a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal) houve a inserção, no sistema orçamentário, do instituto da participação popular, a ser implementado pelo Poder Executivo ainda na fase de elaboração do planejamento, visando aproximar ainda mais o plano de governo da vontade do povo ou da efetiva realização do bem comum sustentável, facultando à sociedade (logo, dever jurídico do Estado), não mais apenas a influência indireta na formalização do orçamento, mas sim direta, como corolário à cidadania.

Mas, embora concebidos com todos esses requisitos e formalizados em instrumentos constitucionalmente previstos, os orçamentos públicos não representam uma camisa-de-força à criatividade ou discricionariedade dos seus gestores, pois de nada valeriam tais rigores se o fim colimado – a realização do bem comum sustentável – sofresse ranhuras. Daí a própria legislação financeira estabelece mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais, a **suplementação** e o **remanejamento** de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.

Frise-se que a **suplementação** difere do **remanejamento**, tanto na forma de serem implementados quanto na substância. A primeira evidência desta constatação está no tratamento constitucional que recebem – em períodos específicos -, cada um em inciso próprio:

Art. 167. São vedados:

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

*VI – 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;*

Substancialmente, a **suplementação** mira o reforço das dotações inicialmente consignadas no orçamento, as quais não foram - ou não serão - suficientes para concluir o projeto ou a atividade a que estão relacionadas, visando manter e alcançar os objetivos e metas programados; o **remanejamento** de dotações, por sua vez, traduz-se em redimensionar os objetivos e metas programados, resultando em nova definição de prioridades entre os projetos e/ou atividades orçados, ou até mesmo completa supressão de alguns, festejando-se outros.

Formalmente, a **suplementação**, por não conter caráter modificativo da política de governo (não há nova escolha de diretrizes, objetivos e metas), mas apenas a garantia das opções já externadas, segue rito mais simples, podendo, até mesmo, restar autorizada na própria LOA ou em outra lei específica, sendo, finalmente, implementada por ato unilateral do Poder Executivo – o Decreto. Já o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

remanejamento, por traduzir-se em mudança do que foi outorgado pela vontade popular (novas diretrizes, objetivos e metas), inclusive externada previamente na elaboração da proposta orçamentária, e ao depois formalizada em LEI, somente por este instrumento normativo pode ser veiculado³ – LEI, que deve conduzir a nova concepção de bem comum sustentável a ser concretizada.

Ainda sobre remanejamento de dotações, torna-se necessário captar o sentido da locução **categoria de programação**, mencionada no texto constitucional. Alguns comentaristas do assunto associam-na ao termo categoria econômica das receitas e despesas públicas, cuja classificação contida na Lei nacional 4.320/64 (correntes e de capital) permitiria concluir ser exigida a autorização legal apenas quando houvesse remanejamento, transferência ou transposição de despesas correntes para despesas de capital ou vice-versa, ou de um órgão para outro⁴.

Mas não seria este o alcance da locução. Associar categoria de programação a conceitos estritamente econômicos e financeiros poderia reaproximar o orçamento do ortodoxo caráter de peça estritamente formal e de acompanhamento contábil da gestão pública. Na contemporaneidade, como já mencionado, o orçamento público deve ser visualizado como um conjunto ordenado de funções, subfunções e programas, contendo vários projetos e/ou atividades, cada um associado a diretrizes e objetivos de governo e traduzidos em metas a serem atingidas, cujas execuções são incumbidas aos órgãos e entidades públicos ou, excepcionalmente, a pessoas de direito privado.

Outrossim, muito embora não se possa exigir do legislador - especialmente o constituinte - conhecimentos específicos para realizar a produção normativa, utilizando termos técnicos adequados, não se pode olvidar que a norma não contém palavras inúteis, devendo o seu aplicador valer-se dos métodos de interpretação, indicados pela hermenêutica, para apresentar uma solução aproximada dos valores ou princípios contidos no ordenamento jurídico como um todo.

Neste cenário, tentando coincidir a *ratio legis* com a letra fria da lei, gramaticalmente empregada, a partir de uma análise sistemática, sociológica e finalística, poderíamos concluir que: se os instrumentos de planejamento constitucionais e legais (PPA, LDO e LOA) constituem o plano de trabalho, a contemplar programas, projetos e/ou atividades, visando a satisfação das necessidades sociais, categoria de programação estaria, justamente, atrelada a cada programa, projeto e/ou atividade,

³ Segundo o art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, uma Lei somente por outra pode ser modificada.

⁴ Neste sentido a abalizada lição doutrinária de PISCITELLI, Roberto Bocaccio. “Contabilidade Pública”. São Paulo: Atlas, 1990, p. 62: “A transposição, remanejamento ou transferência de recursos ficou mais flexível; só não pode ser feita sem prévia autorização legislativa se for de uma categoria de despesa para outra ou de um órgão para outro, e não de uma **dotação** (qualquer) para outra. Tem-se entendido como **categoria** a classificação que diferencia receitas e despesas entre correntes e de capital”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

de acordo com a sua situação na estrutura orçamentária ou plano de trabalho. Assim, obteríamos, como exemplo, as seguintes categorias de programação:

- quanto ao conteúdo – associando-se a categoria de programação à função ou subfunção que a contém. Exemplo: programas, projetos e/ou atividades da função ‘Saúde’, ‘Educação’, ‘Legislativa’, etc.
- quanto ao prazo de duração – buscando-se verificar a necessidade pública e a capacidade econômica da unidade federada, para caracterizar os programas, projetos e/ou atividades como sendo de duração determinada ou continuada. Exemplo: categoria de programação de natureza continuada ou com prazo determinado.

Fica evidente a diferença entre *a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra* em confronto com mera suplementação de dotação orçamentária.

Ressalte-se, ainda, que a autorização legislativa, segundo a parte final do inciso VI, do art. 167, do texto constitucional, deve também ser observada quando o remanejamento ocorrer apenas entre órgãos, o que pode resultar ou não em mudança de categoria de programação, posto que, cada órgão comporta seus programas, mas um mesmo programa pode estar sendo executado por vários órgãos da administração pública.

Com efeito, para suportar o redimensionamento das diretrizes, objetivos e metas, contidos no PPA, LDO e LOA, isolada ou conjuntamente, a transposição, remanejamento e transferência de dotações de uma categoria de programação para outra, ou de órgão para outro, necessita de LEI em sentido formal e específica, onde sejam detalhados os novos propósitos a serem perseguidos e suas legítimas dotações, para que possam ser substituídos os até então consignados, ou a estes aditados.

No mesmo sentido, há trabalhos produzidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia⁵:

*“Esclarecemos, outrossim, que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos devem ser aceitos como uma **CONTINGÊNCIA** de toda Administração, face a **variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento**, e, por isso mesmo, são admitidos dentro de determinados critérios técnicos e legais.*

⁵ Matéria publicada no endereço eletrônico www.tcm.ba.gov.br/artigos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

*Havendo necessidade de transposição total ou parcial de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, **POR LEI ESPECÍFICA**, se anule a verba inútil ou a sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação que se mostrou insuficiente.*

*Diante do exposto resulta que, concernentemente à transposição, remanejamento e transferência de recursos, a **AUTORIZAÇÃO GENÉRICA**, conforme nos ensinam **HELY LOPES MEIRELLES e JOSÉ AFONSO DA SILVA, É INCONSTITUCIONAL**, vez que a **prévia autorização legal** a que se refere o inciso VI, artigo 167 da Constituição da República tem de ser pedida e concedida **EM CADA CASO EM QUE SE MOSTRE NECESSÁRIA A TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS**.” (os grifos estão no original).*

Há também comentários de jurisconsultos renomados, bastando citar Pinto Ferreira⁶:

“O discurso constitucional refere-se a três técnicas de execução orçamentária que a Constituição proíbe, que são a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos. Os três expedientes constituem forma de retirada de recursos de uma programação para outra, falseando a lei orçamentária”.

E Ives Gandra Martins⁷:

“A vedação do inc. VI também se justifica, na linha de tornar mais rígido o controle da execução orçamentária pelo Congresso Nacional.

As programações orçamentárias são projetadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, razão pela qual a lei orçamentária retrata um projeto que, em tese, exterioriza o desejo da sociedade de que seja aplicado da forma como foi aprovado.

Ora, a mudança de programação por iniciativa do Executivo e em sentido contrário à disposição constitucional representaria reduzir a lei orçamentária à singela sugestão de literatura jurídica, sem quaisquer outras funções que não de mero aconselhamento ao Executivo.

A lei orçamentária perderia toda a sua finalidade se os programas aprovados pudessem ser afastados e substituídos pelo Poder Executivo em sua execução”.

⁶ FERREIRA, Pinto. “Comentários à Constituição Brasileira”. São Paulo: Saraiva, 1994.

⁷ MARTINS, Ives Gandra. “Comentários à Constituição do Brasil”. São Paulo: Saraiva, 1991.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

E, ainda, decisão do Tribunal de Contas da União⁸, em pedido de revisão de julgado, onde foi impugnado o remanejamento de dotações efetuado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem:

“O pedido de reexame há de ser conhecido, já que atende aos requisitos de admissibilidade exigidos pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno. Relativamente ao mérito, acompanho a proposta contida nos autos, no sentido de negar-lhe provimento. Com razão, o acolhimento do pedido implicaria subverter a própria ideologia orçamentária atual, alicerçada na moderna concepção de orçamento-programa e nos princípios constitucionais da reserva legal e da especialidade, aplicáveis à matéria e insculpidos ao longo do artigo 167 da Carta Magna. Não é demais lembrar que a instituição do modelo de orçamento por programas, em que, a partir de necessidades previamente identificadas, detalha-se o destino da verba pública, veio, entre em última análise aos administrados, relativa certeza de atendimento de determinadas demandas tidas por prioritárias, ademais de facilitar o controle dos gastos do governo. Por outro lado, o orçamento, como instrumento que exprime a ordem pública, parte do princípio da reserva legal, não comportando que o executor, usando de discricionariedade, modifique aquilo que os poderes executivo e legislativo, dentro das competências de cada um, esforçaram-se em compreender como de interesse nacional”.

Não pode, sequer, o Poder Legislativo delegar dita reprogramação do plano de governo ao Poder Executivo, posto se tratar de matéria eminentemente orçamentária, cuja delegação de competência é vedada na Constituição Federal de 1988, especificamente em seu art. 68, § 1º:

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

*§ 1º. Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, **nem a legislação sobre:***

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

E, uma vez vigente e eficaz a nova LEI, modificativa da legislação orçamentária, com a previsão de novas metas e dotações para cada programa, projeto e/ou atividade de governo, com os remanejamentos necessários, não haverá a necessidade de abertura de crédito suplementar para este fim, uma vez já estarem os créditos previstos no orçamento original devidamente atualizados pela nova LEI.

⁸ TCU. Rel. Min. Marcos Vilaça. Decisão n.º 394/00 - 1ª Câmara. Processo n.º TC-600.286/1997-5. Pedido de Reexame. Ata n.º 43/2000. Data da sessão: 21/11/2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

Para o momento, importa anotar, conforme relatório da Auditoria, haver a Prefeitura recebido da Câmara autorizações para abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$9.500.000,00, abriu R\$9.110.850,02 (conforme SAGRES) e utilizou R\$7.692.027,29, com suficientes fontes de recursos. Ou seja, o que utilizou possuía autorização legislativa e fonte de recursos, atendendo ao princípio basilar da legalidade quanto a só utilizar créditos com a autorização do Poder Legislativo.

Portanto, em que pese a falha apontada, ante a complexidade do tema relacionado ao remanejamento de dotações, cabe **recomendação** para que sejam adotadas as providências necessárias no sentido de remanejar recursos orçamentários apenas nos casos estabelecidos em lei.

Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica, no valor de R\$3.942,37. Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada, na cifra de R\$446.093,15. Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto, no valor de R\$121.747,00.

Na análise enviada, o Órgão de Instrução indicou a ocorrência de divergências entre informações relacionadas ao saldo financeiro na abertura do exercício em comento comparado com o saldo final do exercício anterior; indicou o pagamento de despesas com utilização de fonte de recursos diferente da informada; e emissão de empenhos no elemento de despesa incorreto relacionados a escrituração de despesas no elemento 36 – outros serviços de terceiros pessoa física.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC⁹. 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.

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

⁹ 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 06343/19

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.

No caso, as falhas encontradas implicam em falta de transparência ou inconsistência nas informações prestadas, pois podem demonstrar uma situação financeira/patrimonial que não corresponde à realidade. A contabilidade, é notório, deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** no sentido de não repetir.

Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$340.297,34. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$243.201,47.

Segundo o levantamento técnico, depois de examinada a defesa ofertada pelo gestor responsável, o montante efetivamente pago pela edilidade teria sido de R\$1.247.071,023, enquanto que o valor estimado das contribuições devidas à previdência foi de R\$1.490.272,70. Nesse compasso, remanesceria uma estimativa de contribuições não recolhidas de R\$243.201,47.

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público), 11 (vencimentos e vantagens pessoal civil) e 36 (outros serviços de terceiros – pessoa física) pela Prefeitura Municipal, chegando à base de cálculo no valor de R\$7.096.536,68.

Por seu turno, ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal.

Durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS nos elementos de despesas 71 e 92, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, no montante de R\$170.455,26. Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R\$1.323.130,15, correspondendo a **88,78%** das obrigações patronais estimadas para o exercício.

Convém esclarecer, por oportuno, que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município. A matéria relacionada a não retenção de INSS sobre serviços de transporte e de máquinas também deve ser comunicada a RFB, vez que há controvérsia sobre a incidência do tributo.

Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.

A indicação de mácula atinente à ausência de realização de processos licitatório foi decorrente da análise do Documento TC 65668/18, no qual a Auditoria apurou denúncia referente a aquisição de gêneros alimentícios, no que diz respeito à existência de sobrepreço.

Segundo levantamento da Auditoria, as despesas com tais aquisições foram equivalentes às ocorridas nos exercícios anteriores, consignando inclusive que a média mensal do exercício de 2018 seria compatível com as dos exercícios pretéritos. Nesse contexto, quanto ao suposto sobrepreço, a Unidade Técnica não o confirmou.

Contudo, ao examinar as despesas com gêneros alimentícios, o Órgão Técnico asseverou que teria havido gastos sem licitação no montante de R\$59.655,38, conforme quadro a seguir:

Nome do Credor	Empenhado	Valor não Licitado	Valor Licitado	Licitação nº
Coop dos Prod de Leite e Deriv. de C. do Rocha	7.440,00	0,0	7.440,00	Chamada Pública nº 02/2018
Geovane Fernandes dos Santos	11.039,00	3.010,00	8.029,00	Chamada Pública nº 02/2018
Lucileide de Freitas Oliveira Sousa	94.666,46	0,0	94.666,46	Pregão Presencial nº 00001/2018
Pereira e Martins Distribuidora de Alimentos Ltda.	29.318,08	0,0	29.318,08	Pregão Presencial nº 00001/2018
Roldao Elizeu de Oliveira - Me	36.465,26	0,0	36.465,26	Pregão Presencial nº 00001/2018
Francisco de Paiva Silva	8.754,76	6.523,96	2.230,80	Pregão Presencial nº 0028/2018
Natanael Saturnino de Oliveira	6.890,45	3.654,95	3.235,50	Pregão Presencial nº 0028/2018
Jose Lares Maia Pereira Filho	28.232,28	28.232,28	0,0	-
Divan Miranda de Oliveira	308,00	308,00	0,0	-
Valdeci Soares Diniz	31.115,10	31.115,10	0,0	-
Total	254.229,39	72.844,29	181.385,10	-

Fonte: SAGRES (Doc. 89337/18) e notas de empenho (Doc. 89364/18)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

Conforme se observa do quadro supra, a Auditoria indicou despesas não licitadas para os credores JOSE LAIRES MAIA PEREIRA FILHO, DILVAN MIRANDA DE OLIVEIRA e VALDECI SOARES DINIZ.

A licitação, em sua 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, revela-se 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 de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Cumprir recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. 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.

Em suma, apesar da indicação de despesa acima referenciada remanescer como sendo realizada sem procedimento de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado**. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas, sem prejuízo da **aplicação de sanção pecuniária**.

Ocorrência de déficit orçamentário, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$275.354,57. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na cifra de R\$804.923,46.

A Lei de Responsabilidade Fiscal 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-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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

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.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹⁰

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta do levantamento produzido pela Auditoria, no qual foi feito ajuste na despesa executada, acrescentando o montante de R\$340.297,34, a execução da despesa somou R\$15.289.003,46, representando 74,41% da despesa fixada. O déficit encontrado foi de R\$275.354,57, equivalente a 1,83% da receita orçamentária arrecadada. Por seu turno, o **déficit financeiro** (R\$1.145.220,80), correspondeu a 7,62% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, o gestor procurou melhorar o equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. 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”.

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor PEDRO CAETANO SOBRINHO, na qualidade de Prefeito do Município de **Bom Sucesso**, relativa ao exercício de **2018**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

- I) **DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits orçamentário e financeiro;
- II) **CONHECER E JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTES** as denúncias impetradas, com comunicação aos interessados;
- III) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão do Senhor PEDRO CAETANO SOBRINHO, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em virtude do descumprimento de normativo deste Tribunal e de falhas em licitações;
- IV) **APLICAR MULTA de R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **39,48 UFR-PB** (trinta e nove inteiros e quarenta e oito centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor PEDRO CAETANO SOBRINHO, com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão do descumprimento de normativo deste Tribunal e de falhas em licitações, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação da presente decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
- V) **RECOMENDAR** à gestão do Município adotar providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos apurados pela Auditoria, assim como guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;
- VI) **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias;
- VII) **COMUNICAR** à SECEX-PB do Tribunal de Contas da União sobre a denúncia veiculada por meio do Documento TC 65668/18;
- VIII) **INFORMAR** 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, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 06343/19***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06343/19**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor PEDRO CAETANO SOBRINHO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Bom Sucesso**, relativa ao exercício de **2018**, **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 PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits orçamentário e financeiro;

II) CONHECER E JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTES as denúncias impetradas, com comunicação aos interessados;

III) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão do Senhor PEDRO CAETANO SOBRINHO, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em virtude do descumprimento de normativo deste Tribunal e de falhas em licitações;

IV) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **39,48 UFR-PB¹¹** (trinta e nove inteiros e quarenta e oito centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor PEDRO CAETANO SOBRINHO, com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão do descumprimento de normativo deste Tribunal e de falhas em licitações, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação da presente decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

V) RECOMENDAR à gestão do Município adotar providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos apurados pela Auditoria, assim como guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;

¹¹ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 50,66 - referente a dezembro/2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06343/19

VI) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias;

VII) COMUNICAR à SECEX-PB do Tribunal de Contas da União sobre a denúncia veiculada por meio do Documento TC 65668/18;

VIII) INFORMAR 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, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 18 de dezembro de 2019.

Assinado 9 de Janeiro de 2020 às 12:33



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:17



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 20 de Dezembro de 2019 às 12:01



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Manoel Antonio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL