



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

Origem: Prefeitura Municipal de Aparecida

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Júlio César Queiroga de Araújo (Prefeito)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)

Contadores: Verônica Dias Vieira (CRC/PB 5823/O)

Tullyo Cesar Vieira Vasconcelos (CRC/PB 6057/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Aparecida. 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. Fatos passíveis de recomendação. Atendimento da LRF. Regularidade. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00466/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, na qualidade de Prefeito do Município de **Aparecida**, 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 **10 relatórios de acompanhamento** (entre iniciais e de defesa, incluindo sobre balancetes e instrumentos orçamentários) e a emissão de **02 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. 966/1091, da lavra da Auditora de Contas Públicas (ACP) Edleuza Cruz dos Santos Pinheiro, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Marcos Antônio Mendes de Araújo, 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 06176/19

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. 1092).
5. Com a apresentação da PCA (fls. 1101/1529) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com respectivos documentos (fls. 1530/3488), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 3573/3732, da lavra da mesma ACP e do mesmo 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 Aparecida possui 8.430 **habitantes**, sendo 3.995 habitantes da zona urbana e 4.435 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 423/2017) estimou a receita em R\$30.275.464,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de **créditos adicionais** suplementares no montante de R\$1.513.773,20, correspondendo a 5% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$2.504.101,99, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$412.428,03 sem autorização legislativa;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$17.948.374,84, sendo R\$16.748.054,84 em receitas **correntes**, já descontado o montante de R\$1.989.104,76 transferido ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.200.320,00 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$17.746.865,77, sendo R\$732.238,93 a cargo do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$16.310.064,67 (R\$732.238,93 pelo Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.436.801,10 (integralmente do Executivo) em despesas de **capital**;
 - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a **1,12%** (R\$201.509,07) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.620.170,39, distribuído entre caixa (R\$9.155,82) e bancos (R\$1.611.014,57), nas proporções de 0,57% e 99,43%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$850.034,02;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

- 6.8.** Foram realizados 49 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$4.944.922,41 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo indicação de despesa sem licitação;
- 6.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$650.894,26, correspondendo a 3,67% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$144.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$72.000,00, não sendo indicado excesso;

6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$3.256.739,12, correspondendo a **77,63%** dos recursos do FUNDEB (R\$4.195.325,91) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$7.571,50 (0,18% 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\$3.078.993,99, correspondendo a **27,8%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.074.490,81;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.627.052,98, correspondendo a **15,69%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, menos deduções legais (R\$10.371.267,14);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$8.406.489,79 correspondendo a **50,19%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$16.748.054,84;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do **Município**, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R\$478.020,04, totalizaram R\$8.884.509,83, correspondendo a **53,05%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **64,18%** e o do Executivo para **60,68%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 333 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	20	6,39	23	7,26	34	10,21	33	9,91	65,00
Contratação por excepcional interesse público	11	3,51	15	4,73	25	7,51	20	6,01	81,82
Efetivo	273	87,22	271	85,49	265	79,58	271	81,38	-0,73
Eletivo	8	2,56	7	2,21	8	2,40	8	2,40	0,00
Função de confiança	1	0,32	1	0,32	1	0,30	1	0,30	0,00
TOTAL	313	100,00	317	100,00	333	100,00	333	100,00	6,39

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 580 dos 880 pontos possíveis:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$2.053.851,37**, representando **12,26%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 48,81% e 51,19%, 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)	937.816,11	937.816,11
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	55.643,88	51.527,85
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	57.820,29
	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	1.047.164,25	6,25	20.097.665,81	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\$732.386,16, representando 7% da receita tributária do exercício anterior (R\$10.462.659,32). O repasse correspondeu a 89,71% do valor fixado no orçamento (R\$816.350,00);

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\$1.757.976,89, **acima** em R\$26.759,19 da estimativa de R\$1.731.217,70;

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 06176/19

6.19. Houve registro de **denúncia**, neste Tribunal, que tramitou por meio do Documento TC 58047/18, relativa à descontinuidade da renovação do contrato de locação de área para destinação do lixo municipal. A Auditoria entendeu que, por se tratar de questão contratual entre a Administração Municipal e particular por ela contratado, não caberia a esta Corte de Contas intervir na controvérsia;

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

7. Ao término da análise enviada, 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: criação de cargo sem o devido instrumento legal; e omissão de valores da Dívida Fundada. Houve, ainda, as seguintes sugestões: envio ao TCE/PB o resultado da apuração sobre acumulação de vínculos; e atenção para cumprimento dos requisitos legais nas contratações de pessoal por tempo determinado e no preenchimento de cargos em comissão.

8. Novamente notificado, o gestor apresentou defesa escrita (fls. 3742/4099), cuja análise foi feita no relatório de fls. 4107/4140, da lavra da mesma ACP e do mesmo Chefe de Divisão. Ao final, foram indicadas as seguintes máculas:

8.1. Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (sem autorização legal, no valor de R\$412.428,03;

8.2. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, no montante de R\$540.328,79;

8.3. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;

8.4. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos;

8.5. Não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público;

8.6. Repasses ao Poder Legislativo após o dia 20 do mês, em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

- 8.7. Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, na cifra de R\$69.275,96;
- 8.8. Criação de cargo sem o devido instrumento legal.
9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 4143/4158), opinou para este Tribunal decidir:
 - 9.1. Emitir parecer favorável à aprovação das contas de governo e regularidade com ressalvas das contas de gestão do Gestor Municipal de Aparecida, relativas ao exercício de 2018;
 - 9.2. Aplicar multa ao mencionado Gestor, por diversos fatos e de forma individualizada para cada fato, a rigor do art. 201 do Regimento Interno desta Corte de Contas;
 - 9.3. Assinar prazo ao Gestor para que seja editada lei no sentido de descrever clara e objetivamente as atribuições dos cargos de “Diretor do Departamento de Meio Ambiente” e de “Diretor de Departamento de Vigilância Sanitária”, se são cargos comissionados ou funções de confiança atribuíveis a servidor efetivo, e prever a remuneração dos referidos cargos;
 - 9.4. Recomendar à Prefeitura Municipal de Aparecida no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões e, para evitar a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise, em especial: cumprir as regras que impõem a prévia previsão legislativa e abertura de créditos para realização das despesas; observar estritamente o disposto no art. 29- A, § 2º, II da CF; especificar, ao menos no histórico dos empenhos, quando houver pagamento de multa em virtude de atraso de recolhimento de contribuições patronais.
10. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 05722/18. Parecer PPL – TC 00062/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00147/19 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento integral** da LRF e **recomendação**).
11. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

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 06176/19

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 06176/19

*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.

Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (sem autorização legal, no valor de R\$412.428,03. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, no montante de R\$540.328,79.

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

§ 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).

No caso em análise, ao examinar os aspectos relacionados à abertura de créditos adicionais, a Auditoria identificou uma série de divergências e inconsistências, as quais fizeram com que a Unidade Técnica apontasse eiva relacionadas à abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

Segundo consta do relatório prévio da presente prestação de contas, as constatações feitas pela Auditoria foram, em suma, as seguintes: 1) divergência entre as informações prestadas por meio do SAGRES e as contidas nos Decretos apresentados a este Tribunal; 2) o Decreto 733/2018 informado no SAGRES não foi anexado nos balancetes mensais de 2018; 3) remanejamento de dotações sem referência à Lei autorizativa; 4) ausência de previsão na LOA de 2018 da utilização de superávit financeiro como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais; e 5) o montante dos créditos adicionais abertos no exercício superou o limite do valor autorizado pela LOA de 2018.

Depois de examinados os elementos defensórios, o Corpo Técnico manteve o entendimento externado, argumentando que o Decreto 733/2018 teria previsto como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais o excesso de arrecadação. Contudo, examinando o relatório resumido de execução orçamentária referente ao período anterior àquele instrumento, o valor do excesso de arrecadação seria insuficiente para cobertura dos créditos abertos.

Outro aspecto questionado pela Auditoria reporta-se ao Decreto 722/2018, o qual previu como fonte para as suas suplementações o superávit financeiro. Apesar da Unidade Técnica ter confirmado a existência de superávit financeiro, não acatou a suplementação oriunda deste normativo, porquanto não havia previsão desta fonte de recursos na Lei Orçamentária Anual de 2018.

Em relação a essa inconsistência quanto à indicação da fonte de recursos, a defesa asseverou tratar-se de falha formal e, como bem consignou o Órgão Ministerial em seu pronunciamento, no exercício em comento, houve superávit orçamentário e financeiro. Veja-se a manifestação ministerial:

No entanto, no caso da ausência de autorização na LOA de utilização de superávit financeiro para abertura de créditos adicionais (Decreto n.º 722/2018), acato o argumento da Defesa no sentido de se tratar de falha meramente formal. Reforça o entendimento o fato de ter havido superávit na execução orçamentária de R\$ 201.509,07 e um superávit financeiro no exercício de R\$ 850.034,02.

Outro ponto questionado pela Auditoria refere-se ao fato de que alguns decretos de abertura de créditos adicionais promoveram, na realidade, relocações/remanejamentos de dotações orçamentárias, sem, contudo, fazerem menção ao instrumento normativo que autorizava tais ações (Lei 428/2018). No corpo textual dos decretos fazia-se menção à LOA ao invés da Lei 428/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

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.

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.

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 06176/19

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 **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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

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

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 06176/19

- 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 06176/19

*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.

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 06176/19

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

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.

⁸ TCU. Rel. Min. Marcos Vilela. 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 06176/19

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.

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\$1.513.773,20 (fl. 967, item 3.1), abriu R\$2.054.101,99, mas só utilizou R\$412.428,03, com suficientes fontes de recursos (fl. 968, item 4). 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. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos.

Na análise enviada, o Órgão de Instrução indicou a ocorrência de divergências: entre as informações lançadas no SAGRES e as contidas em Decretos de abertura de créditos adicionais apresentados a esta Corte de Contas; entre os valores de recursos recebidos do FUNDEB cadastrados naquele Sistema e as informações dos documentos de arrecadações do Banco do Brasil; e entre os dados das despesas empenhas informadas no SAGRES em comparação com os documento de arrecadação do Banco do Brasil.

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:

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 06176/19

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:

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-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público. Criação de cargo sem o devido instrumento legal.

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva o possível crescimento elevado de servidores contratados temporariamente e comissionados, quando comparados os quantitativos dos meses de janeiro e dezembro. Para a Unidade Técnica, as “contratações para cargos de natureza permanente e por prazos que não caracterizam situações de excepcionalidade e que excedem os definidos em lei representam burla ao provimento por meio de concurso público”.

Conforme levantamento produzido, ao final do exercício de 2018, existia no Poder Executivo um total de 333 servidores, distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	20	6,39	23	7,26	34	10,21	33	9,91	65,00
Contratação por excepcional interesse público	11	3,51	15	4,73	25	7,51	20	6,01	81,82
Efetivo	273	87,22	271	85,49	265	79,58	271	81,38	-0,73
Eletivo	8	2,56	7	2,21	8	2,40	8	2,40	0,00
Função de confiança	1	0,32	1	0,32	1	0,30	1	0,30	0,00
TOTAL	313	100,00	317	100,00	333	100,00	333	100,00	6,39



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

Como se pode observar, o Órgão Técnico apontou como eiva o fato de que o percentual de servidores contratados temporariamente e comissionados teria aumentado quando comparados os meses de janeiro e dezembro.

Analisando os dados existentes, embora percentualmente o aumento pareça significativo, em termos nominais o incremento parece estar dentro do razoável, notadamente quando se compara o quantitativo daqueles cargos com o número total de servidores da edibilidade. Com efeito, ao término do exercício, os servidores contratados temporariamente representavam 6% do total. Já os comissionados correspondiam a 9,9% do total de servidores.

Essa constatação, inclusive, foi feita pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos: *“embora o aumento proporcional possa saltar aos olhos, o valor nominal a que esses números correspondem, notadamente quando se faz uma avaliação comparativa com o número de efetivos e com outros entes do Estado, minimizam a gravidade da irregularidade”*.

Decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”*. Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Os cargos em comissão, tal qual as funções de confiança, destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V), razão pela qual o quantitativo dos cargos comissionados não pode extrapolar o limite do razoável, sob pena de se estar descumprindo o mandamento constitucional.

As contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, assim como preencha cargos comissionados somente para o desempenho das atribuições de direção, chefia e assessoramento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

Sob outro enfoque, relativamente aos cargos comissionados, a Auditoria apontou a existência de mácula na criação de dois cargos de diretores (Diretor do Departamento de Meio Ambiente e Diretor de Departamento de Vigilância Sanitária), para os quais as leis que os criaram (leis complementares 13/2010 e 18/2011 não previram clara e objetivamente as respectivas atribuições. Conforme apontou a Unidade Técnica *“em ambos os casos retro mencionados os cargos indicados não se mostram acompanhados de suas atribuições, vencimentos e carga horária, não sendo demonstrado, portanto, de modo suficiente, a regularidade na criação dos cargos”*.

No ponto, cabe a expedição de **recomendação** para que a administração municipal adote as medidas necessárias à regularização da situação, cabendo descrever clara e objetivamente as atribuições daqueles cargos, indicar a natureza adequada se são cargos comissionados ou funções de confiança atribuíveis a servidor efetivo e prever a remuneração. A comprovação das medidas adotadas deve ser encaminhada ao processo de acompanhamento da gestão de 2019, para que ali a Auditoria verificar a devida regularização da situação.

Repasse ao Poder Legislativo após o dia 20 do mês, em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

Em sua manifestação, a Auditoria indicou ofensa ao disposto no art. 29-A, §2º, da Constituição Federal em razão dos repasses do duodécimo da Câmara Municipal relativos aos meses de abril, maio, agosto e outubro terem ocorrido depois do dia 20.

Na defesa ofertada, o gestor asseverou que não existiu prejuízos à Câmara Municipal em decorrência do atraso dos repasses e que tal mácula configuraria aspecto estritamente formal, atrelado diretamente a situações momentâneas de indisponibilidade financeira. Apesar das alegações, a Unidade Técnica manteve o entendimento anteriormente externado.

Observando o quadro demonstrativo elaborado pela Auditoria, evidencia-se que, naqueles meses, os repasses à Câmara Municipal aconteceram de forma parcelada, onde, na maioria dos casos, a menor parcela foi transferida depois do dia 20, provavelmente em razão da momentânea indisponibilidade financeira alegada pelo gestor. O maior tempo de atraso foi de 04 dias, no mês de abril de 2018, sendo, contudo, a menor parcela transferida (R\$15.000,00), já que existiram duas outras nos valores de R\$6.032,18 (05/04/18) e R\$40.000,00 (20/04/2018).

A despeito do registro consignado, para a atemática cabem as devidas **recomendações** no sentido de se evitar a falha em comento, ao longo dos exercícios vindouros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, na cifra de R\$69.275,96.

A Auditoria apontou o pagamento da importância de R\$69.275,96 ao Instituto Nacional do Seguro Social a título de juros e multas por atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias.

Em sua defesa, o gestor argumentou que, *“preliminarmente, denota-se que o valor apontado pela auditoria, a título de juros e multa (R\$69.275,96), representa módicos 3,94% do total das obrigações recolhidas pelo Município, relativas ao exercício de 2018”*. E ainda acrescentou a seguinte alegação:

“o Município de Aparecida, a exemplo de todos os municípios brasileiros, depende dos repasses da União e do Estado para honrar boa parte de seus compromissos, fato ratificado pela observação de que as receitas transferidas representam a maior parcela de receitas orçamentárias, evidenciando que a quitação das obrigações financeiras depende das receitas de transferências e das datas em que elas ingressam nos cofres municipais

[...]

eventualmente, em situações especiais e excepcionais, se faz necessário postergar alguns pagamentos em detrimento de outros de importância superior e de caráter inadiável, o que muitas vezes leva o município a pagar alguns encargos, em função de atrasos esporádicos”.

A despeito das alegações expendidas pelo defendente, a Auditoria manteve intacta a eiva registrada.

Diante das dificuldades enfrentadas, algumas obrigações são quitadas com atraso, onerando a gestão com juros e multas. No presente caso, conforme quadro elaborado pela Unidade Técnica, a situação foi verificada no decorrer de quase todo o exercício. No entanto, o valor não é significativo e, sendo assim, a quitação de obrigações com retardo se aproxima muito mais do risco inerente à gestão financeira do que de qualquer espécie de conduta danosa ao erário.

De qualquer forma, cabem **recomendações** para a adoção de medidas com vistas ao pagamento das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de juros e multas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06176/19

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Aparecida**, relativa ao exercício de **2018**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES as contas de gestão do Senhor JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

III) RECOMENDAR à gestão do Município:

III.1) Adotar providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria, assim como guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;

III.2) Descrever clara e objetivamente as atribuições dos cargos de “Diretor do Departamento de Meio Ambiente” e de “Diretor de Departamento de Vigilância Sanitária”, se são cargos comissionados ou funções de confiança atribuíveis a servidor efetivo, e prever a remuneração dos referidos cargos, devendo a comprovação das medidas adotadas serem encaminhadas ao processo de acompanhamento da gestão de 2019, para que ali a Auditoria possa verificar a devida regularização da situação;

III.3) Cumprir as regras sobre transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos; e

III.4) Observar estritamente o disposto no art. 29- A, § 2º, II da CF.

IV) 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 06176/19***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06176/19**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Aparecida**, 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 INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES as contas de gestão do Senhor JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

III) RECOMENDAR à gestão do Município:

III.1) Adotar providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria, assim como guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;

III.2) Descrever clara e objetivamente as atribuições dos cargos de “Diretor do Departamento de Meio Ambiente” e de “Diretor de Departamento de Vigilância Sanitária”, se são cargos comissionados ou funções de confiança atribuíveis a servidor efetivo, e prever a remuneração dos referidos cargos, devendo a comprovação das medidas adotadas serem encaminhadas ao processo de acompanhamento da gestão de 2019, para que ali a Auditoria possa verificar a devida regularização da situação;

III.3) Cumprir as regras sobre transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos; e

III.4) Observar estritamente o disposto no art. 29- A, § 2º, II da CF.

IV) 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 e publique-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 09 de outubro de 2019.

Assinado 30 de Outubro de 2019 às 10:16



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 10 de Outubro de 2019 às 14:02



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 10 de Outubro de 2019 às 16:42



Assinado Eletronicamente

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

Luciano Andrade Farias

PROCURADOR(A) GERAL