



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Origem: Prefeitura Municipal de João Pessoa

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2015

Responsável: Luciano Cartaxo Pires de Sá (Prefeito)

Procurador: Ademar Azevedo Régis (OAB/PB 10237)

Procurador: Thaciano Rodrigues de Azevedo (OAB/PB 16073)

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

Contadora: Rosário de Fátima de Lima Montenegro Cabral (CRC/PB 4395/O)

Contador: Ronilli Pacelli Araújo de Oliveira (CRC/PB 8598/O)

Interessada: Mônica Rocha Rodrigues Alves (ex-Gestora da SMS)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de João Pessoa. Exercício de 2015. Competência prevista na CF, art. 71, incisos IV e IX, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso III, e art. 45, para proceder inspeções, por iniciativa própria, e assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Déficit orçamentário. Atendimento parcial da LRF. Falhas formais em procedimentos e registros. Recomendação. Expressiva quantidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Prazo para comprovar a legalidade ou promover as medidas competentes já consignado no Acórdão APL – TC 00361/19 – Processo TC 04682/15.

ACÓRDÃO APL – TC 00427/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, na qualidade de Prefeito do Município de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2015**.
2. Com a apresentação desta PCA (fls. 2/1145) e a inserção dos documentos de fls. 1148/2041, foi elaborado o **Relatório Inicial** de fls. 2043/2607, da lavra dos Auditores e de Contas Públicas ACP Levi Moises Pessoa e ACP Wilde José Cezar Bezerra, (subscrito pela ACP Maria Carolina Cabral da Costa – Chefe de Divisão e pelo ACP Sebastião Taveira Neto – Chefe de Departamento), com as colocações e observações a seguir resumidas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

- 2.1. Apresentação da prestação de contas no prazo legal, em desconformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010, com ausência de cópias de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais e dados incompletos na relação de convênios realizados no exercício;
- 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2015) o Município de **João Pessoa** possuía 780.738 habitantes, sendo 777.771 habitantes da zona urbana e 2.967 habitantes da zona rural, correspondendo a 99,62% e 0,38%, respectivamente;
- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 13.000/2015) estimou a receita em R\$2.404.804.821,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$721.441.446,30, correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA. As leis 12.894/2014, 13.065/2015, 13.079/2015 e 13.136/2015 autorizaram a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$17.074.353,70;
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$614.969.106,32 e créditos adicionais especiais na cifra de R\$17.074.353,70, todos com a devida autorização legislativa e indicação das fontes de recursos, porém R\$21.112.728,00 das fontes de recursos por excesso de arrecadação não existiam;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$1.748.264.530,47 já considerados os ajustes (R\$3.247.877,82) e as relativas à administração indireta (R\$454.961.209,15), sendo R\$1.706.244.786,62 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$130.613.768,07 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$45.267.621,82 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$1.771.677.339,85, sendo R\$51.546.342,82 a cargo do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$1.660.059.383,39 (R\$50.611.297,02 pelo Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$111.617.956,46 (sendo R\$935.045,80 pelo Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 1,34% (R\$23.412.809,38) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$308.330.296,68, exclusivamente em bancos, sendo R\$82.809.180,98 do RPPS; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$145.612.743,27. Todavia, ao examinar o Balanço Patrimonial da Prefeitura, constatou-se Passivo Financeiro no valor de R\$150.954.307,34 e Ativo Financeiro no valor de R\$149.896.158,83, resultando num déficit financeiro no total de R\$1.058.148,51;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

- 2.8.** Foram realizados 178 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$197.510.419,13 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, não havendo indicação, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação;
- 2.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$73.366.441,00, correspondendo a 4,14% da despesa orçamentária do Poder Executivo. As obras relativas ao exercício estão sendo examinadas através do Processo TC 07634/16, em fase de instrução neste TCE;
- 2.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$264.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$198.000,00, não sendo indicado excessos;

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$166.494.729,02, correspondendo a **95,35%** dos recursos do FUNDEB (R\$174.613.710,61) na remuneração do magistério da educação básica. Ausência de saldo do FUNDEB não comprometido ao final do exercício atendendo ao estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/07;
- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$231.980.138,36, correspondendo a **20,86%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$1.112.097.864,90. Após a análise de defesa, a aplicação estabeleceu-se em R\$271.746.576,82, representando **24,44%** (fl. 14717);
- 2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$220.528.191,56, correspondendo a **20,17%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, menos deduções legais (R\$1.093.488.725,98);
- 2.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$751.936.322,48 correspondendo a **44,19%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$1.701.460.430,66;
- 2.11.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do Município, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R\$33.226.742,04, e da diferença positiva entre os gastos com inativos e as contribuições, na cifra de R\$70.135.707,99, totalizou R\$855.298.772,51, correspondendo a **50,27%** da RCL;
- 2.11.6.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **58,68%** e o do Executivo para **52,21%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

2.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Município, com excesso da Câmara de Vereadores, era composto de 36.684 vínculos de servidores, distribuídos da seguinte forma:

QUANTITATIVO DE VÍNCULOS POR MUNICÍPIO/UG (Utilize o Drill down/up no cabeçalho do município) Atualizado até 06/2019									
Período	Município	Unidade Gestora	Tipo de Vínculo						
dezembro de 2015	João Pessoa	(Valores múltiplos)	(Tudo)						
Município	Unidade Gestora	À DISPOSIÇÃO	COMISSIONADO	CONTRATAÇÃO POR EXCEPCIO..	EFETIVO	ELETIVO	FUNÇÃO DE CONFIANÇA	INATIVOS / PENSIONISTAS	TOTAL
João Pessoa	Prefeitura Municipal de João Pessoa		904	11.431	8.848	29		233	21.445
	Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa		158	2.730	3.058				5.946
	Instituto de Prev. e Assistência do Muni..		29	236	12			5.662	5.939
	Autarquia Especial Municipal de Limpez..	122	67	1.059	398		2		1.648
	Instituto Cândida Vargas	3	11	443	172				629
	Superintendência de Transp. e Trânsito ..		22	178	295				495
	Fundo Municipal de Assistência Social d..				351				351
	Fundação Cultural de João Pessoa		103	74	8		1		186
	FUNDO DE GESTAO, DESENV. E MODER..			23		22			45
Subtotal por Município		125	1.317	16.502	12.813	29	3	5.895	36.684
TOTAL		125	1.317	16.502	12.813	29	3	5.895	36.684

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

2.14. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em outubro de 2015, conforme Processo TC 06291/15, tendo a Auditoria com base nos critérios legais elaborado o quadro a seguir (fls. 164/173 do mencionado processo):

NOTA	Pontuação Máxima	PONTOS	NOTA
1 - CONTEÚDO	1.400	1.147	8,19
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	700	700	10,00
3 - USABILIDADE	700	680	9,71
PONTUAÇÃO TOTAL	2.800	2.527	9,03



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

2.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$336.771.031,64**, representando 19,79% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 45,04% (R\$151.687.309,04) e 54,96% (R\$185.083.722,60), 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)	0,00	0,00
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	185.083.722,60	10,88	2.041.752.516,79	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

2.15.1. No exercício de 2015, os demonstrativos contábeis das dívidas (flutuante e fundada) não apresentaram os valores discriminados por credores, tal fato impediu a Auditoria de identificar as respectivas composições;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

- 2.15.2. O saldo da abertura do Demonstrativo Consolidado da Dívida Flutuante (Anexo 17) do exercício em análise (2015) não mantém compatibilidade com aquele advindo do exercício anterior (2014), conforme demonstrado a seguir:

ANEXO 17 - Lei 4.320 / 64 - Dívida Flutuante						5282
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de João Pessoa						
Prestação de Contas do Exercício 2014						
Descrição	Saldos do Exercício Anterior	Inscrição	Movimento do Exercício		Saldo para o Exercício Seguinte	
			Baixa			
			Pagamento	Cancelament		
Restos a Pagar	77.412.675,56	139.711.060,05	58.744.171,22	7.699.780,00	150.679.804,39	
Serviços da Dívida a Pagar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Depósitos	25.093.413,59	91.889.361,95	87.147.173,35	0,00	29.835.602,19	
Débitos de Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Total	102.506.089,15	231.600.422,00	145.891.344,57	7.699.780,00	160.515.406,58	

Emitted em: 10/04/2015 21:16
Fonte: Processo TC nº 4632/

ANEXO 17 - Lei 4.320 / 64 - Dívida Flutuante					
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de João Pessoa					
Prestação de Contas do Exercício 2015					
Descrição	Saldos do Exercício Anterior	Inscrição	Movimento do Exercício		Saldo para o Exercício Seguinte
			Baixa		
			Pagamento	Cancelament	
Restos a Pagar	150.679.804,39	99.816.619,50	131.466.867,89	0,00	119.028.556,00
Serviços da Dívida a Pagar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Depósitos	29.669.050,54	113.852.254,15	111.595.553,35	0,00	31.925.751,34
Débitos de Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	180.348.854,93	213.667.873,65	243.062.421,24	0,00	150.954.307,34

Emitted em: 06/04/2016 16:35

- 2.16. Repasse ao Poder Legislativo no montante de R\$54.379.824,16, representando 4,95% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 104,58% do valor fixado no orçamento (R\$52.000.000,00);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

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

2.17.1. O Município possui **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**. Os recolhimentos patronais somaram R\$51.130.865,78, mais R\$22.916,80 do principal da dívida, totalizando R\$51.153.782,58, **não** havendo restrição por parte da Auditoria tangente a qualquer falta de recolhimento;

2.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$40.894.540,11, estando R\$8.126.538,08 **abaixo** da estimativa de R\$49.021.078,19. Houve também pagamento de valores referentes a parcelamentos no montante de R\$8.112.932,33, conforme dados colhidos junto ao SAGRES;

2.18. Houve registro das seguintes **denúncias** neste Tribunal relativa ao exercício em análise, conforme o TRAMITA, quando da elaboração do relatório inicial:

Protocolo	Assunto	Fase no TCE
Proc. 14969/15	Possíveis irregularidades na Prefeitura Municipal de João Pessoa "Contrapartida Social".	Aguardando Análise de Defesa pela Secretaria Municipal de Planejamento
Proc. 13553/15	Ocorrência de irregularidades na seleção de candidatos aos Conselho Tutelar.	Julgada Improcedente - Acórdão 4715/2015
Proc. 07932/15	Irregularidades na aquisição de Kit Escolar para Escolas da rede municipal de ensino.	Perda de objeto, arquivado - Resolução RC1 0113/2015
Doc. 07238/16	Denuncia possíveis irregularidades referentes a acumulo de cargos na Prefeitura.	Em apuração, anexado ao Processo TC 07148/16
Doc. 65243/15	Denuncia indícios da prática de atos ilegais que afrontam a Constituição Federal.	Arquivado
Doc. 59708/15	Denuncia possíveis irregularidades na contratação da empresa COMPEC para realização da reabilitação da lagoa do Parque Solon de Lucena.	Anexado (Ao Proc. 03882/14)
Doc. 50755/15	Avaliação de Processo de Compra baseado no Pregão Eletrônico SRP nº 04-053/2015.	Anexado (Ao Proc. 13315/15)
Doc. 40324/15	Denuncia acerca de supostas irregularidades com relação a arrecadação da taxa de estacionamento da Zona Azul nos anos de 2009 a 2015.	Anexado (Ao Proc. 10888/15)
Doc. 39254/15	Denuncia acerca de supostas irregularidades no procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 09009/2015.	Em apuração.
Doc. 20732/15	Encaminha Denuncia por suposto acúmulo de cargo pelo Sr João da Silva Cavalcanti.	Arquivado

Fonte: Tramita

2.19. Não foram realizadas **diligências** in loco no Município, com vistas a verificações referentes ao exercício de 2015;

2.20. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** de irregularidades no relatório inicial, ali listadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

3. Devidamente **citados**, o Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ (Prefeito), a Senhora MÔNICA ROCHA RODRIGUES ALVES (ex-Gestora da SMS) e o Senhor RONILLI PACELLI ARAÚJO DE OLIVEIRA (Contador) pediram e obtiveram prorrogação de prazo (fls. 2717, 2723, 2725, 2527 e 2732/2733), bem como apresentaram defesas de fls. 2734/13628; 13631/13702 e 13704/14681, sendo examinadas pela Auditoria que, após a anexação de documentos de fl. 14691, elaborou relatório de fls. 14693/14749, da lavra do ACP Levi Moises Pessoa, sob a chancela do Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, consignando-se as seguintes máculas:

Da responsabilidade do Senhor RONILLI PACELLI ARAÚJO DE OLIVEIRA (Contador):

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

Da responsabilidade da Senhora MÔNICA ROCHA RODRIGUES ALVES (ex-Gestora da SMS):

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

Da responsabilidade do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ (Prefeito):

- 3.3. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
- 3.4. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;
- 3.5. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;
- 3.6. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- 3.7. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
- 3.8. Ausência de individualização e especificação da dívida flutuante que permitam verificar a sua composição;
- 3.9. Omissão de valores da dívida flutuante;
- 3.10. Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; e
- 3.11. Realização de despesa sem observância ao princípio da economicidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

4. Instado a se pronunciar, o **Ministério Público de Contas**, em parecer de fls. 14752/14784, da lavra do Procurador-Geral Luciano Andrade Farias, opinou pela:

4.1. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, relativas ao exercício de 2015, em vista das irregularidades evidenciadas nos autos;

4.2. Aplicação de multa ao mencionado gestor, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, em função da divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica, da não aplicação do percentual mínimo em MDE, das contratações por tempo determinado, sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, da omissão de valores da dívida flutuante e ausência de sua individualização/especificação, bem como em decorrência da transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, todas detalhadas ao longo desta peça;

4.3. Representação ao Ministério Público da Paraíba, para as providências que entender cabíveis;

4.4. Emissão de recomendações ao Prefeito Municipal de João Pessoa, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;

4.5. Aplicação de multa ao Sr. Ronilli Pacelli Araújo de Oliveira – Diretor de Contabilidade Geral do Município quando do encaminhamento da PCA, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, em decorrência de registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis; e

4.6. Sugestão de abertura de processo específico para apuração mais especificada dos dispêndios com publicidade da Prefeitura de João Pessoa, incluindo-se o(a) ordenador(a) de despesas respectivo.

5. O referido gestor obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04582/14. Parecer PPL – TC 00029/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00126/16 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **recomendação e comunicação**);

Exercício 2014: Processo TC 04682/15. Parecer PPL – TC 00176/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00361/19 (**atendimento parcial** da LRF, **recomendação, representação e assinatura de prazo**).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

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 04740/16

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,***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

*enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de **administradores e gestores públicos**, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de **débito e multa** (art. 71, II e § 3º da CF/88). **Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que o Prefeito de João Pessoa exercita a função política de conduzir a gestão através do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, atraindo a emissão de parecer prévio. Já as funções administrativas de captar receitas e ordenar despesas cabem aos seus auxiliares dirigentes de órgãos e entidades do Município, cujas prestações de contas são processadas em apartado para fins de julgamento.

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. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente mencionadas o valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

§ 1º. *A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

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

*“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a ideia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado”.*¹

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$1.748.264.530,47, correspondendo a 72,7% da receita prevista (considerando a dedução para formação do FUNDEB). Por sua vez, a execução da despesa somou R\$1.771.677.339,85, representando 73,67% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$23.412.809,38, correspondendo a 1,34% da receita arrecadada. Já o **déficit financeiro** (R\$1.058.148,51), correspondeu a 0,06% também da receita arrecadada.

Em sua defesa o interessado alega que o déficit indicado é insignificante, representando equilíbrio orçamentário e, se considerar apenas o Poder Executivo, houve superávit orçamentário.

Tais argumentos não foram acatados pelo Órgão Técnico que argumentou não ter o defendente considerado (excluído) em seu cálculo as transferências concedidas, fato que diminuiria, em tese, a receita da Prefeitura, conforme pode se vislumbrar no quadro reproduzido a seguir:

Receita da Prefeitura (a)	1.293.303.321,32
Transferências concedidas (b)	359.440.311,90
Receita Líquida (c = a-b)	933.863.009,42
Despesas da Prefeitura (d)	946.418.364,15
Déficit (e = c - d)	-12.555.354,73

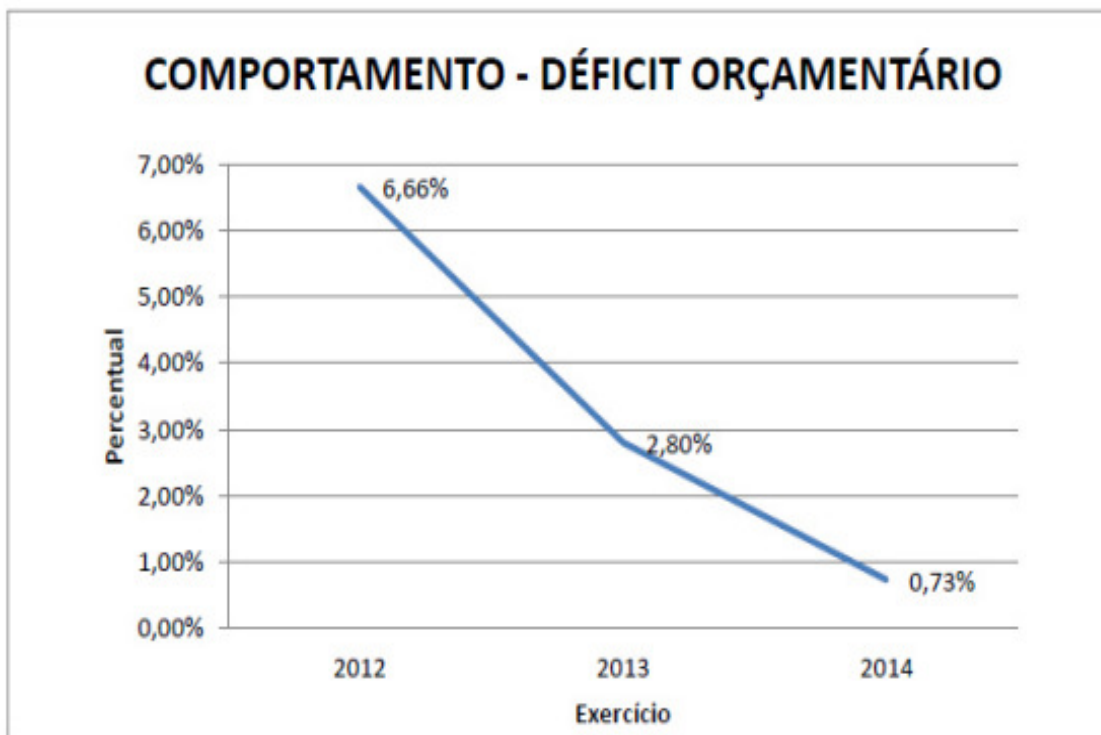
¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Saliente-se que, conforme demonstrado pela Auditoria no relatório inicial sobre o exercício de 2014, o déficit orçamentário teve o seguinte comportamento entre os exercícios de 2012 e 2014:



Observe-se que no exercício sob análise o déficit voltou a subir para 1,34%, mas situando-se em patamar bem inferior a 2013 e 2012.

No caso do déficit financeiro a Auditoria tomou como base o Balanço Patrimonial da Prefeitura, excluindo as receitas e despesas da Administração Indireta, alegando a defesa que tais números deveriam ter sido levados em conta.

Tanto o resultado orçamentário quanto o financeiro devem ser tomados, considerando o Ente como um todo, mesmo podendo ser avaliados individualmente para efeito de tomada de decisões. Assim, de fato, não existiu déficit financeiro institucional.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica. Ausência de individualização e especificação da dívida fluante que permitam verificar a sua composição. Omissão discriminação da dívida fluante.

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 - NBC². Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

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

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

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, a Auditoria constatou que houve divergência entre o valor de restos a pagar pagos, entre o constante no SAGRES (R\$141.238.768,04 e o constante no Balanço Financeiro (143.608.649,92), tendo o defendente reconhecido a falha, porém alegado que o Senhor RONILLI PACELLI ARAÚJO DE OLIVEIRA, a quem foi atribuída a eiva, apenas assumiu o cargo de Contador Geral do Município em 09/03/2016 e solicitado o chamamento da Contadora Geral à época para se manifestar sobre a matéria.

De fato, a Senhora ROSÁRIO DE FÁTIMA DE LIMA MONTENEGRO CABRAL respondeu pela Contadoria Geral do Município até 08/03/2016, conforme atesta o TRAMITA, não tendo sido chamada aos autos. Vejamos:

² 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 04740/16

Registro de PCA (04740/16)			
Dados Gerais	Tramitações Comunicações Anexos/Apensados Autos Eletrônicos Outros Arquivos		
Número de Protocolo	04740/16		
Categoria de Processo	Acompanhamento de Gestão		
Subcategoria	PCA - Prestação de Contas Anuais		
Jurisdicionado	Prefeitura Municipal de João Pessoa		
Gestor	Luciano Cartaxo Pires de Sá		
Data de Entrada	31/03/2016		
Setor	ACTP		
Fase	Decisão		
Estágio	Agendado para Sessão		
Estado	Em trâmite		
Volumes	1		
Situação Juntada	Livre		
Localização Física			
Exercício	2015		
Valor do Processo	994.608.000,25		
Relator	Conselheiro André Carlo Torres Pontes		
Interessados			
Nome	Interesse	Período	Observação
Adelmar Azevedo Régis	Advogado(a)		
Carlos Roberto Batista Lacerda	Advogado(a)		
Luciano Cartaxo Pires de Sá	Gestor(a)	01/01/2013 - 31/12/2016	
Monica Rocha Rodrigues Alves	Ex-Gestor(a)		
Ronilli Pacelli Araújo de Oliveira	Contador(a)	01/01/2013 - 31/12/2016	
Rosário de Fátima de Lima Montenegro Cabral	Contador(a)	01/01/2013 - 08/03/2016	

Todavia, conforme atesta a Auditoria na análise da defesa, o Senhor RONILLI PACELLI ARAÚJO DE OLIVEIRA foi contratado por excepcional interesse público desde janeiro de 2015, para exercer o cargo de Auditor Contábil junto a Prefeitura de João Pessoa. Ou seja, mesmo não sendo contador, já estando na gestão municipal, poderia tentar justificar a eiva.

Consultando o SAGRES – Execução Extraorçamentária se observa que os valores dos restos a pagar quitados conferem com os valores contidos no Balanço Financeiro (diferença ínfima de R\$26,48), divergindo daqueles indicados pela Auditoria que considerou o SAGRES financeiro:

Câmara	89.920,98
Prefeitura	83.612.891,00
SEMOB	2.128.411,59
IPAM	156.897,11
ICV	203.386,46
EMLUR	3.443.161,67
FMMA	102.000,00
FMDDH	37.040,00
FUNJOPE	3.926.653,54
EMPRENDER - JP	97.466,86
FMUrbanização	94.120,08
FMCultura	28.086,56
FMDCA	-
FMAS	345.628,53
FMS	49.164.076,66
Fundo Procuradoria	174.712,40
Fundo Idoso	4.170,00
Total	143.608.623,44

De toda forma, em vista da natureza da falha sobre a qual a Auditoria considerou para efeito de cálculo os valores da execução extraorçamentária, não cabe nova notificação para pronunciamento sobre a questão.

No caso da individualização de registros, restou a ausência de discriminação por credores para composição da dívida flutuante sobre a qual a defesa fez justificativas plausíveis, porém não apresentou o demonstrativo corrigido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Também foi considerada a divergência entre as informações no SAGRES e no Portal da Transparência Municipal quanto ao pagamento às agências de publicidade, não tendo o Órgão Técnico questionado a realização das despesas. Saliente-se que a despesa constante no Portal da Transparência supera a constante no SAGRES em R\$548.557,52, conforme quadro reproduzido a seguir:

Portal da Transparência do Município				SAGRES (on line)			
Agência/Dt. Pgto	Valor (R\$)	Agência/Dt. Pgto	Valor (R\$)	SAGRES (on line)			
ART&C	1.367.087,73	SUPERLIGA 66	1.147.780,70				
2015-03-24	436,50	2015-03-24	199.403,39				
2015-10-13	797.295,00	2015-05-06	103.016,86				
2015-11-19	398.790,41	2015-05-25	41.764,70				
2015-12-01	97.600,00	2015-05-27	91.265,73				
2015-12-03	24.250,00	2015-10-15	87.169,69				
2015-12-10	36.452,60	2015-10-16	25.491,10				
2015-12-18	4.988,22	2015-11-19	516.640,65				
2015-12-22	7.275,00	2015-12-18	62.328,19				
DABLIU A	7.713.225,55	2015-12-30	20.700,39				
2015-01-14	42.479,20	TAG GROUP	6.345.610,76				
2015-02-05	1.091.685,34	2015-02-06	265.959,58				
2015-03-24	361.162,50	2015-03-18	2.352,25				
2015-03-25	210.939,00	2015-03-24	156.302,60				
2015-04-29	326.887,50	2015-05-26	155.270,28				
2015-04-30	215.615,65	2015-05-27	64.571,47				
2015-05-04	58.200,00	2015-06-01	14.550,00				
2015-05-05	638.958,58	2015-06-12	927.066,33				
2015-05-06	102.820,00	2015-06-21	171.847,53				
2015-05-11	282.852,00	2015-07-06	309.925,00				
2015-05-25	69.374,40	2015-07-22	274.573,05				
2015-05-27	133.870,55	2015-07-23	585.554,08				
2015-06-01	291.854,34	2015-07-29	141.697,60				
2015-06-12	58.200,00	2015-08-11	24.250,00				
2015-07-22	20.114,89	2015-08-14	367.142,00				
2015-09-16	510.895,12	2015-08-18	909.465,21				
2015-09-18	57.819,82	2015-08-21	48.226,30				
2015-09-25	1.389.157,46	2015-09-16	119.242,60				
2015-10-08	138.663,56	2015-10-02	364.552,00				
2015-10-16	29.514,67	2015-10-08	117.612,38				
2015-10-20	105.574,80	2015-10-20	254.361,56				
2015-10-22	34.435,00	2015-10-22	24.270,00				
2015-10-29	35.890,00	2015-10-29	32.085,00				
2015-11-19	143.960,61	2015-11-06	24.250,00				
2015-12-03	4.850,00	2015-11-13	413.580,17				
2015-12-10	28.634,00	2015-12-18	564.778,77				
2015-12-18	1.059.549,45	2015-12-22	12.125,00				
2015-12-22	165.908,80						
2015-12-28	103.358,31	TOTAL R\$	16.573.704,74				
<small>Fonte: https://transparencia.poaopessoa.pb.gov.br/W/despesas/gastos-publicidade consulta realizada em 28/05/2019</small>							
				<p>Divergência entre Portal e SAGRES = R\$ 548.557,52</p>			

Quanto aos registros contábeis incorretos (saldo para o exercício seguinte da dívida fluante em 2014 em desacordo com o saldo do exercício anterior do demonstrativo de 2015 na conta depósitos) cabem as **recomendações** de praxe, visando à correção.

No caso da omissão de valores da dívida fluante, a defesa fez justificativas plausíveis com relação à matéria, porém não apresentou o demonstrativo corrigido.

Cabem as devidas **recomendações** para que a gestão aprimore a alimentação de informações no sistema, evitando a repetição das falhas.



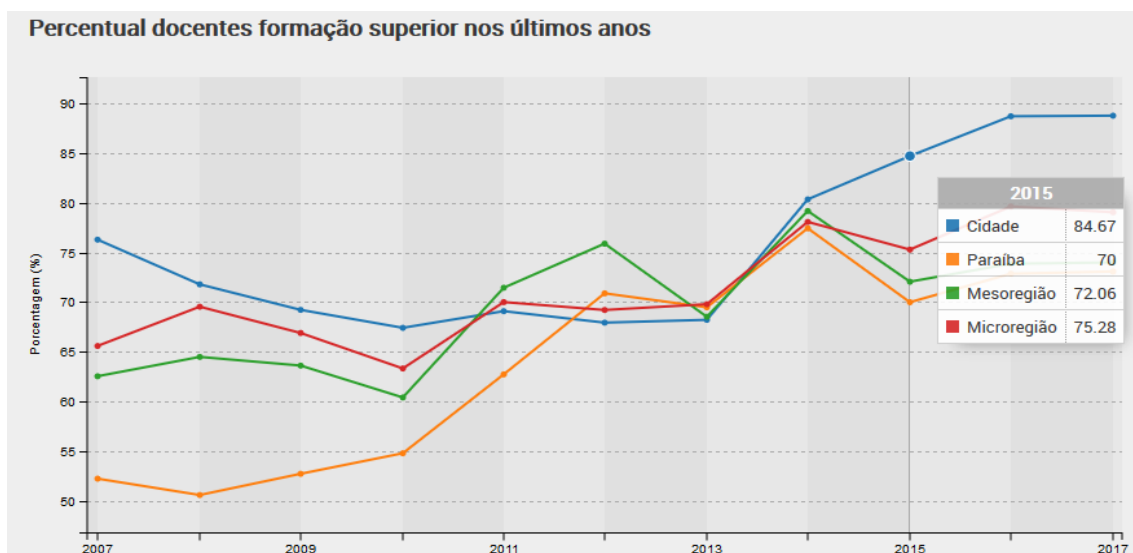
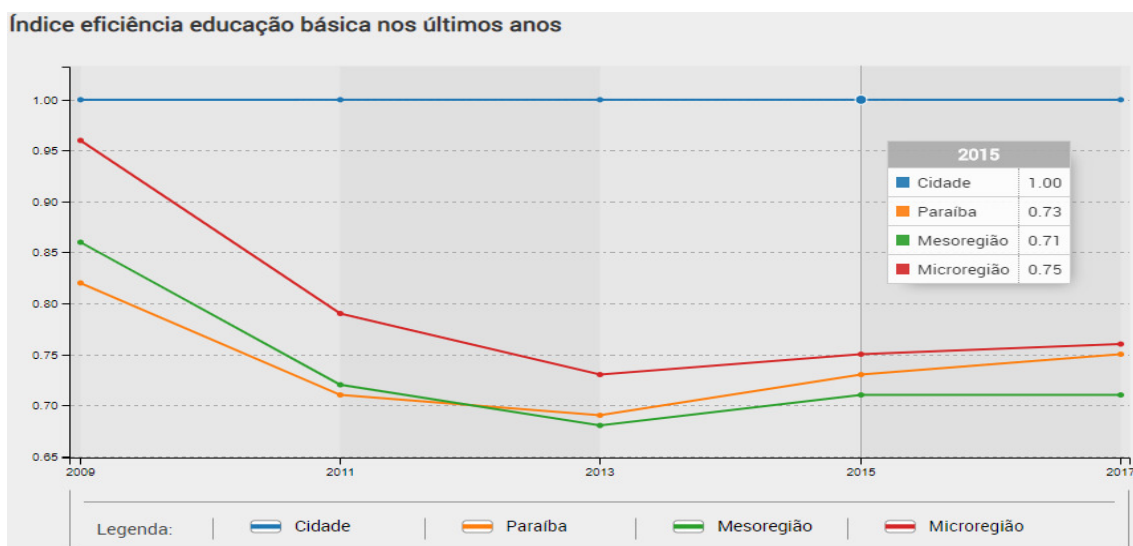
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O índice de aplicação de recursos do FUNDEB foi atendido, fazendo a Auditoria restrição quanto ao índice de aplicação em MDE.

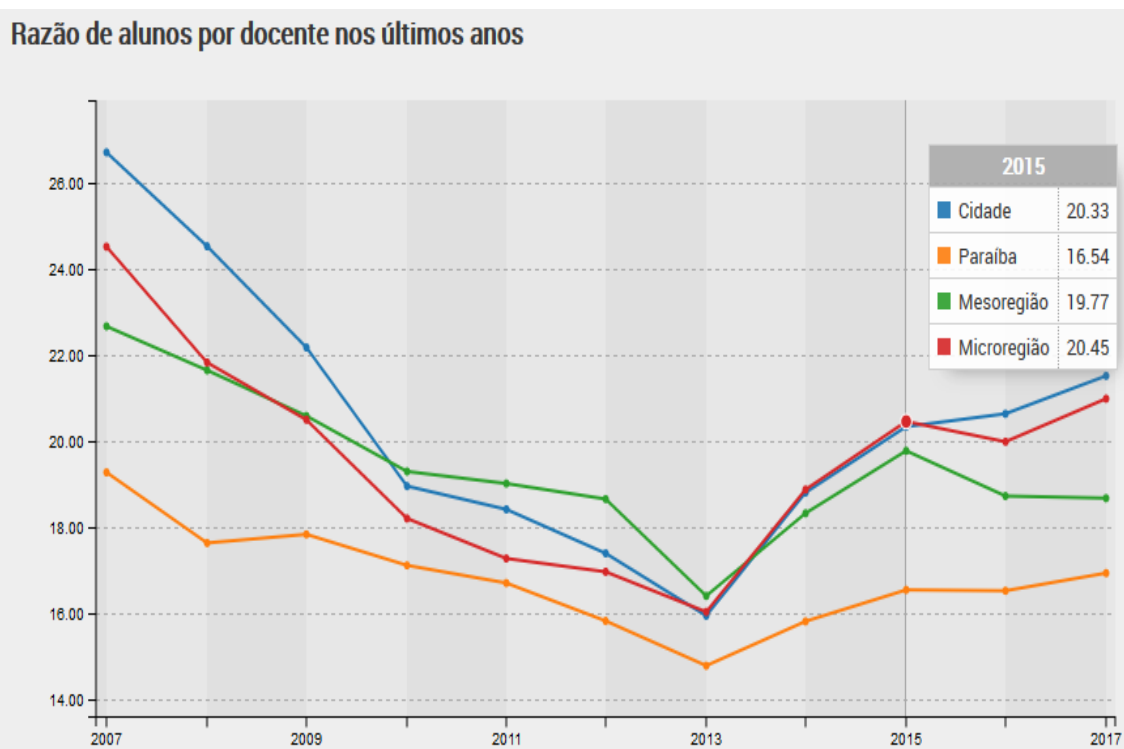
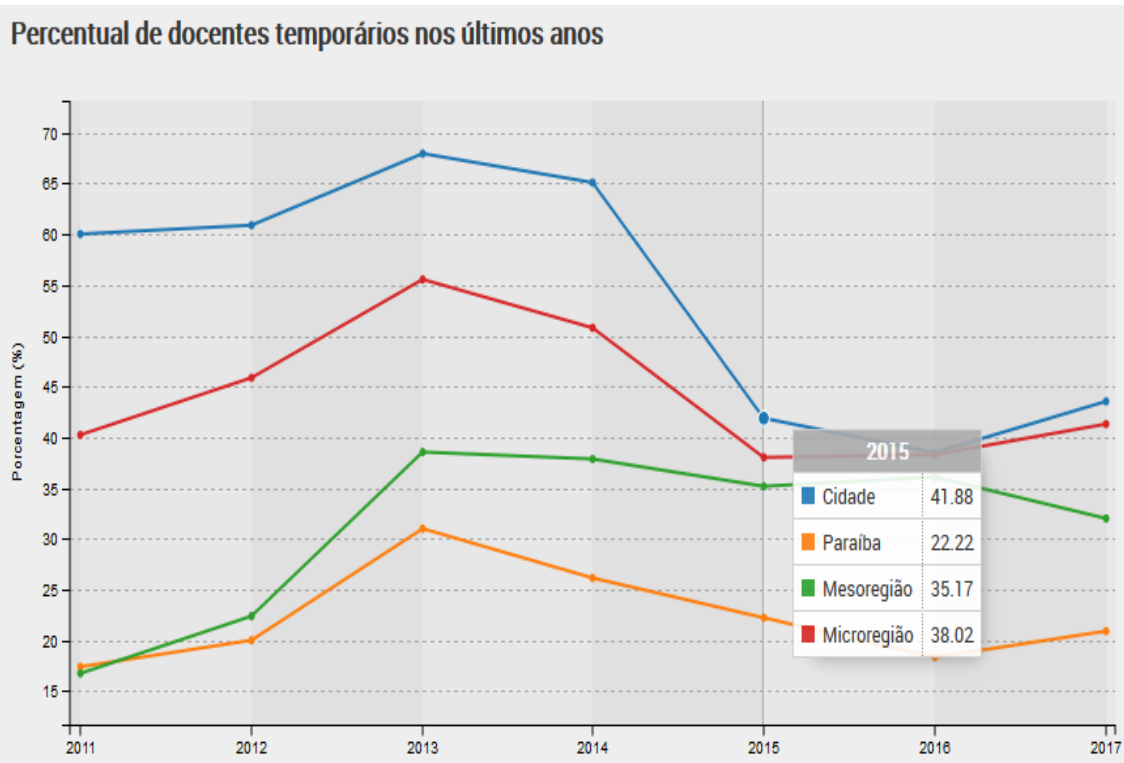
Cabe consignar os vetores inerentes à educação, captados do Painel de Índices de Desenvolvimento da Gestão da Educação – IDGPB, em que o termo “Cidade” se refere a João Pessoa, conforme Município selecionado no Painel:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

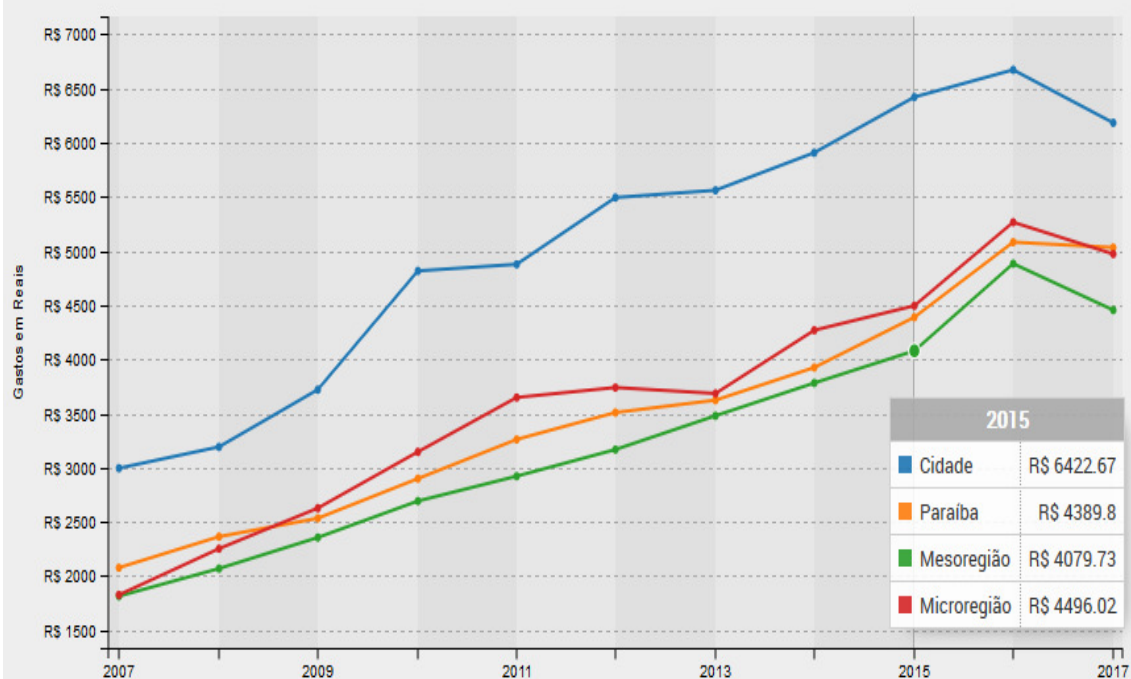




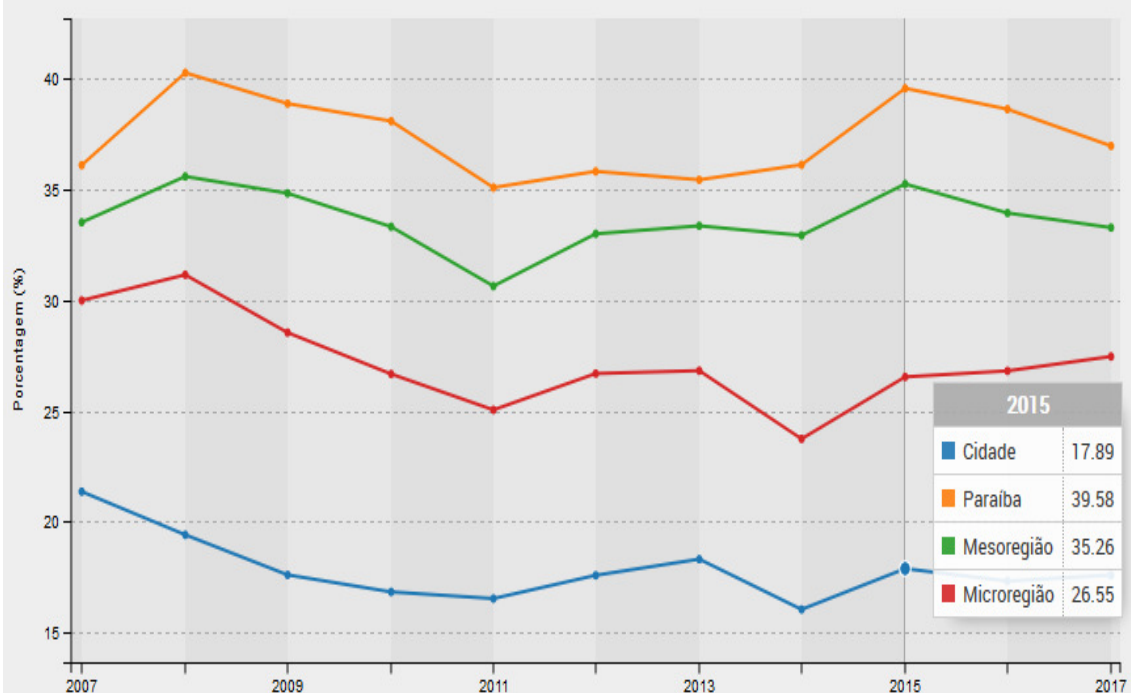
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Despesa educação por aluno nos últimos anos



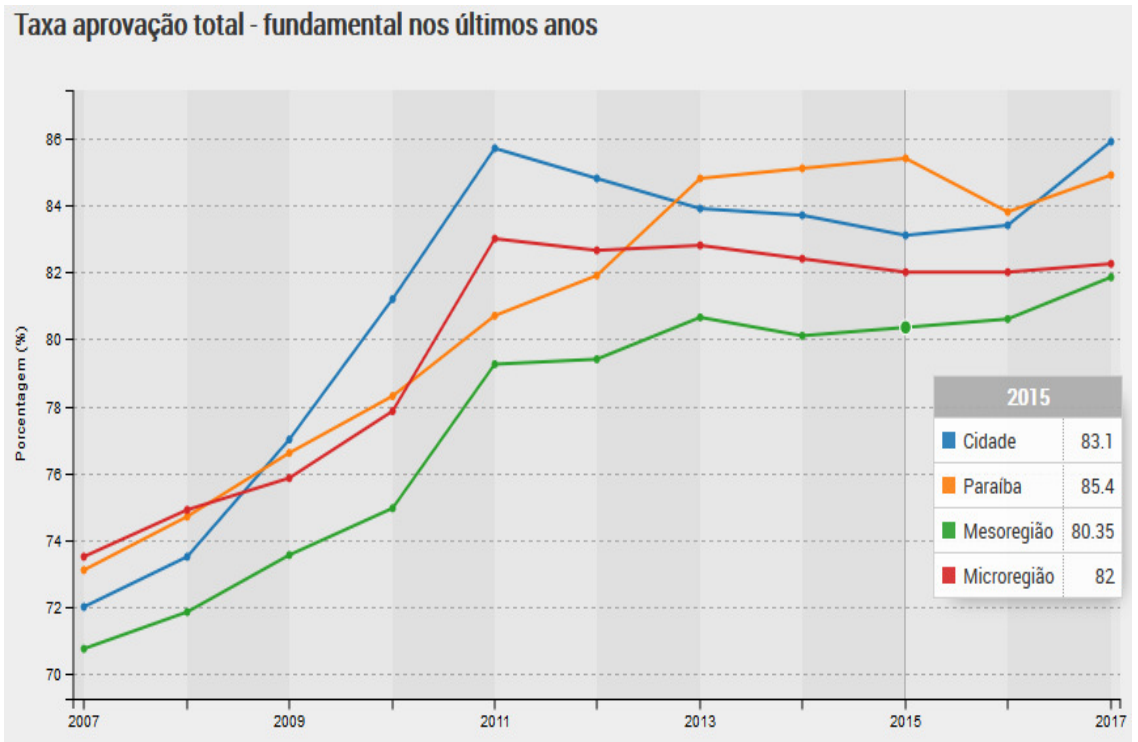
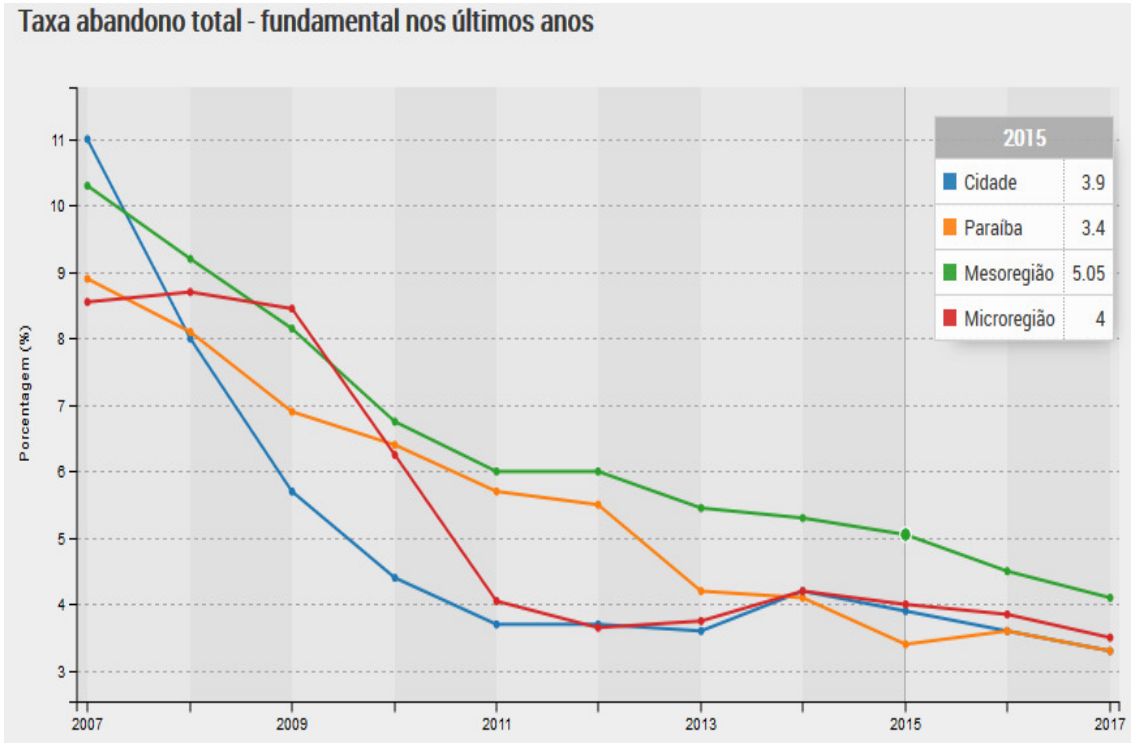
Índice precariedade infraestrutura nos últimos anos





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

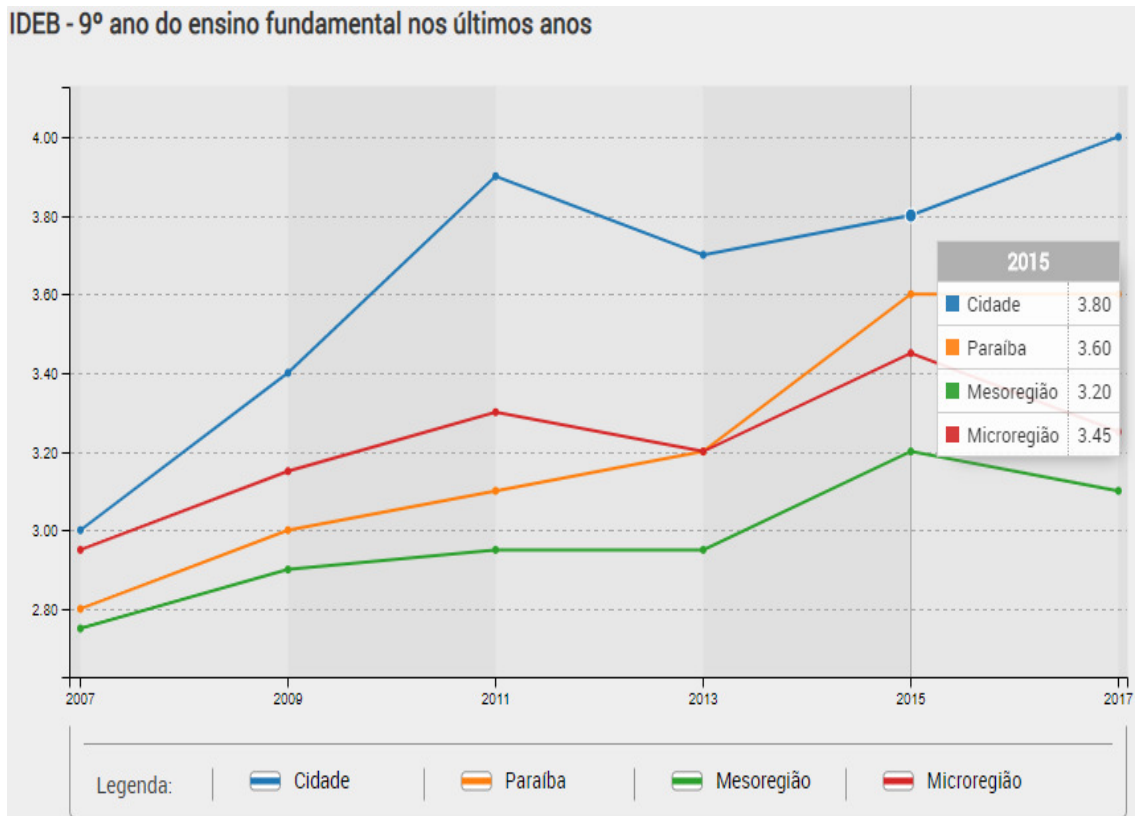
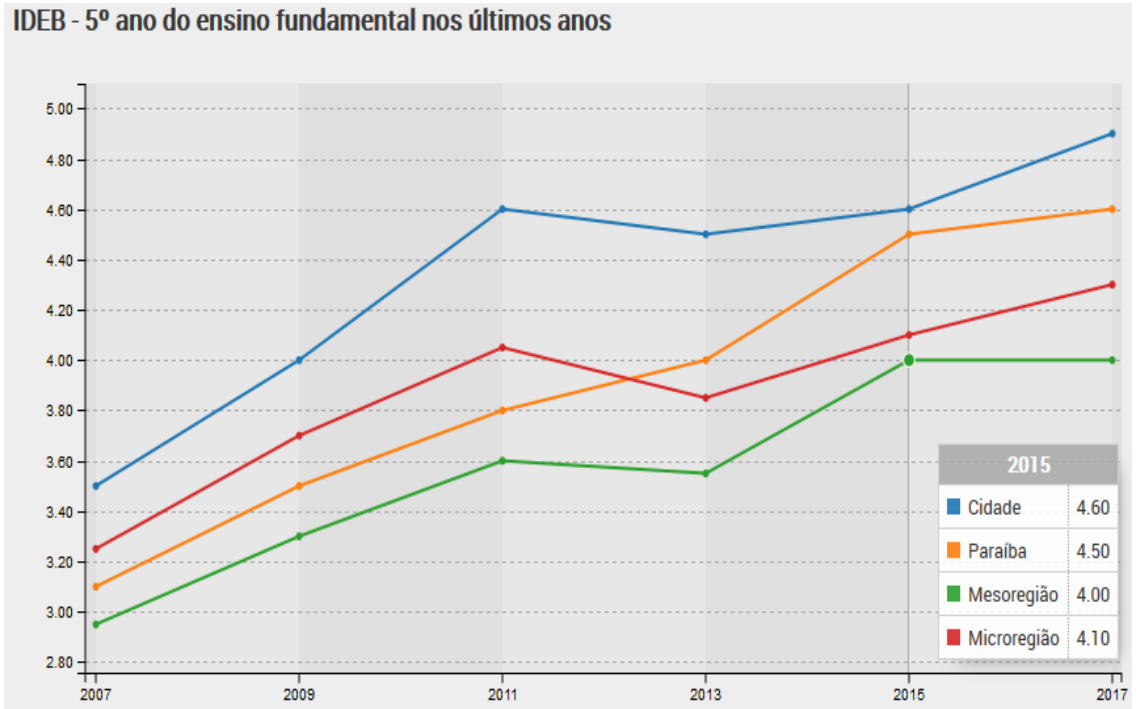
PROCESSO TC 04740/16





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Como se observa, os índices são positivos quando comparados com a média dos Municípios da Paraíba, da Mesoregião e da Microregião, com exceção do percentual de docentes temporários que, apesar de haver melhorado de 2014 para 2015, ainda representa quase o dobro da média dos Municípios da Paraíba, da razão de alunos por docentes, do índice de precariedade da infraestrutura que aumentou, mas ainda é menor do que a média dos Municípios paraibanos, da taxa de aprovação total e do índice de abandono, o qual caiu, mas ainda é maior do que a média dos Municípios locais.

No tocante à aplicação em MDE, o interessado abordou quatro linhas de defesa: **a)** Despesas custeadas com recursos do FUNDEB e respectivas inscrições em restos a pagar sem disponibilidade financeiras que refletiu nas **exclusões indevidas de gastos com FUNDEB no quadro das aplicações em MDE**; **b) Apropriar 30%** dos recursos advindos da complementação da união; **c)** exclusão de quase a totalidade de restos a pagar inscritos ao final do exercício por indisponibilidade financeira; e **d) não inclusão** de todas as despesas efetivamente realizadas em favor da Educação, pagas com recursos próprios, em vista de parcela considerável de tais dispêndios está vinculada à Fonte de Recursos “00”.

A Auditoria fez os cálculos, levando em consideração parte dos argumentos apresentados pelo defendente e chegou a um percentual de 24,44% de aplicação em MDE, conforme quadro a seguir:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	174.772.846,36
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	171.296.723,72
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	346.069.570,08
Deduções e/ou Adições	
4. Adições da Auditoria	0
5. Exclusões da Auditoria	0
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	30.656.205,40
7. Outros Ajustes à Despesa	0
8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	10.888.996,15
9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE	32.777.791,71
10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9)	271.746.576,82
11. Total das Receitas de Impostos e Transferências	1.112.097.864,90
12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)	24,44%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Como se denota, a Auditoria não adicionou 30% da Complementação da União, para fins do percentual de aplicação em MDE, mas fez ajustes com relação ao FUNDEB, vez que as despesas custeadas com recursos do Fundo passaram de R\$173.379.142,00 no relatório inicial (fl. 2055) para R\$174.772.846,36 no relatório de análise de defesa. Com relação às despesas custeadas com recursos de impostos, passaram de R\$135.851,070,88 para R\$171.296.723,72.

Todavia, o Órgão Técnico desconsiderou parte das disponibilidades, cujos comprovantes foram apresentados juntamente com a defesa (documentos de fls. 3154/3169), alegando que buscou as contas bancárias que foram utilizadas para os pagamentos das despesas na Função 12 – Educação, considerando apenas os saldos dessas contas ao fim do exercício.

Analisando os elementos dos autos, verifica-se constarem os saldos das contas desconsideradas pela Auditoria, que fazem parte da documentação já mencionada (fls. 3154/3169), e que no entendimento do defendente devem ser computadas para efeito de saldo disponível a cobrir restos a pagar em MDE deixados ao final do exercício:

CONTAS BANCÁRIAS DESCONSIDERADAS PELA AUDITORIA		
CONTA	DENOMINAÇÃO	SALDO EM 31/12/2015
3665X	ISS	606.092,07
119911	IPTU	611.459,73
I11983	FPM APLIC.	8.292,42
I94285	ICMS	6.712,96
I94293	IPVA APLIC.	77.074,26
I96342	IPTU	44.313,48
I104426	IPTU APLIC.	235.525,08
I104566	ISS APLIC.	2.490.990,86
I104647	IPTU APLIC.	14.545,39
I106089	SIMPLES NACIONAL	115.183,61
I106909	IPTU APLIC.	14.876,40
I107417	IPTU APLIC.	10.230,30
I108030	IPTU APLIC.	21.720,20
I109630	IPTU APLIC.	26.677,62
I109733	IPTU APLIC.	53.921,55
I111406	IPTU APLIC.	5.458,67
I111686	IPTU APLIC.	8.754,72
I116238	IPTU APLIC.	4.947,11
I117668	IPTU APLIC.	82.774,71
I118451	IPTU APLIC.	136.449,62
I118982	IPTU APLIC.	177.018,63
I119431	IPTU APLIC.	81.445,36
I119458	IPTU APLIC.	45.215,64
I119911	IPTU APLIC.	174.155,71
I12043X	IPTU APLIC.	362.616,45
I121061	IPTU APLIC.	6.659,19
I122548	IPTU APLIC.	12.881,90
I125407	IPTU APLIC.	280.148,37
I125644	IPTU APLIC.	22.629,64
I12611X	IPTU APLIC.	3.909,21
I128945	IRRF APLIC.	494.899,75
I128996	IRRF APLIC.	4.088,32
I128953	IRRF APLIC.	80.496,11
I125652	IPTU APLIC.	6.656,29
7001425	ISS	22.677,89
I3665X	ARRECADÇÃO (ISS)	730.959,62
368332	REC. PRO.	6.127.429,33
Total Geral		13.209.888,17

Fonte: SAGRES (fl. 3.360/3.377 dos autos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

De fato, as disponibilidades constantes do quadro anterior não foram consideradas pela Auditoria, quando do relatório inicial nem no referente à análise de defesa, mesmo com parte delas se referindo, comprovadamente, às decorrentes das receitas de impostos mais transferências. Observe-se que tais documentos foram confrontados com as disponibilidades constantes no SAGRES “on line”, no qual se constatou a realidade dos valores apresentados.

No caso dos recursos referentes a conta “REC PRO” (Recursos Próprios – conta 368332) é de se ressaltar que advieram do exercício de 2014, especificamente da conta 11.002-7, sendo esta considerada, quando da análise de defesa, como de recursos de impostos mais transferências, conforme quadro confeccionado pela Auditoria (fl. 14716) para efeito de disponibilidades para cobrir restos a pagar:

Nº da Conta	Descrição da Conta	Nome do Banco	Nº da Agência	Extrato	Débito	Crédito	Conciliado	Vinculação
000012831422	BCO DO BRASIL S/A - C/283.142-2 - ICMS INVEST.	Banco do Brasil S.A.	1618	53.107,92	-	-	53.107,92	m posto de Transf/Rec. Ord
0000113015X	BANCO DO BRASIL - C/13.015-X INVESTIMENTOS FUNDOS	Banco do Brasil S.A.	16187	38.228,11	-	-	38.228,11	m posto de Transf/Rec. Ord
00001129887	BANCO DO BRASIL S/A C/112.988-7 PRC 1044981	Banco do Brasil S.A.	1618	113.897,98	-	-	113.897,98	m posto de Transf/Rec. Ord
00001110124	BCO DO BRASIL S/A - C/11.012-4 - DNPM INVEST.	Banco do Brasil S.A.	1618	855.066,47	-	-	855.066,47	m posto de Transf/Rec. Ord
00001110027	BANCO DO BRASIL S/A - C/11002-7 MOV.2	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
00001102644	BCO DO BRASIL S/A - C/10.264-4 PG.PESSOAL INVEST.	Banco do Brasil S.A.	1618	2.552,91	-	-	2.552,91	m posto de Transf/Rec. Ord
2831422	BCO DO BRASIL S/A - C/283.142-2 - ICMS	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
00000199880	BCO DO BRASIL S/A - C/19.988-0 - FPM INVESTIMENTO	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
0000019885X	BCO DO BRASIL S/A - C/9.885-X - INVESTIMENTO	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
00000196792	BCO DO BRASIL S/A - C/9.679-2 - INVESTIMENTO	Banco do Brasil S.A.	1618	902.309,27	-	-	902.309,27	m posto de Transf/Rec. Ord
00000193742	BCO DO BRASIL S/A - C/9.374-2 - ITR INVESTIMENTO	Banco do Brasil S.A.	1618	264.749,64	-	-	264.749,64	m posto de Transf/Rec. Ord
00000112009	BCO DO BRASIL S/A - C/1.200-9 PMP.FEP ROYALTIES	Banco do Brasil S.A.	1618	621.154,31	-	-	621.154,31	m posto de Transf/Rec. Ord
300071	BCO DO BRASIL S/A - C/30.007-1 - PMP.PCV ENERGSA	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
00000113015X	BANCO DO BRASIL S/A - C/13.015-X	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
110124	BCO DO BRASIL S/A - C/11.012-4 - DNPM	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
110027	BANCO DO BRASIL S/A - C/11.002-7 - PMP/MOV.2	Banco do Brasil S.A.	1618	155.808,15	3.237,98	115.737,81	43.308,32	m posto de Transf/Rec. Ord
102644	BANCO DO BRASIL S/A - C/10.264-4 - PAG.DE PESSOAL	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
99880	BCO DO BRASIL S/A - C/9988-0 - FUNDO/PARTIC. FPM	Banco do Brasil S.A.	1618	2.779,66	-	-	2.779,66	m posto de Transf/Rec. Ord
0000009885X	BCO DO BRASIL S/A - C/9.885-X - MOVIMENTO	Banco do Brasil S.A.	1618	558.027,70	-	542.785,23	15.242,47	m posto de Transf/Rec. Ord
97659	BCO DO BRASIL S/A - C/9.765-9 - CIDE	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
96792	BCO DO BRASIL S/A - C/9.679-2 - COMP. FIN. ESF. EXPORT.	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
93742	BCO DO BRASIL S/A - C/9.374-2 - ITR	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
12009	BCO DO BRASIL S/A - C/1.200-9 - ROYALTIES	Banco do Brasil S.A.	1618	-	-	-	-	m posto de Transf/Rec. Ord
00000001890	C.E.F. - C/039-0 - INVESTIMENTO	Caixa Econômica Federal	1909	549.599,78	-	-	549.599,78	m posto de Transf/Rec. Ord
390	C.E.F. - C/039-0 - MOVIMENTO	Caixa Econômica Federal	1909	90,00	-	-	90,00	m posto de Transf/Rec. Ord
TOTAL				4.117.291,90	3.237,98	658.523,04	3.462.006,84	

Fonte: S6GRES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

No entanto, não há como evidenciar que na conta “REC PRO” (Recursos Próprios – conta 368332), os valores estavam disponíveis para aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino. Da mesma forma a conta SIMPLES NACIONAL não há como associá-la unicamente a impostos.

A rigor, utilizando o quadro já comentado, subtraindo os valores que não restaram como relacionados aos investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino (REC PRO e SIMPLES NACIONAL), podem sim ser adicionados os valores de R\$6.967.275,23 (R\$13.209.888,17 – R\$6.127.429,33 – R\$115.183,61). Assim, para efeito de cálculo, devem ser consideradas como disponibilidades, além das obtidas pela Auditoria, aquelas que comprovadamente são decorrentes de impostos mais transferências no valor total de R\$6.967.275,23.

Desta forma as aplicações em MDE com recursos de impostos, inclusive de transferências, totalizaram R\$278.713.852,05, correspondendo a **25,06%** do total da RIT, atingindo o índice mínimo exigido, conforme quadro a seguir:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	174.772.846,36
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	171.296.723,72
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	346.069.570,08
Deduções e/ou Adições	
4. Adições da Auditoria	0
5. Exclusões da Auditoria	0
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	30.656.205,40
7. Outros Ajustes à Despesa	0
8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	10.888.996,15
9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE (auditoria)	32.777.791,71
10. Disponibilidades financeiras comprovadas, não consideradas pela Auditoria	6.967.275,23
11. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE	25.810.516,48
12. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+ 7- 8 - 11)	278.713.852,05
13. Total das Receitas de Impostos e Transferências	1.112.097.864,90
14. Percentual de Aplicação em MDE (11/12*100)	25,06

O índice constitucional de 25%, pois, foi atingido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público.

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, 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.

Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno.

Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

Assim, 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.

Como dito no relatório, ao se fazer a consulta Painel do Quadro de Servidores, disponível em <http://tce.pb.gov.br/paineis/evolucao-do-quadro-de-servidores-2013-municipal>, se observa que ao final do exercício o Município, com exceção da Câmara de Vereadores, contava com 36.684 vínculos de servidores, sendo 1317 comissionados, 16.502 contratados por excepcional interesse público, 12.813 efetivos, 29 eletivos e 5.895 inativos/pensionistas. Veja-se a posição do quadro geral no mês de dezembro/2015:

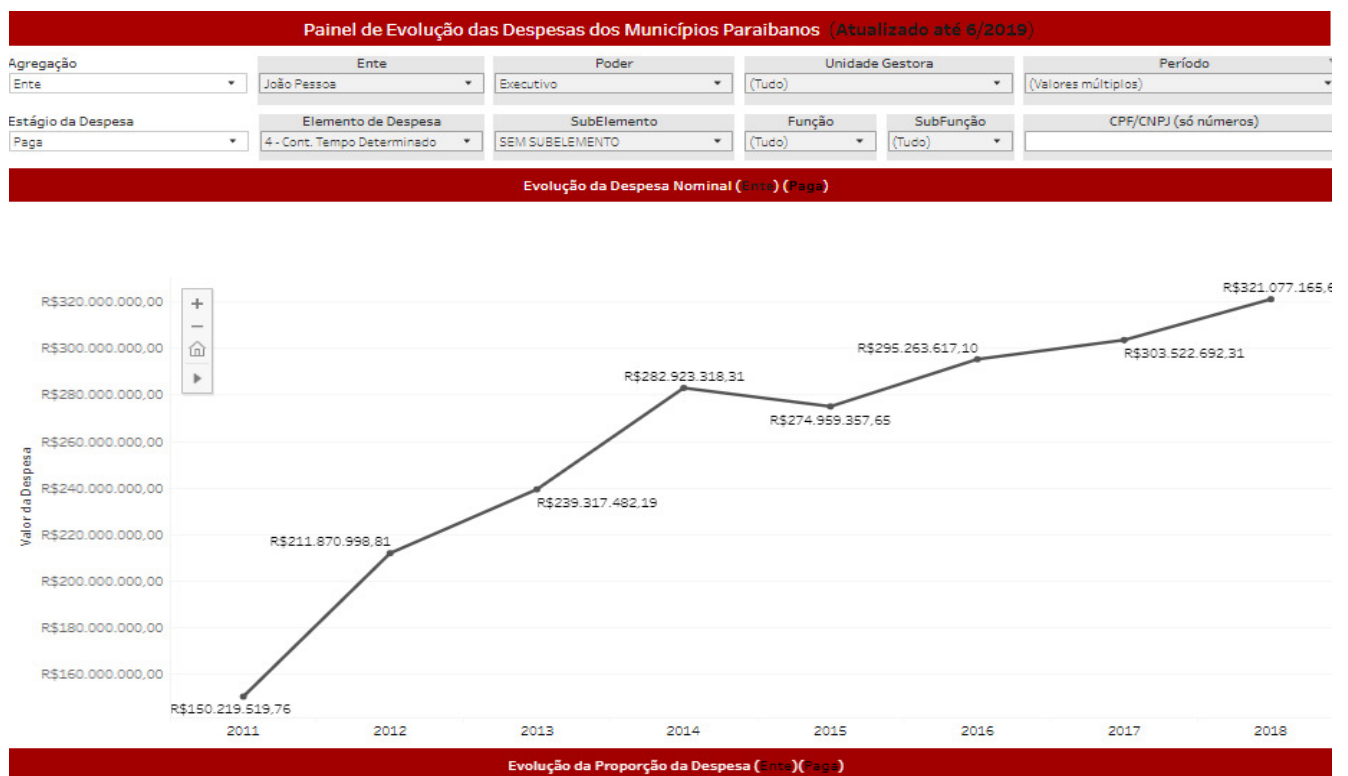
QUANTITATIVO DE VÍNCULOS POR MUNICÍPIO/UG (Utilize o Drill down/up no cabeçalho do município) Atualizado até 06/2019								
Período	Município	Unidade Gestora	Tipo de Vínculo					
dezembro de 2015	João Pessoa	(Valores múltiplos)	(Tudo)					
Município	Unidade Gestora	À DISPOSIÇÃO	COMISSIONADO POR EXCEPCIO..	CONTRATAÇÃO EFETIVO	ELETIVO	FUNÇÃO DE CONFIANÇA	INATIVOS / PENSIONISTAS	TOTAL
João Pessoa	Prefeitura Municipal de João Pessoa		904	11.431	8.848	29	233	21.445
	Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa		158	2.730	3.058			5.946
	Instituto de Prev. e Assistência do Muni..		29	236	12		5.662	5.939
	Autorquia Especial Municipal de Limpez..	122	67	1.059	398	2		1.648
	Instituto Cândida Vargas	3	11	443	172			629
	Superintendência de Transp. e Trânsito ..		22	178	295			495
	Fundo Municipal de Assistência Social d..			351				351
	Fundação Cultural de João Pessoa		103	74	8	1		186
	FUNDO DE GESTAO, DESENV. E MODER..		23		22			45
	Subtotal por Município		125	1.317	16.502	12.813	29	5.895
TOTAL		125	1.317	16.502	12.813	29	5.895	36.684



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Em termos financeiros, as despesas com contratados por tempo determinado do Poder Executivo, aumentaram consideravelmente entre 2013 e 2014, caindo em 2015 e voltando a subir entre 2016 e 2018, conforme se observa do Painel de Acompanhamento da Gestão também disponível ao público no Portal do TCE/PB:



Tal fato requer medidas, com vistas a redução do pessoal contratado.

Cabe lembrar que 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, quando da apreciação da PCA de 2014 da Prefeitura Municipal de João Pessoa (Processo TC 04682/18, Acórdão APL – TC 00361/19) foi ASSINADO PRAZO de 120 (cento e vinte) dias ao Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação daquela decisão, para que demonstre a legalidade das contratações temporárias por excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprove a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade. O prazo está em curso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

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

Conforme levantamento produzido pelo Órgão Técnico, houve desvirtuamento da LOA aprovada, especialmente na Função Comunicação, tendo as dotações orçamentárias daquela função passado de R\$12.355.000,00 (orçada) para R\$19.653.549,69 (realizada), ou seja, um incremento de 59,07%.

Na defesa apresentada, transcrita às fls. 14727/14728 pela Auditoria, se alega que a autorização para realocação do orçamento foi dada pelo inciso I do art. 6º da Lei Orçamentária. Também aduz não haver necessidade de lei específica para tanto, bastando a previsão na LOA.

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: 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; 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, 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 LEI³, em sentido formal, como outorga popular⁴ a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

³ Lei: do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

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

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

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

Art. 167. São vedados:

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

*VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma **categoria de programação** para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;*

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

⁴ 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 04740/16

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 veiculado⁵ – LEI, que deve conduzir a nova concepção de bem comum sustentável a ser concretizada.

Ainda sobre remanejamento de dotações, torna-se necessário captar o sentido da locução **categoria de programação**, mencionada no texto constitucional. Alguns comentaristas do assunto associam-na ao termo categoria econômica das receitas e despesas públicas, cuja classificação contida na Lei nacional 4.320/64 (correntes e de capital) permitiria concluir ser exigida a autorização legal apenas quando houvesse remanejamento, transferência ou transposição de despesas correntes para despesas de capital ou vice-versa, ou de um órgão para outro⁶.

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.

⁵ Segundo a dicção da Lei de Introdução ao Código Civil, uma Lei somente por outra pode ser modificada.

⁶ 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 04740/16

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:

- 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.

A própria Lei de Diretrizes Orçamentárias de João Pessoa para 2015 (Lei 12.870/14) prescreve em seus arts. 4º e 43, reconhecendo a moderna natureza da legislação orçamentária, que:

*Art. 4º. As **categorias de programação** de que trata esta lei serão identificadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual por programas, atividades, projetos ou operações especiais, os quais serão integrados por um título que contenha uma descrição sucinta dos respectivos objetivos com a indicação de suas metas físicas.*

*Art. 43. O Poder Executivo, dentro do prazo de 20 (vinte) dias, contados a partir da data da publicação da Lei Orçamentária de 2015, publicará o **Quadro de Detalhamento da Despesa**, por unidade orçamentária de cada Órgão, inclusive seus fundos e Entidades que integram os orçamentos de que trata esta Lei, especificando cada **categoria de programação** em seu menor nível, as fontes, os elementos de despesa e os respectivos desdobramentos.*

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

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 Bahia⁷:

*“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 atuam na elaboração do orçamento**, e, por isso mesmo, são admitidos dentro de determinados critérios técnicos e legais.*

*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 **HELLY 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).*

⁷ Matéria publicada no endereço eletrônico www.tcm.ba.gov.br/artigos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Há também comentários de juristas renomados, bastando citar Pinto Ferreira⁸:

“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 Martins⁹:

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

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

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

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

E, ainda, decisão do Tribunal de Contas da União¹⁰, 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

⁸ FERREIRA, Pinto. “Comentários à Constituição Brasileira”. São Paulo: Saraiva, 1994.

⁹ MARTINS, Ives Gandra. “Comentários à Constituição do Brasil”. São Paulo: Saraiva, 1991.

¹⁰ TCU. Rel. Min. Marcos Vilaça. Decisão n.º 394/00 - 1ª Câmara. Processo n.º TC-600.286/1997-5. Pedido de Reexame. Ata n.º 43/2000. Data da sessão: 21/11/2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

demais lembrar que a instituição do modelo de orçamento por programas, em que, a partir de necessidades previamente identificadas, detalha-se o destino da verba pública, veio, entre em última análise aos administrados, relativa certeza de atendimento de determinadas demandas tidas por prioritárias, ademais de facilitar o controle dos gastos do governo. Por outro lado, o orçamento, como instrumento que exprime a ordem pública, parte do princípio da reserva legal, não comportando que o executor, usando de discricionariedade, modifique aquilo que os poderes executivo e legislativo, dentro das competências de cada um, esforçaram-se em compreender como de interesse nacional”.

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

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

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

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

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

Conforme atestado pela Auditoria no relatório inicial, houve autorização legislativa para abertura de créditos adicionais suplementares no total de 30% da despesa fixada, não havendo ultrapassagem de tal percentual.

Todavia, a Auditoria asseverou que houve disvirtuamento orçamentário e que não poderia a administração anular despesa cujas áreas de atuação da ação governamental, classificadas no orçamento público como funções, já tivessem sido previamente autorizadas pelo Poder Legislativo, e reproduziu texto da LDO para o exercício:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

Art. 21 - Fica o Poder Executivo autorizado a incorporar, na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, as eventuais modificações ocorridas na Estrutura Organizacional Básica do Município, decorrentes de alteração na Legislação Municipal surgida após o encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara Municipal.

Parágrafo Único - A transposição, transferência ou remanejamento não deverão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária Anual de 2015 ou em Créditos Adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajuste na classificação funcional.

No caso, o Órgão Técnico indicou que houve incremento na função Comunicação de R\$12.355.000,00 que representava 0,71% do total fixado para R\$19.653.549,83, correspondendo a 1,07% do valor total executado, comprovando que não houve o desvirtuamento orçamentário comentado, à mingua de maior detalhamento.

De toda forma, cabem as devidas **recomendações**, com vistas a uma previsão orçamentária dentro da realidade dos gastos a serem executados, evitando, assim, maiores distorções entre o previsto e o realizado.

Realização de despesa sem observância ao princípio da economicidade.

A Auditoria indicou que no exercício 2015, na função Comunicações, a qual ampara as ações de governo: 2225 - DIVULGAÇÃO DAS ATIVIDADES DO GOVERNO e 5221 - DIVULGAÇÃO OFICIAL, foi empenhado um montante de R\$19.653.549,83 e pago R\$18.667.607,48, sendo R\$16.425.147,22 no exercício em análise e R\$2.242.460,26 como restos a pagar.

No âmbito da despesa pública, a prestação de contas deve apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucionalmente previsto: Veja-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º. Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

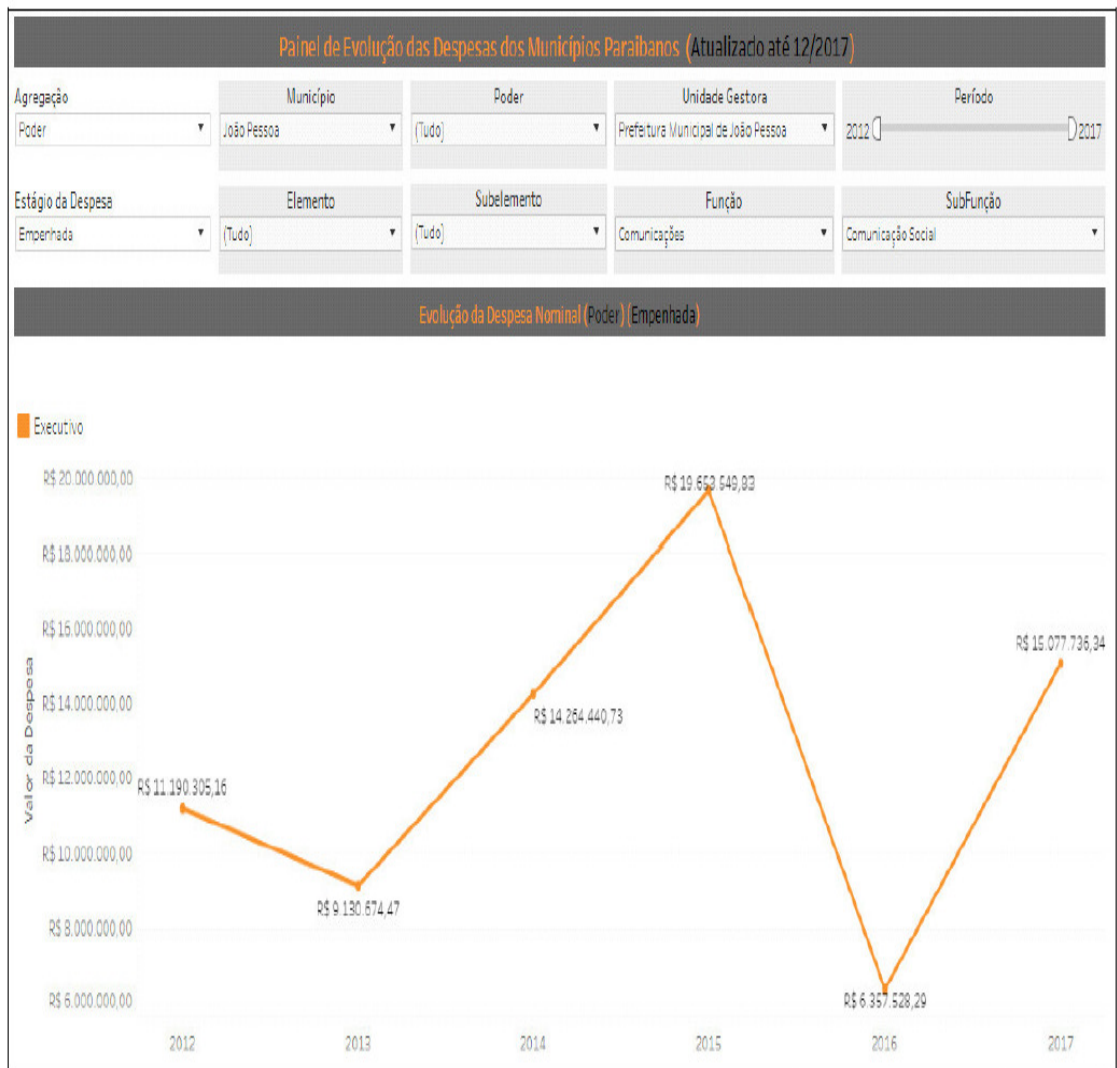
Conclui-se, portanto, que se recursos públicos são manuseados e **não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente**, os respectivos gestores atraem para si a consequente responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

No caso, a Auditoria indicou, no relatório da prestação de contas anual (item 16.0.1), de fls. 2068/2070, que em 2015 houve uma elevação (pico) desse gasto em relação aos exercícios anteriores, conforme demonstrado a seguir, com dados extraídos do painel de evolução das despesas:



Fonte: <https://portal.tce.pb.gov.br/paineis-de-acompanhamento/evolucao-da-despesa-orcamentaria-municipal/>

Destacou, Órgão Técnico, que as despesas da Secretaria de Comunicação da Prefeitura de João Pessoa, no exercício 2015, foram amparadas por aditivos nos contratos originados da Concorrência 01/2013, realizada pela Secretaria de Administração, e que todas as empresas prestadoras do serviço subcontrataram mais de 90% dos serviços contratados, havendo caso de subcontratados servirem a mais de um contratado, entendendo pela desnecessidade da contratação de quatro empresas para realizar serviços de publicidade, visto que na execução todas praticavam as mesmas atividades de uma agência de publicidade para a elaboração de campanhas publicitárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

O Gestor alegou que a despesa em questão é ato discricionário do Poder Executivo, que as despesas em questão não foram totalmente decorrentes da Concorrência 01/2013, adentrando por conceitos sobre despesas com publicidade.

[Não se vislumbra a ocorrência de gasto desgarrado do princípio da economicidade, primeiro por não haver comparativos para verificação de sobrepreço, depois é cediço que por suas características os serviços de publicidade são contratados por agências que, para conseguir divulgar, contratam meios de comunicações, como redes de televisão, jornais, portais na internet e outros, para veiculação das mensagens ao público alvos. Além disso, as agências necessitam de trabalhos de desenhos digitais, gráficos e afins para melhor atingir o objetivo do contrato.

Por fim, a contratação de mais de uma agência pode concorrer para uma melhor qualidade dos serviços em determinadas áreas, além de poder agilizar serviços porventura contratados ao mesmo tempo.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

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”.¹¹

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, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ**, na qualidade de Prefeito do Município de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2015**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, decida:

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

II) 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: evitar a divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica; determinar a correção de valores da dívida flutuante com sua individualização/especificação; e observar os requisitos para a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro.

¹¹ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04740/16

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04740/16**, sobre a Prestação de Contas Anual de Governo do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, na qualidade de Prefeito do Município de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2015**, com a declaração de impedimento do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, **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, em vista do déficit orçamentário; e

II) 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: evitar a divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica; determinar a correção de valores da dívida flutuante com sua individualização/especificação; e observar os requisitos para a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro.

Registre-se e publique-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 25 de setembro de 2019.

Assinado 1 de Outubro de 2019 às 10:49



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 26 de Setembro de 2019 às 12:26



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 26 de Setembro de 2019 às 14:47



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL