



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07563/20

Origem: Prefeitura Municipal de Várzea

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019

Responsável: Otoni Costa de Medeiros (Prefeito)

Advogado: José Lacerda Brasileiro (OAB/PB 3911)

Contador: Aderaldo Serafim de Sousa (CRC/PB 3647/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Várzea. Exercício de 2019. 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 Inconformidades passíveis de recomendação. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00090/21**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor OTONI COSTA DE MEDEIROS, na qualidade de Prefeito do Município de **Várzea**, relativa ao exercício de **2019**.
2. Durante o exercício de 2019 foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00463/19), com diversos achados de auditoria, a feitura de **08 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **19 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2019, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 1884/1895, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Alain Boudoux Silva, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Eduardo Ferreira Albuquerque, 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.
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 2019 (fl. 1896).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07563/20

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 1935/2370) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria, com os respectivos documentos (fls. 2371/2378), bem como após a inserção dos documentos de fls. 2383/3918, foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 3919/4002), da lavra e subscrição dos mesmos ACP's.
6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 6.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 16/04/2020, dentro do prazo excepcionalmente facultado pela Portaria TCE/PB 52/2020, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2019) o Município possui 2.820 **habitantes**, sendo 2.066 habitantes da zona urbana e 754 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 46/2018) estimou a receita em R\$20.487.281,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$16.389.824,80, correspondendo a 80% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$4.304.501,15, sendo utilizados R\$2.604.148,12. Ainda foram abertos R\$352.752,90 de créditos adicionais especiais, sendo utilizados R\$324.620,32, restando dotação no valor de R\$7.837,27, vez que dos créditos especiais, R\$20.259,31 foram anulados. Os créditos adicionais foram utilizados com autorização legislativa e indicação da fonte de recurso;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$14.967.220,82, sendo R\$13.440.693,51 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.057.253,43 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.526.527,37 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$15.175.642,00, sendo R\$732.328,71 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$12.991.429,80 em despesas **correntes** (R\$732.328,71 do Poder Legislativo), e R\$2.184.212,20 em despesas de **capital** (R\$0,00 do Poder Legislativo);
 - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 1,39% (R\$208.421,18) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.262.227,35, distribuído entre caixa (R\$636,25) e bancos (R\$1.261.591,10) nas proporções de 0,05% e 99,95%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$841.608,36;



PROCESSO TC 07563/20

- 6.8.** Foram realizados 55 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$9.808.252,15 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;
- 6.9.** Os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.590.178,34, correspondendo a 10,48% da Despesa Orçamentária Total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN-TC-06/2003;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$156.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$78.000,00, não sendo indicado excesso;

6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$1.521.126,24, correspondendo a **79,01%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.925.204,76) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$30.668,50 (1,59 % 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\$3.265.584,90 correspondendo a **28,73%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.365.141,45;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.713.828,59, correspondendo a **16,16%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.608.004,40);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$5.717.846,42, correspondendo a **42,54%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$13.440.693,45;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$507.140,82, totalizou R\$6.224.987,24, correspondendo a **46,31%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **56,41%** e o do Executivo para **51,81%**;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07563/20

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **246** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
									AH%
Comissionado	46	18,62	85	29,82	87	31,30	50	20,33	8,70
Contratação por excepcional interesse público	1	0,40	5	1,75	0	0,00	4	1,63	0,00
Efetivo	186	75,30	181	63,51	177	63,67	179	72,76	-3,76
Eletivo	8	3,24	7	2,46	7	2,52	8	3,25	0,00
Função de confiança	6	2,43	7	2,46	7	2,52	5	2,03	-16,67
TOTAL	247	100,00	285	100,00	278	100,00	246	100,00	-0,40

6.13. Foi comprovada a entrega dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscal (SICONFI);

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;

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$5.391.625,71**, representando **40,11%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 16% e 84%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores e limites legais. Quando confrontada com a dívida do exercício anterior apresenta um acréscimo de 17,77%:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	159.162,26	159.162,26
Previdência (RGPS)	4.259.501,71	4.259.501,71
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	29.538,49	29.538,49
FGTS	80.775,57	80.775,57

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	4.528.978,03	33,70	16.128.832,14	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



PROCESSO TC 07563/20

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$734.400,00, representando 7,04% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 98,55% do valor fixado no orçamento (R\$745.200,00);

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

6.17.1. O Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, após a inclusão dos restos a pagar quitados em 2020, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.245.259,16, estando R\$10.379,91 abaixo do valor estimado de R\$1.255.639,07;

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

6.19. Constam **denúncias** com o mesmo teor (Documentos TC 73794/19, TC 74807/19, TC 74808/19 e TC 75467/19) sobre desvio de funções de cargos comissionados, contratação de “quentinhas” (pequenas refeições) e locação de palcos, tendo a Auditoria considerado im procedentes os fatos denunciados, à exceção de falhas no controle na gestão de pessoal;

6.20. Foi realizada **diligência** no Município, com vistas à presente análise no período de 16 a 20/03/2020.

7. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.

8. Notificações efetivadas com apresentação de defesa e documentos às fls. 4006/4163 e 4167/4322, sendo examinados pela Auditoria em relatório de fls. 4330/4336, lavrado pela ACP Celina Costa Lima dos Reis e revisado pelos ACP's Adjailtom Muniz de Sousa, Chefe de Divisão, e Gláucio Barreto Xavier, Chefe de Departamento, onde se concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

8.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;

8.2. Baixa realização de investimentos.

9. O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 4339/4343), concluiu:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07563/20

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas, com **supedâneo no princípio da razoabilidade**, opina pela:

1. **EMISSÃO DE FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo do Sr. Otoni Costa De Medeiros, Prefeito Constitucional do Município de Várzea, relativas ao exercício de 2019;
2. **REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS DE GESTÃO** do mencionado gestor, referente ao citado exercício;
3. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000);
4. **RECOMENDAÇÃO** à atual Administração do Município de Várzea no sentido de:
 - 4.1. *Guardar* estrita observância aos princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000), buscando adotar uma gestão fiscal eficiente e comprometida com a busca constante do equilíbrio fiscal;
 - 4.2. *Melhorar* a execução orçamentária do Município, equilibrando os dispêndios e evitando uma execução deficiente em determinado aspecto, como visto no exercício em questão, em que se verificou execução da despesa de capital correspondente a um percentual menor daquele legalmente fixado.

10. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 06109/18. Parecer PPL – TC 00312/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00901/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$2.000,00, **recomendações e comunicação**);

Exercício 2018: Processo TC 06206/19. Parecer PPL – TC 00018/20 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00036/20 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$4.000,00, **recomendações e comunicação**);

11. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4344).

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07563/20

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 PLENO

PROCESSO TC 07563/20

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*



PROCESSO TC 07563/20

*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 a autoridade 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 irregularidades remanescentes.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.

A Auditoria (fl. 1889) indicou ter havido déficit orçamentário, ao final do exercício, no valor de R\$208.421,18, de acordo com os dados do Balanço Orçamentário.

O Gestor (fls. 2371/2375) mencionou a frustração da receita prevista, podendo o déficit ser compensado em exercícios posteriores com o equilíbrio das finanças e que houve saldo financeiro no exercício anterior capaz de cobrir o déficit, e concluiu:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07563/20

Diante de tudo que foi justificado o déficit orçamentário representa 1,38% da DTG, valor insignificante conforme vários julgados pelo pleno desta corte de contas.

Ante o exposto, seria desarrazoado permanecer com a irregularidade, motivo pelo qual, requer a defesa que o Corpo Técnico considere sanada a supracitada irregularidade.

O Corpo Técnico (fl. 3923) observou que a frustração da receita, citada pelo defendente (fl. 2371), *“não se mostrou muito dispar do ano anterior, quando o Balanço Orçamentário apresentou uma frustração de receita de 14,13% entre a Receita Realizada e a inicialmente prevista (PCA 2018 - Proc. n° 06206/19), ao passo que no presente exercício importou em 13,95% (Anexo 12, fl 2302)”*. Desta forma, entendeu permanecer a falha inicialmente apontada.

Em sua análise, o Ministério Público de Contas observou que (fls. 4340/4342):

“No que se refere a esse item, foi identificado, quando da análise das receitas e das despesas do Poder Executivo, a ocorrência de um déficit orçamentário no montante de R\$208.421,18.

Por ocasião da defesa, o gestor argumentou que: a) tendo em vista a acentuada frustração de receita, tal montante não comprometeu o equilíbrio das contas do ente; b) as receitas liberadas pela União, mediante Fundo de Participação dos Municípios, relativas a competência de dezembro de 2019, somente foram registradas em 10/01/2020; c) com base no Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária, deveria ser retirado do cálculo o valor de R\$ 442.068,87, relativo aos restos a pagar inscritos no exercício; c) o saldo financeiro do exercício anterior de R\$ 2.157.292,91, somado à receita do exercício de 2019, constitui a disponibilidade financeira e, por conseguinte, a orçamentária, resultando em superávit de R\$ 2.390.940,60; d) o valor representou 1,38% da receita orçamentária arrecadada, portanto, insignificante.

Em contrapartida, a Auditoria não acatou as justificativas do gestor e rebateu dizendo que: a) a frustração de receita, em 2019, não se mostrou muito diferente do ano anterior, uma vez que, no Balanço Orçamentário, foram identificadas as frustrações de receitas de, respectivamente, 13,95% e 14,13%; b) o superávit orçamentário do ano anterior não deve ser somado ao orçamento do exercício posterior, por se tratarem de peças distintas, atreladas ao ano civil a que correspondem, conforme disposto na Lei n° 4.320/64 e Lei Complementar n° 101/2000.



PROCESSO TC 07563/20

A respeito, é de se ver que a eiva em comento evidencia a ausência de comprometimento da gestão com a manutenção do equilíbrio das contas públicas e com o cumprimento de metas entre receitas e despesas, em desrespeito ao princípio do planejamento, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, in verbis:

Art. 1º (omissis)

§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. (grifou-se)

Impera ressaltar que a saúde orçamentária e financeira de uma entidade pública é fator fundamental para que seja possível a continuidade adequada dos serviços públicos por ela prestados. No caso concreto, a ocorrência de déficit na execução do orçamento pode acarretar a insuficiência, no futuro, dos recursos do município para fazer face ao pagamento da folha de pessoal, dos compromissos contratuais, legais, etc.

Ademais, havendo um resultado deficitário ao final de um exercício, o próximo já começa com determinado valor a ser pago com recursos do exercício seguinte. Tal cenário se afasta, portanto, da regra do planejamento à qual está atrelado o gestor público, no exercício de suas funções.

Cabe acolher os argumentos oferecidos pelo MPC, porém sem a aplicação da multa sugerida, vez que, de fato, houve frustração da receita auferida durante o exercício. Para uma receita prevista de R\$20.487.281,00 foram arrecadados R\$14.967.220,82. Também é de se considerar que, conforme o SAGRES, o saldo ao final do exercício anterior foi de R\$2.157.292,91 para restos a pagar inscritos no montante de R\$1.213.226,42. Ou seja, a diferença de R\$944.066,49 daria para cobrir o déficit orçamentário em 2019.

Baixa realização de Investimentos.

A Auditoria (fl. 1890) apontou a realização de R\$2.184.212,20 de Despesa de Capital contra R\$4.207.800,00 previstas na Lei Orçamentária, sendo R\$1.846.616,65 com investimento e R\$337.595,55 a título de amortização da dívida:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07563/20

Quadro 11 (b) - Despesas de Capital – janeiro a dezembro 2019 (R\$)					
	Investimentos	Amortização da Dívida	% Inv	% AD	Despesa de Capital
2017	253.322,61	243.668,16	50,97	49,03	496.990,77
2018	1.914.520,05	203.780,11	90,38	9,62	2.118.300,16
2019	1.846.616,65	337.595,55	84,54	15,46	2.184.212,20

O Gestor (fls. 2376/2377) questionou o conceito de investimento, alegando que todos os gastos públicos, em razão do seu caráter, podem ser considerados como tal.

A Auditoria (fl. 3925) não acatou os argumentos reprimando os valores já citados.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 4342/4343):

“Sobre esse ponto, de acordo com o consignado no relatório inicial (fls. 1890), o Município teria realizado investimentos de R\$ 1.846.616,65, em montante bem inferior ao previsto (R\$ 4.207.800,00), representando apenas 43,89% do total autorizado na lei orçamentária de 2019.

Por sua vez, o gestor afirmou que, embora o município tenha arrecadado apenas R\$ 1.526.527,37 de receitas de capital, foram realizadas despesas de capital no total de R\$ 2.184.212,20. Além disso, o defendente sustentou que “toda aplicação de recurso em ensino/aprendizagem, em razão de seus fins tem caráter de investimento, também, não é demais dizer que tudo aquilo que a administração pública aplica em favor da saúde também precisa ser conceituado como investimento”, portanto, sob esta ótica, o Município de Várzea investiu muito em saúde e ensino/aprendizagem.

Em contrapartida, o Órgão Auditor evidenciou que o interessado aplicou pouco na rubrica Investimentos ou fez um planejamento equivocado, superdimensionando os valores, haja vista que a eiva já havia sido verificada na análise da prestação de contas do Prefeito Municipal de Várzea, referente ao exercício de 2018. Ademais, a Auditoria observou que o gestor não apresentou nenhum fato novo suficiente para elidir a eiva.

A respeito, sabe-se que a execução de despesas de capital, sejam investimentos, inversões financeiras etc., é de extrema importância para o crescimento da comuna.

Assim, deve a atual gestão ser recomendada a melhorar a execução orçamentária do Município, equilibrando os dispêndios e evitando uma execução deficiente em determinado aspecto, como visto no exercício em questão, em que se verificou execução da despesa de capital correspondente a um percentual menor daquele legalmente fixado.”



PROCESSO TC 07563/20

E concluiu o *Parquet*:

“Contudo e por fim, observa-se que as irregularidades remanescentes nas presentes contas não são suficientes para se concluir pela emissão de parecer contrário à sua aprovação, já que diversos aspectos relevantes em sede de prestação de contas mostraram-se regulares (como exemplos, aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual de aplicação dos recursos do FUNDEF na remuneração e valorização do respectivo magistério, limites de gastos com pessoal, aplicação em saúde).”

De fato, 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).

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.

É notório que nem sempre as emendas parlamentares ou convênios decorrentes de outras ações dirigidas aos Municípios se concretizam. Tal fato faz com que despesas previstas no orçamento se inviabilizem, levando ao fato indicado pela Auditoria.

Deve-se advertir, como orientação à atual gestão da Prefeitura Municipal de Várzea que o artigo 44 da LRF, aduz ser vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos. Porém, vale destacar, que o fato de não haver a utilização do montante integral de receitas de capital não implica admitir que parte das receitas de capital foi utilizada para custear despesas correntes.

De toda forma cabem as devidas **recomendações** no sentido de haver um melhor planejamento das despesas públicas, especialmente com investimentos.



PROCESSO TC 07563/20

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”.¹

¹ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07563/20

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 OTONI COSTA DE MEDEIROS, na qualidade de Prefeito do Município de **Várzea**, relativa ao exercício de **2019**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em vista do déficit orçamentário;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das inconformidades passíveis de recomendações;

III) RECOMENDAR providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente para prever nas leis orçamentárias recursos para investimentos de modo mais coerente com a realidade do ente público, inclusive procedendo aos devidos ajustes nas despesas para evitar que o Município deixe de aplicar em área tão relevante para o seu desenvolvimento;

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.



PROCESSO TC 07563/20

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07563/20**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor OTONI COSTA DE MEDEIROS, na qualidade de Prefeito do Município de **Várzea**, relativa ao exercício de **2019**, **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 vista do déficit orçamentário;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das inconformidades passíveis de recomendações;

III) RECOMENDAR providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente para prever nas leis orçamentárias recursos para investimentos de modo mais coerente com a realidade do ente público, inclusive procedendo aos devidos ajustes nas despesas para evitar que o Município deixe de aplicar em área tão relevante para o seu desenvolvimento;

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 – Sessão Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 07 de abril de 2021.

Assinado 8 de Abril de 2021 às 08:35



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 7 de Abril de 2021 às 22:19



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 14 de Abril de 2021 às 09:32



Manoel Antônio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL