*PROCESSO TC 06398/19*

Origem: Prefeitura Municipal de Jericó
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018
Responsável: Claudeeide de Oliveira Melo (Prefeito)
Contador: Francisco Vivaldo Jácome de Oliveira (CRC/PB 4465/O)
Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)
Advogada: Itamara Monteiro Leitão (OAB/PB 17238)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS**. Município de Jericó. Exercício de 2018. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

**PARECER PRÉVIO PPL – TC 00216/21**

## RELATÓRIO

**1.** O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor CLAUDEEIDE DE OLIVEIRA MELO, na qualidade de Prefeito do Município de **Jericó**, relativa ao exercício de **2018**.

**2.** Durante o exercício de 2019 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria, a feitura de **9 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **4 alertas**.

**3.** Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2018, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às 786/988, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Wilde José Cezar Bezerra, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Evandro Claudino de Queiroga, 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 (fl. 989).

*PROCESSO TC 06398/19*

**5.** Com a apresentação dessa PCA (fls. 998/1141), da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria (fls. 1142/2420) e de alguns documentos complementares por parte da Auditoria (fls. 2422/2445), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 2446/2679, da lavra do ACP Wilde José Cezar Bezerra (subscrito pela Chefe de Divisão ACP Cristiana de Melo França e pelo Chefe de Departamento ACP Evandro Claudino de Queiroga).

**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 31/03/2019, dentro do **prazo**, instruída pelos documentos regularmente exigidos;

**6.2.** Segundo dados do IBGE (censo 2010 – estimativa 2018), o Município possui 7.742 **habitantes**, sendo 4.856 habitantes da zona urbana e 2.886 habitantes da zona rural;

**6.3.** A **lei orçamentária anual** (Lei 661/2017) estimou a receita em R$29.400.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$14.700.000,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;

**6.4.** Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R$6.535.820,20. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R$6.535.820,20. Os créditos utilizados somaram R$3.890.873,95, com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos. Constatou-se a transposição de recursos de programas de trabalho para outro nos Decretos 001/2018; 002/2018, 003/18, e 004/2018, sem prévia autorização legislativa, o que contraria o disposto no art. 167, VI da CF;

**6.5.** A **receita total arrecadada** correspondeu a R$16.779.145,55, sendo R$15.659.445,55 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R$1.940.430,27 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$1.119.700,00 em receitas de **capital**;

**6.6.** A **despesa executada** totalizou R$17.165.655,16, sendo R$701.850,41 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R$15.358.593,98 (R$701.850,41 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R$1.807.061,18 (R$0,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;

**6.7.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 2,3% (R$386.509,61) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$2.330.101,85, sendo R$21,87 em caixa e R$2.330.079,98 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$1.290.046,31;

**6.8.** Foram realizados 56 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$7.667.810,54 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo indicação de despesas sem licitação, mas houve questionamentos sobre contratações de serviços nas áreas administrativa, contábil e de fiscalização de obras públicas, com inexigibilidade de licitação;

**6.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$1.656.366,46, correspondendo a 9,65% da despesa orçamentária total;

**6.10.** Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R$160.000,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R$80.000,00, não sendo indicado excesso, vez que a Auditoria, com base em decisão do STF, considerou legal o recebimento de 13º salário e 1/3 de férias recebidos pelos agentes políticos;

**6.11. DESPESAS CONDICIONADAS**:

**6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R$2.749.507,11, correspondendo a **81,8%** dos recursos do FUNDEB (R$3.361.066,60) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R$0,00 (0% 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$3.752.675,32, correspondendo a **34,4%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$10.908.036,13;

**6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE)**: aplicação do montante de R$1.914.533,56, correspondendo a **18,76%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R$10.204.812,46);

**6.11.4.** **Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R$8.620.017,94, correspondendo a **55,05%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$15.659.445,55;

**6.11.5.** **Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$453.828,14, e a diferença positiva entre as despesas com inativos e as receitas de contribuições, na cifra de R$96.520,95, totalizou R$9.170.367,03, correspondendo a **58,56%** da RCL;

**6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **63,31%** e o do Município para **67,41%**;

**6.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **413** servidores distribuídos da seguinte forma:

| Tipo de Cargo | Jan | AV% | Abr | AV% | Ago | AV% | Dez | AV% | Jan/Dez AH% |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Comissionado | 29 | 8,76 | 43 | 11,14 | 52 | 13,00 | 56 | 13,56 | 93,10 |
| Contratação por excepcional interesse público | 2 | 0,60 | 48 | 12,44 | 54 | 13,50 | 57 | 13,80 | 2.750,00 |
| Efetivo | 289 | 87,31 | 284 | 73,58 | 283 | 70,75 | 289 | 69,98 | 0,00 |
| Eletivo | 7 | 2,11 | 7 | 1,81 | 7 | 1,75 | 7 | 1,69 | 0,00 |
| Inativos / Pensionistas | 4 | 1,21 | 4 | 1,04 | 4 | 1,00 | 4 | 0,97 | 0,00 |
| T O T A L | 331 | 100,00 | 386 | 100,00 | 400 | 100,00 | 413 | 100,00 | 24,77 |

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

**6.14.** Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à **Transparência da Gestão Fiscal** e ao **Acesso à Informação** foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2019, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

**6.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R$15.003.225,72**, representando **95,81%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 9,59% e 90,41%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um decréscimo de 0,22% em relação ao exercício anterior, com a seguinte composição e principais credores, conforme informações prestadas pela Prefeitura às fls. 1128/1129:

**Dívida Fundada Interna**

**Jurisdicionado** **Prefeitura Municipal de Jericó**

**Prestação de Contas do Exercício 2018**

Emitido em 31/03/2019 14:58

| Contrato / Lei | Data da Assinatura | Especificação / Descrição | Saldo do Exercício Anterior | Movimento Financeiro | | | Saldo para o Exercício Seguinte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Acréscimo / Emissão | Baixa | | |
| | | | | | Pagamento | Anulação | |
| 0001/2018 | 31/12/2018 | PARCELAMENTO INSS | 8.645.776,38 | 4.513.555,80 | 363.084,19 | 0,00 | 12.796.247,99 |
| 0002/2018 | 31/12/2018 | PRECATORIOS | 334.018,09 | 433.683,59 | 0,00 | 0,00 | 767.701,68 |
| TOTAL | | | 8.979.794,47 | 4.947.239,39 | 363.084,19 | 0,00 | 13.563.949,67 |

**ANEXO 17 - Lei 4.320 / 64 - Dívida Flutuante**

**Jurisdicionado:** **Prefeitura Municipal de Jericó**

**Prestação de Contas do Exercício 2018**

| Descrição | Saldos do Exercício Anterior | Movimento do Exercício | | | Saldo para o Exercício Seguinte |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Inscrição | Baixa | | |
| | | | Pagamento | Cancelament | |
| Restos a Pagar | 1.326.590,32 | 332.966,51 | 671.207,15 | 0,00 | 988.349,68 |
| Serviços da Dívida a Pagar | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Depósitos | 246.293,46 | 1.417.749,89 | 1.213.116,98 | 0,00 | 450.926,37 |
| Débitos de Tesouraria | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Total | 1.572.883,78 | 1.750.716,40 | 1.884.324,13 | 0,00 | 1.439.276,05 |

**6.16.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R$701.880,00, representando **7%** da receita tributária do exercício anterior (R$10.031.767,26). O repasse correspondeu a 100% do valor fixado no orçamento (R$701.880,00);

**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**, os recolhimentos patronais totalizaram R$1.658.575,00, estando R$116.967,12 abaixo do valor estimado de R$1.775.542,12 (fl. 2514);

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

**6.19.** Houve registro de **denúncia** neste Tribunal, conforme Dados Gerais do processo:

**Denúncias/Representações**

| Tipo | Protocolo | Subcategoria | Situação Juntada |
|---|---|---|---|
| | Doc. 56609/18 | Denúncia | Livre |

**Documento TC 56609/18**: denúncia encaminhada pela Senhora MARIA MARTINS GOIABEIRA, sobre inadimplemento contratual, resultado do não pagamento à empresa COZIL EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA.

**Fase**: a Ouvidoria sugeriu o arquivamento, por ser competência do Poder Judiciário e a petição não estava assinada, bem como não foram apresentados documentos necessários para sua identificação. O então Relator determinou o arquivamento da matéria.

**6.20.** Foi realizada **diligência** no Município entre 20 e 22/11/2018 (vide fl. 2502).

**7.** Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, e sugeriu recomendações sobre oportunidade de economia potencial com despesas de combustíveis, providências no sentido de que medicamentos e insumos sejam recebidos em consonância com as normas do SUS e abertura de procedimento administrativo para apurar supostas ocorrências de acumulações indevidas por servidores. Eis as irregularidades:

**7.1.** Não encaminhamento a este Tribunal da LDO do exercício;

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

**7.3.** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas;

**7.4.** Disponibilidades financeiras não comprovadas, no montante de R$372.225,81;

**7.5.** Ausência de encaminhamento das cópias de extratos bancários e respectivas conciliações;

**7.6.** Omissão de registro de receita orçamentária, no valor de R$295.866,14;

**7.7.** Descumprimento de norma legal na aquisição de medicamentos;

**7.8.** Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público;

**7.9.** Gastos com pessoal acima do limite de 60%, estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com pessoal do Poder Executivo acima do limite 54%, estabelecidos pelo art. 20 LRF;

**7.10.** Emissão de empenho em elemento de despesa incorreto;

**7.11.** Não recolhimento de R$116.967,12 da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;

**7.12.** Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R$453.950,75

**7.13.** Transferências e/ou movimentação de recursos vinculados em outras contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim.

**8.** Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 2696/2714), opinou por:

**8.1.** **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de governo do Sr. CLAUDEEIDE DE OLIVEIRA MELO, Prefeito Constitucional do Município de Jericó, relativas ao exercício de 2018;

**8.2.** **IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO** do mencionado gestor, referente ao citado exercício;

**8.3.** **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000);

**8.4.** **APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao citado Prefeito, em virtude do cometimento de infração a diversas normas, conforme apontado no presente Parecer;

*PROCESSO TC 06398/19*

**8.5. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO**, no montante de R$372.225,81, relativo a disponibilidades financeiras não comprovadas, nos termos apurados pela ilustre Auditoria;

**8.6. RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de Jericó no sentido de:

**8.6.1.** Conferir estrita observância aos princípios e normas constitucionais, concernentes à abertura de créditos adicionais e ao orçamento fiscal;

**8.6.2.** Conferir a devida obediência às normas consubstanciadas na Lei nº 4320/64, na Lei Complementar nº 101/2000, às normas contábeis, bem como às Resoluções desta Corte;

**8.6.3.** Zelar pela veracidade e correção dos registros contábeis, a fim de não comprometer a confiabilidade dos balanços municipais e a transparência da gestão;

**8.6.4.** Guardar estrita observância à Lei 8.666/93, ao disposto no Parecer Normativo TC Nº 16/2017 e à Resolução RN- TC nº 03/2009;

**8.6.5.** Providenciar a regularização imediata dos acúmulos de cargos/funções públicas, notificando os interessados para que optem por um dos cargos, na hipótese de não serem acumuláveis, e, se for o caso, adotar o procedimento sumário, observando as regras aplicáveis à matéria, comprovando junto a este Corte as medidas adotadas;

**8.6.6.** Providenciar o efetivo sistema de controle de medicamentos, atentando para a data de validade dos medicamentos recebidos, sob pena de responsabilidades, inclusive pecuniárias;

**8.6.7.** Atender às normas relativas à obrigatoriedade da contribuição previdenciária, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos previdenciários;

**8.6.8.** Atentar para as eivas constatadas no presente feito, no intuito de nelas não mais incidir, zelando pelo aperfeiçoamento da gestão pública.

**8.7. COMUNICAÇÃO** à Receita Federal acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências;

**8.8. REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Estadual, para fins de análise e adoção das medidas que entender cabíveis, tendo em vista os indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de lícito penal (licitatório, fiscal), constatados no presente feito.

**9.** O Prefeito (fls. 2717/2728), através de sua Advogada, Dra. ITAMARA MONTEIRO LEITÃO (OAB/PB 17238), sublinhou que estava o Processo TC 06398/19 agendado para julgamento no dia 20 de maio de 2020 e, compulsando os autos, na sua visão, restariam evidenciados novos apontados pela Auditoria desta Corte, no entanto, não foi oportunizado ao Gestor um novo prazo para apresentação de defesa, a exemplo do Item 17.6 - Omissão de registro de receita orçamentária, artigos 57, 89 e 91 da Lei 4.320/64, no valor de R$103.477,26, Item 5.2.1, que no relatório prévio se apresentava no valor de R$103.477,26, e após a apresentação da Prestação de Contas Anual este mesmo item foi elevado para R$ 295.866,14.

Por fim, requereu o direito de se pronunciar face as eivas apontadas ou ainda majoradas pela Instrução.

**10.** O pedido foi indeferido, porquanto nenhum fato novo havia sido apresentado pela Auditoria.

Comparando-se a conclusão do Relatório Prévio de PCA (fls. 834/835) com a do Relatório PCA - Análise de Defesa (fls. 2526/2527), os títulos apontados como irregulares eram exatamente os mesmos.

Sobre todos, o Prefeito teve oportunidade de apresentar defesa e o fez.

O item 17.6 não era "exemplo", era o único item em que houve majoração de valor do título "Omissão de registro de receita", de R$103.477,26 para R$295.866,14.

Se a majoração decorresse da análise da Auditoria até caberia a dilação processual, mas o Corpo Técnico apenas reproduziu o que foi dito na defesa à fl. 1163:

> *"Em que pese às constatações da D. Auditoria, o Setor de Contabilidade da Prefeitura esclareceu que em análise dos registros de lançamentos das receitas e despesas desta Prefeitura Municipal de Jericó, identificou que por um equívoco deixou de ser registrado como Receita Orçamentária as receitas resultantes de retenção na fonte das folhas de pagamento e também das despesas com prestadores de serviços que ao invés de serem lançadas tais retenções como orçamentárias foram lançadas como EXTRAORÇAMENTÁRIAS, onde identificamos o valor de R$ 295.866,14 lançado indevidamente em diversas fichas Extra Orçamentárias referente a IRRF Imposto de Renda*

> *Retido na Fonte, conforme demonstrativo a seguir e anexado aos autos o relatório mensal para comprovação".*

E contraditório e ampla defesa são princípios a serem concretizados para garantir à parte interessada a oportunidade de alegar versão diversa daquela contra si apontada.

No caso, a majoração do valor da omissão do registro da receita orçamentária foi reconhecida e confirmada pela defesa, descabendo oportunidade de contraditar o que outrora declarou.

No mais, tal omissão no registro da receita já vinha sendo debatido desde setembro de 2018, quando da lavratura do Alerta 627/18, item 4 (de 05/09/2018).

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

**Exercício 2013:** Processo TC 04443/14. Parecer PPL – TC 00038/16 (**contrário** à aprovação). Acórdão APL – TC 00159/16 (**atendimento parcial** aos preceitos da LRF, **irregularidade** das contas de gestão, **multa** de R$8.815,42, **determinação**, **comunicações** e **recomendações**). Acórdão APL – TC 00287/16 (**conhecimento** e **rejeição** de embargos de declaração). Acórdão APL – TC 00696/16 (**conhecimento** e **não provimento** do recurso de reconsideração);

**Exercício 2014:** Processo TC 04653/15. Parecer PPL – TC 00184/16 (**contrário** à aprovação). Acórdão APL – TC 00694/16 (**atendimento parcial** aos preceitos da LRF, **irregularidade** das contas de gestão, **débito** de R$252.890,52, **multa** de R$9.336,06, **comunicações** e **recomendações**). Acórdão APL – TC 00505/18 (**conhecimento** e **não provimento** do recurso de reconsideração). Acórdão APL – TC 00178/19 (**não conhecimento** dos embargos de declaração). Foi impetrado recurso de revisão e o processo se encontra na Auditoria para elaborar relatório;

**Exercício 2015:** Processo TC 04875/16. Parecer PPL – TC 00091/18 (**contrário** à aprovação). Acórdão APL – TC 00346/18 (**irregularidade** das contas de gestão, **multa** de R$9.000,00, **determinação**, **comunicações** e **recomendações**). Acórdão APL – TC 00016/19 (**conhecimento** e **provimento parcial** do recurso de reconsideração para **afastar** a devolução de recursos ao FUNDEB e **reduzir** a multa para R$5.000,00);

**Exercício 2016:** Processo TC 05663/17. Parecer PPL – TC 00214/21 (**contrário** à aprovação). Acórdão APL – TC 00533/21 (**irregularidade** das contas de gestão, **débito** de **R$251.971,41**, **multa** de R$4.000,00, **representação** e **recomendações**);

**Exercício 2017:** Processo TC 06226/18. Parecer PPL – TC 00029/19 (**contrário** à aprovação). Acórdão APL – TC 00076/19 (**atendimento parcial** aos preceitos da LRF, **irregularidade** das contas de gestão, **débito** de R$1.186.860,41, **multa** de R$5.000,00, **comunicações** e **recomendações**). Acórdão APL – TC 00388/20 (**conhecimento** e **provimento parcial** do recurso de reconsideração para **reduzir** o **débito** para R$205.534,95). Foi impetrado um recurso de revisão e o processo se encontra na Auditoria para elaborar relatório; e

**Exercício 2019:** Processo TC 08913/20. Parecer PPL – TC 00116/21 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00230/21 (**atendimento parcial** aos preceitos da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R$2.000,00 e **recomendações**).

**9.** O processo foi **agendado** para a sessão 27/05/2020, mas foi retirado de pauta para complementação de instrução pela Auditoria, nos termos do despacho de fls. 2730/2734:

> *Cuida-se do exame da Prestação de Contas advinda da Prefeitura do Município de Jericó, relativa ao exercício de 2018.*
>
> *O Processo foi levado à sessão plenária do dia 20 de maio de 2020 para julgamento, porém foi adiado por motivo de dúvidas em relação a possibilidade de imputar duplamente débito relativo à irregularidade referente às disponibilidades financeiras não comprovadas, no montante de R$372.225,81, vez que o problema veio de exercícios pretéritos.*
>
> *É que na análise de Recurso de Reconsideração do Processo TC 06226/18, examinadas as razões recursais e a documentação acostadas aos autos, a Auditoria, em relatório de fls. 8329/8349, concluiu pela permanência parcial das irregularidades combatidas, reduzindo o valor imputado de R$1.186.860,41 para R$1.035.781,20, sendo R$611.147,16 por saldo sem comprovação (saldo informado a maior), R$219.099,09 por saldo não comprovado (ausência de extratos).*
>
> *Naquele processo, o recorrente solicitou a reversão das decisões, alegando as mesmas questões levantadas na defesa do processo sob análise. Ou seja, inúmeras falhas técnicas teriam ocorrido nos lançamentos contábeis da Prefeitura de Jericó por parte do responsável técnico pela contabilidade, o que importou no afastamento do contador das suas atribuições.*

*PROCESSO TC 06398/19*

*O interessado reconheceu que as informações apresentadas no recurso não se encontram disponíveis na base de dados deste Tribunal de Contas. No entanto, ciente da decisão do Pleno desta Corte quanto à negativa de substituição da base do SAGRES, o gestor tomou as medidas com a contratação de um novo responsável técnico pela contabilidade. E, ainda, buscou junto às instituições bancárias informações sobre as contas que mantêm saldos registrados contabilmente, mas que de acordo com as instituições nunca pertenceram à Prefeitura de Jericó.*

*Sobre tais eivas, também indicadas em exercícios anteriores, não custa observar:*

***Na PCA de 2013**, o assunto não foi ventilado.*

***Na PCA de 2014**, a Auditoria indicou como omissão de registro de receita o valor de R$625.208,62 e o saldo sem comprovação, taxado de "Saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação", no valor de R$878.099,14, tendo o Tribunal imputado o débito de R$252.890,52, exatamente a diferença entre os valores das duas ocorrências.*

***Na PCA de 2015**, a Auditoria indicou no relatório inicial disponibilidades financeiras não comprovadas no valor de R$1.095.396,10 e disponibilidades financeiras não declaradas no montante de R$123.212,69. Neste caso, a Auditoria considerou sanadas as eivas quando da análise da defesa apresentada pelo gestor.*

***Na PCA de 2016**, a Auditoria constatou a existência de "saldo a descoberto", ou seja, saldo não comprovado no valor de R$970.484,19, e a divergência de saldo entre o Balanço Financeiro e o SAGRES, na quantia R$344.882,38, totalizando R$1.315.366,57, e registro a menor de receita no montante de R$386.369,01. Quando da análise de defesa, a Auditoria acatou alguns documentos referentes aos saldos não comprovados e sobre as divergências de saldo entre o Balanço Financeiro e o SAGRES, permanecendo ainda o total de R$850.098,83. Com relação ao registro menor da receita, o valor considerado remanescente após a análise de defesa foi de R$233.177,54.*

*Na análise do recurso referente ao exercício de 2017, a Auditoria acatou parcialmente documentos relacionados à eiva referente aos saldos informados a maior de R$729.984,37, por haver sido apresentado um extrato no valor de R$118.837,21, reduzindo a imputação para R$611.147,16 (conta corrente 647.258-2).*

*Especificamente sobre esta conta, o Gestor apresentou o Sistema de Histórico de Extratos, no qual se observa que os movimentos existentes no exercício trataram de remuneração básica e créditos de juros decorrentes de operação de Poupança (fl. 7891), de onde se pode extrair que o saldo inicial da conta é de R$111.301,79 e não R$439.294,73 como consta no SAGRES, valor modificado ao final do exercício (saldo final) para R$439.985,91.*

*Este último foi utilizado pela Auditoria para indicar o saldo não comprovado, subtraindo do montante o valor que considerou comprovado ao final do exercício (R$118.837,21).*

*Apenas nesta conta, o valor indicado pela Auditoria para imputação é de R$321.148,70 (R$439.985,91 – 118.837,21).*

*Os extratos referentes à conta corrente não apresentam movimentação ou saldos no decorrer do exercício de 2017, conforme se pode colher dos documentos de fls. 7892/7903. O valor de R$321.148,70 pode haver sido imputado anteriormente.*

*A título ilustrativo, os saldos de maior relevância, tidos como não comprovados ao final do exercício merecem uma breve análise como demonstrado a seguir:*

| ***Conta Corrente*** | ***Inicial SAGRES (R$)*** | ***Final SAGRES (R$)*** | ***Inicial Extrato (R$)*** | ***Final Extrato (R$)*** |
|---|---|---|---|---|
| *647.258-2* | *439.294,73* | *439.985,91* | *111.301,79* | *118.837,21* |
| *16.947-1* | *1.173,92* | *21.431,16* | *0,00* | *18,80* |
| *218-5* | *8.473,49* | *35.488,19* | *4,49* | *0,00* |
| *25.378-2* | *184.463,08* | *60.231,52* | *122.527,79* | *0,00* |
| *29.791-7* | *68.073,80* | *68.605,47* | *14.055,71* | *14.853,68* |
| *31.526-5* | *14.913,17* | *14.913,43* | *6,82* | *7,21* |
| *647.228-0* | *18.052,48* | *13.782,34* | *0,00* | *0,00* |
| *8756-4* | *17.217,68* | *12.832,55* | *4.292,07* | *0,00* |

*Os extratos considerados se referem aos documentos de fls. 7214/7963, acostados com o recurso de reconsideração do processo 06226/18*

*Uma completa desorganização com relação às disponibilidades ocorreu também durante o exercício sob análise (e também nos demais da gestão), impossibilitando a verificação precisa dos fatos contábeis e financeiros ocorridos.*

*Conforme demonstrado pela amostragem contida na tabela acima, se colhe que tal como existe a diferença entre o saldo final mostrado no SAGRES e os constantes no extrato, que foi indicada pela Auditoria para fins de imputação no valor de R$611.147,16, também existe diferença com relação aos saldos iniciais contidos no SAGRES e nos extratos bancários. No caso da amostragem, esse valor atinge R$499.473,68, o que indicaria uma substancial diminuição do valor a ser imputado.*

*PROCESSO TC 06398/19*

*Também na defesa juntada ao processo sob exame, os documentos foram apresentados de maneira conexa, inclusive os relacionando a cada eiva recorrida. Também foram demonstrados em diversos quadros, sobre cada uma das contas questionadas, os saldos mês a mês, tomando como base os saldos iniciais constantes nos extratos do exercício anterior até os saldos finais constantes nos extratos do mês de dezembro, inclusive com as movimentações ocorridas no exercício (créditos e débitos), apresentando sobre cada quadro notas explicativas correspondentes.*

*Todavia, não foram elaborados novos demonstrativos (balanços) que refletissem os números apresentados. Embora não o pudessem fazer com relação ao SAGRES, nada impede que fossem apresentados novos balanços que demonstrassem as correções para efeito de uma melhor análise.*

*De toda forma, é de se ponderar que alguns saldos apresentados no SAGRES são mesmo fictícios. Em exame dos extratos fica demonstrada claramente a situação. Como exemplo, a conta 647.228-0, que deixou de ser movimentada em fevereiro de 2017, com saldo de R$0,00, e mesmo assim continuou com saldo no SAGRES nos meses seguintes.*

*Outro exemplo relaciona-se à conta 647.258-2 (pavimentação asfáltica), cujo valor do saldo inicial contido na PCA sob análise é o mesmo que vem do exercício de 2015 (R$439.294,73), cuja análise da PCA daquele exercício indicou inicialmente um saldo não comprovado no mesmo valor, sendo a eiva elidida, quando da análise de defesa.*

*Na análise inicial da PCA de 2016, novamente a eiva foi indicada no mesmo valor, sendo mantida, quando da análise da defesa apresentada. O Processo TC 05663/17 encontra-se na SECPL para efeito de envio de documentos complementares por parte do Gestor, que teve o pedido para substituição de dados no SAGRES deferido pelo Relator do feito, podendo ter efeito nos exercícios seguintes.*

*Embora os saldos expostos no SAGRES não reflitam a realidade contábil e financeira da Prefeitura ao final do exercício, é de se ponderar a plausibilidade dos argumentos da defesa. O fato de que imputar débitos relacionados à falta de comprovação de saldos pode desencadear uma dupla imputação pelo mesmo fato, pois várias das contas consideradas na presente PCA também foram objeto de indicação de imputação em exercícios anteriores, sendo imputado débito com relação ao exercício de 2014 no valor de R$252.890,52 e mantida a imputação em sede de recurso de reconsideração.*

*Faz-se necessário confirmar a existência ou não das contas correntes tidas como não existentes ou encerradas antes do exercício de 2018, para efeito de glosa das despesas.*

***Assim, remeto os autos à Auditoria para:***

***1) verificar se há imputações propostas no processo sob análise que eventualmente foram imputadas em processos anteriores;***

***2) fazer a correlação entre os saldos informados e comprovados, tanto no início como ao final do exercício, referentes a todas as contas questionadas, elaborando planilha por conta;***

***3) informar como está essa questão de saldo bancário vs saldo contábil nos exercícios de 2019 e no acompanhamento da gestão de 2020.***

***Sugere-se que o exame dos documentos relativos à PCA 2016 (Processo TC 05663/17), do recurso referente à PCA 2017 (Processo TC 06226/18) e da questão em destaque na presente PCA seja feito em conjunto.***

**10.** Em relatório de complemento de instrução de fls. 2741/2747, da lavra do ACP José Alexandre Silva (subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Emmanuel Teixeira Burity), a Auditoria informou em sua conclusão:

## 3. CONCLUSÃO

Diante dos fatos apresentados e analisados, conclui-se pelas irregularidades enumeradas na conclusão do relatório de defesa (fls.2526/2527), remanescentes as quais corroboram para decisão do feito, inclusive para aplicação de multa e recomendações, e, quanto ao valor das disponibilidades financeiras e saldos não comprovados permanece inalterado.

**11.** Em vista das conclusões da Auditoria, o processo não retornou ao Ministério Público de Contas, sendo **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 2748).

*PROCESSO TC 06398/19*

## VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

*"Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos."* (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

*PROCESSO TC 06398/19*

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que disseca 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*

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

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que o Prefeito ao exercitar *"a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas"*.

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

**Não encaminhamento a este Tribunal da LDO.**

No Relatório Prévio (fl. 788) a Auditoria indicou que não foi enviada a Lei de Diretrizes Orçamentária nos moldes da Resolução Normativa RN – TC 07/2004 alterada pela RN – TC 05/2006.

O interessado (fl. 1145) alegou ser falha formal, acostando a mencionada Lei (fl. 1184/1207).

O Órgão Técnico indicou (fl. 2448) que o envio extemporâneo da LDO a este Tribunal não elide a irregularidade.

O Ministério Público de Contas (fl. 2698) entendeu caber recomendações à administração municipal no sentido de não mais incorrer nas omissões em causa, evitando embaraços ao exercício do controle externo por parte desta Corte.

*PROCESSO TC 06398/19*

A Resolução Normativa RN - TC 07/2004, alterada pela Resolução Normativa RN - TC 05/2006, trata da obrigatoriedade de encaminhamento de cópia autêntica dos instrumentos orçamentários e seus anexos com comprovação de publicação dos mesmos nos prazos ali contidos. A LDO não havia sido encaminhada quando da elaboração do Relatório Prévio de PCA, sendo enviada apenas quando do envio da PCA, juntamente com a defesa do mencionado relatório prévio. Desta forma cabem **multa** e **recomendações** para que não haja repetição da eiva.

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

A Auditoria (fl. 789) apontou a ocorrência de transposição de recursos de programas de trabalho para outro nos Decretos 001/2018, 002/2018, 003/18, e 004/2018, sem prévia autorização legislativa, o que contraria o disposto no art. 167, VI da CF.

O defendente (fls. 1145/1147) alegou que o remanejamento, transferência e/ou transposição de recursos entre órgãos, para o exercício de 2018 foi autorizado pelo Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária Anual 661/2017, de 27/11/2017, publicada em 18/12/2017, no art. 7º, inciso IV, e observou que, com relação à LOA para o exercício de 2019, os decretos de remanejamento foram publicados, abrindo créditos da maneira convencional e legal, solicitando o afastamento da falha, tendo a Auditoria mantido o entendimento diante da ausência de Lei específica.

O Ministério Público de Contas (fls. 2698/2700) acentuou que diante da ausência do ato legislativo autorizador do remanejamento em comento, a irregularidade resta caracterizada, ensejando aplicação de multa e recomendação à gestão municipal para que não volte a incorrer na falha, devendo sempre conferir observância à regra contida no inciso VI do art. 167 da CF/88.

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).

*PROCESSO TC 06398/19*

Modernamente, a formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento, mencionados constitucionalmente:

a) o Plano Plurianual (PPA), a indicar o planejamento macro da administração pública, desenvolvido em níveis integrados e sincronizados, compostos de diretrizes, objetivos e metas para a ação governamental;

b) as Diretrizes Orçamentárias, elaboradas de acordo com a política de governo delineada no Plano Plurianual, detendo, dentre outras funções, as de priorizar as metas para cada exercício e orientar a elaboração do respectivo Orçamento; e, finalmente,

c) o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo inserido no Plano Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, através de técnicas adequadas, dividindo as tarefas por funções, subfunções, programas, projetos, atividades, etc.

E para autorizar a ação governamental desejada pelo sistema de planejamento público, a sua aprovação por LEI[1], em sentido formal, como outorga popular[2] a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

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

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.

---

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

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

*PROCESSO TC 06398/19*

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

*Art. 167. São vedados:*

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

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

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

Formalmente, a **suplementação**, por não conter caráter modificativo da política de governo (não há nova escolha de diretrizes, objetivos e metas), mas apenas a garantia das opções já externadas, segue rito mais simples, podendo, até mesmo, restar autorizada na própria LOA ou em outra lei específica, sendo, finalmente, implementada por ato unilateral do Poder Executivo – o Decreto. Já o remanejamento, por traduzir-se em mudança do que foi outorgado pela vontade popular (novas diretrizes, objetivos e metas), inclusive externada previamente na elaboração da proposta orçamentária, e ao depois formalizada em LEI, somente por este instrumento normativo pode ser veiculado[3] – 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 outro[4].

---

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

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

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

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

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

- 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.

*PROCESSO TC 06398/19*

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

Ressalte-se, ainda, que a autorização legislativa, segundo a parte final do inciso VI, do art. 167, do texto constitucional, deve também ser observada quando o **remanejamento ocorrer apenas entre órgãos**, o que pode resultar ou não em mudança de categoria de programação, posto que, cada órgão comporta seus programas, mas um mesmo programa pode ser 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 Bahia[5]:

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

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

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

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

*PROCESSO TC 06398/19*

Há também comentários de jurisconsultos renomados, bastando citar Pinto Ferreira[6]:

*"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 Martins[7]:

*"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 União[8], em pedido de revisão de julgado, onde foi impugnado o remanejamento de dotações efetuado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem:

*"O pedido de reexame há de ser conhecido, já que atende aos requisitos de admissibilidade exigidos pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno. Relativamente ao mérito, acompanho a proposta contida nos autos, no sentido de negar-lhe provimento. Com razão, o acolhimento do pedido implicaria subverter a própria ideologia orçamentária atual, alicerçada na moderna concepção de orçamento-programa e nos princípios constitucionais da reserva legal e da especialidade, aplicáveis à matéria e insculpidos ao longo do artigo 167 da Carta Magna. Não é demais*

---

[6] FERREIRA, Pinto. "Comentários à Constituição Brasileira". São Paulo: Saraiva, 1994.
[7] MARTINS, Ives Gandra. "Comentários à Constituição do Brasil". São Paulo: Saraiva, 1991.
[8] TCU. Rel. Min. Marcos Vilaça. Decisão n.º 394/00 - 1ª Câmara. Processo n.º TC-600.286/1997-5. Pedido de Reexame. Ata n.º 43/2000. Data da sessão: 21/11/2000.

*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.

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

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

A Auditoria (fl. 790) apontou a ocorrência de déficit orçamentário no montante de R$386.509,61, correspondendo a 2,3% da receita orçamentária arrecadada

*PROCESSO TC 06398/19*

O interessado (fl. 1147) alegou que na LOA foi estimada a receita e fixada a despesa em R$29.400.000,00, contudo, o Município arrecadou R$16.779.145,55, que correspondeu a 57,07% do valor do orçamento e realizou 58,38% das despesas estimadas.

A Procuradoria (fl. 2700/2701) entendeu que o fato enseja recomendação no sentido de maior comprometimento com os princípios e regras previstos na LRF, a fim de que não se repita nos próximos exercícios.

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 positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

*Art. 1º. (...).*

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

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal[9]:

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

[9] 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.

*PROCESSO TC 06398/19*

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R$16.779.145,55, correspondendo a 57,07% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R$17.165.655,16, representando 58,39% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R$**386.509,61**, correspondendo a 2,3% da receita arrecadada.

Nesse contexto, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise. Assim, **cabe a expedição de recomendação** para o equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que se busque o cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

**Disponibilidades financeiras não comprovadas no montante de R$372.225,81.**

O Órgão Técnico observou problemas contábeis, gerando diversas inconformidades e indicou disponibilidades financeiras não comprovadas, conforme quadros a seguir:

**D.1 Não encaminhamento dos extratos bancários das seguintes contas:**

| *Conta nº* | *Banco* | *Agência nº* | *Descrição da conta* | *Extrato* | *Conciliado* | *Observação* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 387 | 104 | 007323 | PM JER CALCAMENT | | 5.073,90 | não envio extrato |
| 388 | 104 | 007323 | COBERTA DA QUADR | | 11.079,45 | não envio extrato |
| 2487 | 104 | 007323 | PCTO DES SOC EDU | | 11.080,76 | não envio extrato |
| 2789 | 104 | 007323 | PM JERICO | 5.127,27 | 5.127,27 | não envio extrato |
| 3850 | 104 | 007323 | PM JER CALCADAO | 18.050,05 | 18.050,05 | não envio extrato |
| 3889 | 104 | 007323 | PM JERICO CALCAM | 9.584,70 | 9.584,70 | não envio extrato |
| 6260 | 104 | 007323 | FMS PAB FIXO | 19.885,34 | 19.885,34 | não envio extrato |
| 6262 | 104 | 007323 | FMS CER | 22.353,57 | 22.353,57 | não envio extrato |
| 6264 | 104 | 007323 | FMS PSE | 10.335,56 | 10.335,56 | não envio extrato |
| 25601 | 001 | 005851 | FMS JERICO BLATB | 186,64 | 186,64 | não envio extrato |
| 27297 | 001 | 005851 | FNS BLINV | 42,00 | 42,00 | não envio extrato |
| 27683 | 001 | 005851 | PM JERICO PSE | 7.000,00 | 7.000,00 | não envio extrato |
| 30827 | 001 | 005851 | PJERICOFMASSCFV | | 2.747,74 | não envio extrato |
| 64705 | 104 | 007323 | CALCAMENTO | | 2.909,01 | não envio extrato |
| 64707 | 104 | 007323 | PM JERICO | | 4.366,55 | não envio extrato |
| 64722 | 104 | 007323 | CONST PRACA MALH | | 1.232,22 | não envio extrato |
| 201359 | 001 | 005851 | PMJC FMAS PETI | 5,44 | 5,44 | não envio extrato |
| 647071 | 104 | 007323 | PM JERICO | | 492,49 | não envio extrato |
| 647078 | 104 | 007323 | CAIXA ECONOMICA | | 18.243,91 | não envio extrato |
| 647089 | 104 | 007323 | CONST CALC APLIC | | 50.316,98 | não envio extrato |
| 662403 | 104 | 007323 | FMS PFVPS | | 4.561,84 | não envio extrato |
| 6647272262 | 104 | 007323 | PMJ URBANIZACAO | | 156,81 | não envio extrato |
| | | | | | **204.832,23** | |

Fonte: SAGRES

**D.2. Extratos bancários com saldos zerados:**

| Conta nº | Banco | Agência nº | Descrição da conta | Extrato | Conciliado |
|---|---|---|---|---|---|
| 0227 | 104 | 007323 | PM DE JER CONSIG | - | 24,19 |
| 0311 | 104 | 007323 | FMS QUALIFAR SUS | - | 30,00 |
| 02185 | 104 | 007323 | PM JERICO CEF | - | 35.488,19 |
| 02291 | 104 | 007323 | PRODESA PAT MECA | - | 3.732,80 |
| 02483 | 104 | 007323 | M.TURISMO PORTIC | - | 148,63 |
| 010464 | 001 | 005851 | PREF MIN J IPVA | - | 528,57 |
| 010683 | 001 | 005851 | PMJ PAB PSF | - | 555,69 |
| 011044 | 001 | 005851 | PAB SAUDE BUCAL | - | 504,13 |
| 017134 | 001 | 005851 | FED 60 PMJ PB | - | 62,14 |
| 023568 | 001 | 005851 | FMAS PB VII | - | 389,58 |
| 025378 | 001 | 005851 | PM JERICO PTA | - | 60.231,52 |
| 624043 | 104 | 007323 | FMS FNSBLINV | - | 51.915,80 |
| 0647228 | 104 | 007323 | PM JERICO | - | 13.782,34 |
| Total | | | | | 167.393,58 |

Fonte: SAGRES

Sobre tais eivas, também indicadas em exercícios anteriores, cabem algumas observações. **Na PCA de 2013**, o assunto não foi ventilado.

**Na PCA de 2014**, a Auditoria indicou, como omissão de registro de receita, o valor de **R$625.208,62**, e o saldo sem comprovação, taxado de "Saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação", no valor de **R$878.099,14**, tendo o Tribunal imputado o débito de **R$252.890,52**, exatamente a diferença entre os valores das duas ocorrências.

**Na PCA de 2015**, a Auditoria indicou no relatório inicial disponibilidades financeiras não comprovadas no valor de **R$1.095.396,10** e disponibilidades financeiras não declaradas no montante de **R$123.212,69**. Neste caso, a Auditoria considerou sanadas as eivas quando da análise da defesa apresentada pelo gestor.

*PROCESSO TC 06398/19*

**Na PCA de 2016**, a Auditoria constatou, após as análises, disponibilidades financeiras não comprovadas, no valor de R$850.098,83, tendo, após exame pelo Relator do processo, sido imputado o valor de **R$218.211,84**.

**Na PCA de 2017**, o Tribunal imputou débito de **R$1.186.860,41**, referente aos saldos não comprovados e fictícios. O mencionado débito foi reduzido para **R$205.534,95** pelo do Acórdão APL – TC 00388/20, relativo ao recurso de reconsideração. Foi impetrado um recurso de revisão e o processo se encontra na Auditoria para elaborar relatório.

Sobre os fatos indicados no presente processo, o Gestor justificou:

> "A Douta Auditoria traz em seu relatório prévio uma evolução de sua análise inerente ao respectivo item ao longo de todo o exercício de 2018, e conclui que o município deixou de comprovar disponibilidades em banco no valor de R$ 372.225,81.
>
> Apresenta os valores não comprovados através de duas tabelas nas quais elenca observações por conta bancária.
>
> Preliminarmente a defesa vem destacar que o Gestor do Município de Jericó só após a análise das Prestações de Contas por esta Corte passou a ter conhecimento das inúmeras falhas técnicas ocorridas nos lançamentos contábeis, especialmente a ausência de contabilização de fatos contábeis incontestes como os registros das receitas do município, e os saldos anteriores registrados nas contas sem consonância com os registros bancários, o que ocasionou as disponibilidades financeiras não comprovadas.
>
> Ciente da decisão do Pleno desta Corte quanto a negativa de substituição da base do SAGRES o gestor tomou as medidas com a contratação de um novo responsável técnico pela contabilidade e ainda, buscou junto as instituições bancárias informações quanto as contas que mantém saldos registrados contabilmente mais que de acordo com as instituições nunca pertenceram a Prefeitura de Jericó.

O interessado ainda colacionou aos autos os documentos de fls. 1213/1956, que tratam de alguns extratos de contas correntes relativos ao exercício de 2018, saldos apresentados no SAGRES *on line* e Sistema de Histórico de Extratos datados desde o exercício de 2013, trazendo esclarecimentos sobre cada uma das contas questionadas:

*PROCESSO TC 06398/19*

**387 104 007323 PM JER CALCAMENT 5.073,90 não envio extrato.**

De acordo com a Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL a **conta de nº 387** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal diz que a CONTA É INEXISTENTE.

A Prefeitura Municipal de Jericó dispõe de uma conta de número semelhante 3876-0 conforme extrato em anexo, mais que foi encerrada desde 07/2014.

**388 104 007323 COBERTA DA QUADR 11.079,45 não envio extrato.**

A Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL diz que a **conta de nº 388** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal não reconhece o número da conta como válido.

A Prefeitura Municipal de Jericó dispõe de uma conta de número semelhante 388-4 conforme extrato em anexo, mais que foi encerrada desde 05/2011.

**2487 104 007323 PCTO DES SOC EDU 11.080,76 não envio extrato.**

A **conta de nº 248-7** foi encerrada desde 03/2013, conforme extratos bancários em anexo.

**2789 104 007323 PM JERICO 5.127,27 não envio extrato.**

A **conta de nº 278-9** foi encerrada desde 06/2018, e o saldo foi transferido para a conta 624.087-8, conforme extratos bancários em anexo e ofício de nº 034/2018, no entanto, o responsável técnico pela contabilidade não registrava as movimentações bancárias, visto que, na Prefeitura funciona o setor de empenho onde toda a despesa é registrada, os saldos, rendimentos e demais receitas, ficavam a cargo do responsável técnico ora afastado de suas atribuições no município.

**3850 104 007323 PM JER CALCADAO 18.050,05 não envio extrato.**

A **conta de nº 3850-6** é uma conta poupança da Caixa Econômica Federal vinculada a conta de nº 647.054-7, encerrada em 07/2012, conforme extratos bancários em anexo.

**3889 104 007323 PM JERICO CALCAM 9.584,70 não envio extrato.**

A **conta de nº 3889-1** é uma conta poupança da Caixa Econômica Federal vinculada a conta de nº 647.063-6, encerrada em 08/2013, conforme extratos bancários em anexo.

**6260 104 007323 FMS PAB FIXO 19.885,34 não envio extrato.**

A Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL diz que a **conta de nº 6260** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal diz que a CONTA É INEXISTENTE.

Consultando o Sistema SAGRES restou identificado que a respectiva conta foi cadastrada no Sistema em outubro de 2012, na antiga gestão, na atual gestão esta conta nunca foi movimentada. (**19.885,34 valor da disponibilidade em outubro de 2012)**

**6262 104 007323 FMS CER 22.353,57 não envio extrato.**

A Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL diz que a **conta de nº 6262** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal diz que a CONTA É INEXISTENTE.

Consultando o Sistema SAGRES restou identificado que a respectiva conta foi cadastrada no Sistema em outubro de 2012, na antiga gestão, na atual gestão esta conta nunca foi movimentada.

**6264 104 007323 FMS PSE 10.335,56 não envio extrato.**

A Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL diz que a **conta de nº 6264** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal diz que a CONTA É INEXISTENTE.

Consultando o Sistema SAGRES restou identificado que a respectiva conta foi cadastrada no Sistema em outubro de 2012, na antiga gestão, na atual gestão esta conta nunca foi movimentada.

**25601 001 005851 FMS JERICO BLATB 186,64 não envio extrato.**

A **conta de nº 25.601-3** foi encerrada em 12/2012, conforme extratos bancários em anexo.

**27297 001 005851 FNS BLINV 42,00 não envio extrato.**

A **conta de nº 27.297-3** foi encerrada em 04/2017, conforme extratos bancários em anexo.

**27683 001 005851 PM JERICO PSE 7.000,00 não envio extrato.**

A **conta de nº 27.683-9** foi encerrada em 07/2016, conforme extratos bancários em anexo.

**30827 001 005851 PJERICOFMASSCFV 2.747,74 não envio extrato.**

A **conta de nº 30.827-7** dispõe de saldo 0,00 durante todo o exercício de 2018, conforme extratos bancários em anexo.

**64705 104 007323 CALCAMENTO 2.909,01 não envio extrato.**

A Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL diz que a **conta de nº 64705** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal diz que a CONTA É INEXISTENTE.

**64707 104 007323 PM JERICO 4.366,55 não envio extrato.**

A Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL diz que a **conta de nº 64707** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal diz que a CONTA É INEXISTENTE.

**64722 104 007323 CONST PRACA MALH 1.232,22 não envio extrato.**

A Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL diz que a **conta de nº 64722** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal diz que a conta é inválida.

**201359 001 005851 PMJC FMAS PETI 5,44 não envio extrato.**

A **conta de nº 20.135-9** dispõe de saldo 0,00 desde 04/2016 e durante todo o exercício de 2018, conforme extratos bancários em anexo.

**647071 104 007323 PM JERICO 492,49 não envio extrato.**

A **conta de nº 647.071-7** foi encerrada desde 10/2014, conforme extratos bancários em anexo.

**647078 104 007323 CAIXA ECONOMICA 18.243,91 não envio extrato.**

A **conta de nº 647.078-4** foi encerrada desde 10/2014, conforme extratos bancários

**647089 104 007323 CONST CALC APLIC 50.316,98 não envio extrato.**

A **conta de nº 647.089-0** foi encerrada desde 11/2013, conforme extratos bancários em anexo.

**662403 104 007323 FMS PFVPS 4.561,84 não envio extrato.**

A Declaração fornecida pelo Gerente da CAIXA ECONOMICA FEDERAL diz que a **conta de nº 662403** não foi aberta em nenhum sistema da Caixa, e não pertence a Prefeitura Municipal de Jericó.

Ainda a tela do Sistema de Informações Unificadas da Caixa Econômica Federal diz que a CONTA É INEXISTENTE.

**6647272262 104 007323 PMJ URBANIZACAO 156,81 não envio extrato.**

A conta apresentada pela auditoria dispõe de dígitos repetidos, contudo, trata-se da conta de nº 647.262-0 Urbanização, convênio nº 1004763-71, com saldo de R$ 16.277,24 em 31/12/2018, conforme extratos bancários em anexo.

**D.2. Extratos Bancários com saldos zerados. Total R$ 167.393,58.**

A Instrução traz por meio de tabelas às fls. 809 e 810 uma relação de contas sem extratos, mais com saldos registrados na contabilidade.

Mais uma vez o Gestor buscou as instituições bancárias por meio do fornecimento de extratos bancários em anexo, e identificou que parte destas contas já foram encerradas, outras os saldos bancários registrados contabilmente divergem daqueles informados pelos bancos, ratificando mais uma vez a ausência dos registros contábeis especialmente da receita pelos técnicos responsáveis.

As medidas já foram tomadas com o afastamento do antigo contador, e as falhas elencadas serão corrigidas através da escrituração contábil por meio da movimentação bancária em sua totalidade, especialmente serão tomadas medidas junto as instituições bancárias competentes quanto a regularização de contas registradas contabilmente mais que nunca pertenceram a Prefeitura Municipal de Jericó, conforme declarações em anexo.

Passemos a exposição de cada conta, conforme questionamentos da Auditoria.

**0227 104 007323 PM DE JER CONSIG - 24,19**

Segue todos os extratos bancários, fornecidos pela Caixa Econômica Federal que comprovam como saldo ao final do exercício na **conta de nº 227-4**, a importância de R$ 77,00.

Analisando a referida conta bancária observou-se que o valor de R$ 24,19 é o saldo inicial registrado contabilmente, contudo o saldo inicial de banco é R$ 0,02, e o saldo final em 31/12/2018 é de R$ 77,00 como registra a contabilidade, no entanto, analisando os rendimentos de aplicação financeira percebemos que não foram registrados corretamente na contabilidade por parte do técnico contábil que ficava a cargo dos registros das receitas.

**0311 104 007323 FMS QUALIFAR SUS - 30,00**

A **conta de nº 311-4** dispõe de saldo R$ 0,00, desde 27/11/2017, conforme extrato bancário em anexo, e disponibilizava de um saldo de R$ 30,34 antes de seu encerramento.

**02185 104 007323 PM JERICO CEF - 35.488,19**

A **conta de nº 218-5** dispõe de saldo R$ 0,00 desde o exercício de 2017, conforme extrato bancário em anexo, e disponibilizava de um saldo no mês 05/2017 no valor de R$ 9.851,37 antes de seu encerramento, e não e R$ 35.488,19 conforme registrou a contabilidade.

**02291 104 007323 PAT MECA - 3.732,80**

A **conta de nº 2291-0** dispõe de saldo R$ 0,00 desde o dia 31/01/2017, conforme extrato bancário em anexo, e disponibilizava de um saldo no valor de R$ 4.270,14 antes de seu encerramento, e não e R$ 3.732,80 conforme registrou a contabilidade.

**02483 104 007323 M.TURISMO PORTIC - 148,63**

A **conta de nº 2483-1** não registrou nenhuma movimentação durante todo o exercício de 2018, conforme extratos bancários em anexo.

**010464 001 005851 PREF MIN J IPVA - 528,57**

O saldo inicial da **conta de nº 10.464-7** era de R$ 517,05, e o saldo final R$ 482,60.

A defesa acostou aos autos todos os extratos bancários de janeiro a dezembro de 2018, conta corrente e aplicação financeira.

**010683 001 005851 PMJ PAB PSF - 555,69**

A **conta de nº 10.683-6** foi encerrada desde 20.07.2016, conforme documento bancário em anexo.

**011044 001 005851 PAB SAUDE BUCAL - 504,13**

A **conta de nº 11.044-2** foi encerrada desde 20.07.2016, conforme documento bancário em anexo.

**017134 001 005851 FED 60 PMJ PB - 62,14**

A **conta de nº 17.134-4** dispõe de saldo inicial e final R$ 0,00 durante todo o exercício de 2018.

A defesa acostou aos autos todos os extratos bancários de janeiro a dezembro de 2018, conta corrente e aplicação financeira.

**023568 001 005851 FMAS PB VII - 389,58**

A **conta de nº 23.568-7** dispõe de saldo R$ 0,00 desde 04.2016.

A defesa acostou aos autos todos os extratos bancários de janeiro a dezembro de 2018, inclusive de abril e maio de 2016.

**025378 001 005851 PM JERICO PTA - 60.231,52**

A **conta de nº 23.378-2** dispõe de saldo R$ 0,00 durante todo o exercício de 2018.

A defesa acostou aos autos todos os extratos bancários de janeiro a dezembro de 2018, conta corrente e aplicação financeira.

**624043 104 007323 FMS FNSBLINV - 51.915,80**

A **conta de nº 624.043-6** dispõe em 31.12.2018 de um saldo R$ 11,95, e desde 10.05.2017 não tem movimentação com entrada de receitas ou pagamentos de despesas, apenas os rendimentos ínfimos pelo

saldo mantido desde 05.2017 no valor de R$ 11,53 conforme extratos bancários em anexo.

**0647228 104 007323 PM JERICO - 13.782,34**

A **conta de nº 647.228-2** dispõe de saldo R$ 0,00, e desde 01.02.2017 não tem movimentação com entrada de receitas ou pagamentos de despesas, conforme extratos bancários em anexo.

*PROCESSO TC 06398/19*

A Auditoria, após fazer um comparativo com as incongruências apresentadas entre os saldos apresentados no SAGRES e os não apresentados nos extratos ou apresentados com discrepâncias, anotou:

> Verifica-se que os saldos financeiros que compõem esses registros contábeis das disponibilidades financeiras foram zerados da contabilidade do Ente, tão somente por uma decisão do Prefeito Municipal, sem apresentar comprovação da aplicação dos recursos públicos. Portanto, os mesmos devem continuar constando na composição das disponibilidades financeiras, sob pena do Gestor ser responsabilizado pelos sobreditos valores até a apuração dos saldos financeiros em processo administrativo específicos da contabilidade desde a origem, não devendo simplesmente desaparecer, devendo, inclusive, apurar responsabilidade.
>
> Vê-se que em várias contas seus saldos ao final de cada exercício consultado foram replicados, e não comprovados, não sendo alterados nem por possíveis aplicações financeiras porventura existentes. Esses saldos fictícios tem impacto direto nos demonstrativos contábeis, quais sejam o Balanço Patrimonial e o Balanço Financeiro, os quais não reproduzem a real posição patrimonial e financeira do município, inclusive quanto a demonstração do déficit financeiro menor. Também fere o Princípio da Oportunidade com relação a apresentação dos componentes patrimoniais, não paroduzindo informações íntegras e tempestivas. A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância.
>
> Reitere-se que o Sr. Claudeeide é Gestor do Município de Jericó desde o exercício de 2013, o que só reforça a constatação da falta de planejamento financeiro e zelo pelos bens públicos. Ainda, apesar dos diversos alertas desta Corte de Contas no sentido de corrigir as falhas detectadas ao longo dos exercícios de 2017 e 2018, o Gestor não tomou as devidas providências para correção das falhas, ignorando os fatos comunicados por este Tribunal.
>
> No Processo TC 06226/18, que julgou as contas de Jericó 2017, no Acórdão APL-TC 00076/19, assim decidiu;
>
> > (...)
> > **II) JULGAR IRREGULARES** 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, em razão dos saldos não comprovados e fictícios;
> > (...)
>
> Diante das divergências dos registros contábeis e saldos fictícios, permanece a irregularidade.

O Gestor apresentou o Sistema de Histórico de Extratos, de onde se pode extrair que os saldos iniciais das contas correntes questionadas estavam zerados no início e ao final do exercício. Já no SAGRES, os saldos iniciais das mesmas contas correntes são iguais aos finais. Ou seja, não existiam saldos nas contas questionadas desde o início do exercício, mesmo constando no Sistema a existência dos mesmos.

*PROCESSO TC 06398/19*

Assim, a diferença entre os saldos iniciais e finais constantes dos documentos conferem com a diferença entre os saldos constantes no SAGRES, demonstrando desorganização, mas sem que haja motivo para imputação de débito.

A título ilustrativo, os saldos de maior relevância no exercício de 2018, representando 81,86% da soma dos valores tidos como não comprovados, merecem uma breve análise como demonstrado a seguir:

| Conta Corrente | Inicial SAGRES (R$) | Final SAGRES (R$) | Inicial Extrato (R$) | Final Extrato (R$) | Fls. |
|---|---|---|---|---|---|
| 388 | 11.079,45 | 11.079,45 | 0,00 | 0,00 | 1217 |
| 2487 | 11.080,76 | 11.080,76 | 0,00 | 0,00 | 1222 |
| 3850 | 18.050,05 | 18.050, 05 | 0,00 | 0,00 | 1248 |
| 6260 | 19.885,34 | 19.885,34 | 0,00 | 0,00 | 1257 |
| 6262 | 22.353,57 | 22.353,57 | 0,00 | 0,00 | 1263 |
| 6264 | 10.335,56 | 10.335,56 | 0,00 | 0,00 | 1265 |
| 647078 | 18.243,91 | 18.243,91 | 0,00 | 0,00 | 1332 |
| 647089 | 50.316,98 | 50.316,98 | 0,00 | 0,00 | 1336 |
| 02185 | 35.488,19 | 35.488,19 | 0,00 | 0,00 | 1399 |
| 025378 | 60.231,52 | 60.231,52 | 0,00 | 0,00 | 1509 |
| 624043 | 51.915,80 | 51.915,80 | 0,00 | 0,00 | 1533 |
| 647228 | 13.782,34 | 13.782,34 | 0,00 | 0,00 | 1536 |
| **Total** | **304.713,42** | **304.713,42** | **0,00** | **0,00** | |

Como se observa da amostragem, uma completa desorganização com relação às disponibilidades ocorreu durante o exercício sob análise (e também nos demais da gestão), impossibilitando a verificação precisa dos fatos contábeis e financeiros ocorridos.

Juntamente com a defesa, os documentos foram apresentados de maneira conexa, inclusive os relacionando a cada eiva recorrida. Também foram demonstrados em diversos quadros, sobre cada uma das contas questionadas, os saldos mês a mês, tomando como base os saldos iniciais constantes nos extratos do exercício anterior até os saldos finais constantes nos extratos do mês de dezembro, inclusive com as movimentações ocorridas no exercício (créditos e débitos), apresentando sobre cada quadro, notas explicativas correspondentes. Todavia, não foram elaborados novos demonstrativos (balanços) que refletissem os números apresentados. Embora não o pudessem fazer com relação ao SAGRES, nada impede que fossem apresentados novos balanços que demonstrassem as correções para efeito de uma melhor análise. Saliente-se que os Balanços Financeiro e Patrimonial encaminhados juntamente com a PCA (fls. 1120/1125) apresentam saldos condizentes com aqueles do SAGRES.

Embora os saldos expostos no SAGRES não reflitam a realidade contábil e financeira da Prefeitura ao final do exercício é de se ponderar a plausibilidade dos argumentos da defesa e o fato de que imputar débitos relacionados à falta de comprovação de saldos pode desencadear uma dupla imputação pelo mesmo fato, pois, várias das contas consideradas na presente PCA também foram objeto de indicação de imputação em exercícios anteriores. No caso do presente exercício restou comprovado que os saldos reclamados ao final do exercício também não existiam no seu início.

Assim, no caso não é de se imputar o débito.

**Ausência de encaminhamento das cópias de extratos bancários e respectivas conciliações.**

O Órgão Técnico (fls. 796/797) observou o não envio ao TCE de cópias de extratos bancários relativos a diversas contas correntes.

O interessado enviou, juntamente com a defesa, os extratos faltantes (fls. 1537/1596), tendo a Auditoria (fl. 2473) permanecido com o entendimento que foi descumprida a norma legal em vista do envio intempestivo dos documentos.

O Ministério Público de Contas (fls. 2702/2703) assim entendeu:

> A esse respeito, vale destacar o disposto nos artigos 5º, inciso IV e 10, §4º da Resolução TC nº 03/2014, a seguir transcritos:
>
> *Art. 5º. Até o último dia do mês seguinte ao de referência, os Gestores Públicos enviarão, exclusivamente por meio eletrônico, os balancetes mensais da administração, abrangendo os atos de gestão praticados no mês a que se referirem. §1º. As informações e documentos a serem encaminhadas através do SAGRES CAPTURA compreenderão:*
>
> *I - a execução orçamentária, financeira e patrimonial;*
> *II - os atos de gestão de pessoal e folha de pessoal;*
> *III - as licitações e obras;*
> *IV - extratos bancários;*
> *(...)*
>
> *Art. 10. Omissis.*

*PROCESSO TC 06398/19*

> (...)
> *§4º. A ocorrência reiterada de atraso ou ausência de encaminhamento de balancetes mensais e demais informações de que tratam esta Resolução configura obstrução à ação de controle externo, punível nos termos da LOTCE, independentemente da instauração de qualquer procedimento de auditoria ou inspeção.*

> Pelo exposto, vê-se que houve desrespeito por parte da gestão municipal da determinação prevista em Resolução Normativa desta Corte, o que representa conduta atentatória ao efetivo exercício de fiscalização e controle por parte desta Corte.
>
> Com efeito, resta evidenciado o descumprimento dos artigos supracitados referentes à Resolução TC nº 03/2014, de modo que se impõe a aplicação de multa ao gestor responsável, como também de recomendação no sentido de que a falha não venha a se repetir nos próximos exercícios.

É de se acompanhar o entendimento do *Parquet*, pela aplicação de **multa** e expedição de **recomendações**.

**Omissão de registro de receita orçamentária no valor de R$295.866,14.**

A Auditoria no relatório prévio (fls. 799/803), após apresentar o Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação Federal do Banco do Brasil, observou a ausência de registro de receitas provenientes do imposto de renda retido na fonte.

O interessado (fls. 1162/1164) alegou que os lançamentos foram realizados entre as receitas extraorçamentárias e apresentou a imagem dos lançamentos.

O Órgão de Instrução (fl. 2481) manteve o entendimento, observando que o registro equivocado confirma a irregularidade, acrescentando que, como foi registrada de forma extraorçamentária, a receita de IRRF não participou do limite mínimo das despesas constitucionais no montante devido, causando prejuízo para a população, entendendo não prosperar a justificativa.

O Ministério Público de Contas (fls. 2703/2704), após citar doutrina sobre a matéria, concluiu que cabe ao Gestor ter a constante preocupação para com a Contabilidade, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras, se fazendo necessário manter a contabilidade em consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu no caso.

*PROCESSO TC 06398/19*

A Constituição Federal nos artigos 157, inciso I, e 158, inciso I, determina que pertencem aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios o imposto de renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, pagos por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem. De acordo com a Portaria STN 212, de 04 de junho de 2001, os valores descritos deverão ser contabilizados como receita tributária em rubrica própria. Entretanto, a PM de Jericó não registrou parte da receita como orçamentária, conforme se observa nas informações do SAGRES.

Todavia, restou demonstrado que as receitas foram efetivamente registradas no sistema extraorçamentário, onde se identifica o valor de R$295.866,14, lançado indevidamente e referente ao IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte:

**PREFEITURA MUNICIPAL DE JERICÓ**
PÇ FREI DAMIÃO, SN, CENTRO
08931495/0001-84 Exercício: 2018 DEZEMBRO (DE 01/01/2018 A 31/12/2018)
**LISTAGEM DE CONTROLE EXTRA** Page 1

| EXTRA | UG | DESCRIÇÃO | CodFor | PL_TCE | SALDO ANTERIOR | RECEITAS | PAGTOS | SALDO FINAL | RETENÇÃO DE PARCELAS A PAGAR | EMP EXTRA A PAGAR | SALDO PREVISTO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ENTIDADE: 1 | | | | | 167.633,97 | 128.232,17 | 0,00 | **295.866,14** | 0,00 | 0,00 | 295.866,74 |
| 9011 | 1 | IMP. SOBRE A RENDA E PROV. DE | | 218810104 | 77.810,19 | 0,00 | 0,00 | **77.810,19** | 0,00 | 0,00 | 77.810,19 |
| 9023 | 1 | IMP. SOBRE A RENDA E PROV. DE | | 218810104 | 0,00 | 2.887,50 | 0,00 | **2.887,50** | 0,00 | 0,00 | 2.887,50 |
| 9024 | 1 | IMP. SOBRE A RENDA E PROV. DE | | 218810104 | 30.883,48 | 55.810,38 | 0,00 | **86.693,86** | 0,00 | 0,00 | 86.693,86 |
| 9033 | 1 | IRRF PREFEITURA | | 218810104 | 32.772,47 | 39.123,23 | 0,00 | **71.895,70** | 0,60 | 0,00 | 71.896,30 |
| 9035 | 1 | IRRF 60 | | 218810104 | 25.893,67 | 30.411,06 | 0,00 | **56.304,73** | 0,00 | 0,00 | 56.304,73 |
| 9036 | 1 | IRRF 40 | | 218810104 | 274,16 | 0,00 | 0,00 | **274,16** | 0,00 | 0,00 | 274,16 |
| TOTAL | | | | | 167.633,97 | 128.232,17 | 0,00 | **295.866,14** | 0,60 | 0,00 | 295.866,74 |

Assim, cabem as **recomendações** sustentadas pelo Ministério Público de Contas.

**Descumprimento de norma legal.**

O Órgão Técnico (fls. 805/806) indicou que, conforme dados do Painel "Medicamentos", divulgado no sítio eletrônico deste Tribunal, verificou-se que nas aquisições de medicamentos e insumos farmacêuticos realizadas pela Prefeitura, no exercício de 2018, havia registros de ocorrências de documentos fiscais com omissão de lote e erro de preenchimento de lote, indicando negligência na liquidação dessas despesas.

*PROCESSO TC 06398/19*

O Gestor (fl. 1164) reconheceu a falha relativa ao exercício de 2018 e observou que no ano de 2019 a Prefeitura começou a se adequar às regras exigidas sobre aquisições de medicamentos, utilizando como base de pesquisa o BPS (Banco de Preço em Saúde), que tem como objetivo adquirir o medicamento pelo o menor preço do mercado.

No entendimento da Auditoria (fl. 2485), a falha persistiu, devido já ter ocorrido no exercício de 2018, descumprindo as normas do SUS quando do recebimento dos medicamentos e insumos.

O Ministério Público de Contas (fls. 2704/2705) pugnou pela aplicação de multa e recomendação no sentido do efetivo controle de medicamentos.

A rigor, em 2018, consultando os painéis no site do Tribunal de Contas – Painel de Medicamentos, há informações relevantes, sobre preenchimento adequado dos lotes, proximidade ou ultrapassagem do vencimento, órgãos adquirentes, fornecedores que merecem maiores cuidados, senão vejamos:

**Valor transacionado por padrão de risco do produto - jan/2018 - dez/2018**

Município: Jericó.

COPIAR BAIXAR Pesquisar

| Risco | Total | Percentual |
|---|---|---|
| Omissão de lote | R$ 217.630,86 | 72,19 % |
| Prazo de validade aceitável | R$ 56.495,90 | 18,74 % |
| Erro de preenchimento de lote | R$ 20.319,77 | 6,74 % |
| Próximo ao vencimento | R$ 4.507,18 | 1,50 % |
| Muito próximo ao vencimento | R$ 1.959,96 | 0,65 % |
| Produto vencido | R$ 546,69 | 0,18 % |

| Posição | Jurisdicionado | Total | Percentual |
|---|---|---|---|
| 1 | 12.009.325/0001-14 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE - FMS - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE | R$ 260.683,19 | 86,47 % |
| 2 | 08.931.495/0001-84 - MUNICIPIO DE JERICO - GABINETE DO PREFEITO | R$ 40.777,17 | 13,53 % |

*PROCESSO TC 06398/19*

| Posição | Fornecedor | Total | Percentual |
|---|---|---|---|
| 1 | 05.951.119/0001-63 - DROGARIA NOVA VIDA LTDA - ME - DROGARIA NOVA VIDA | R$ 79.989,39 | 26,53 % |
| 2 | 07.936.090/0001-76 - BIOMED DISTRIBUIDORA HOSPITALAR E LABORATORIAL NOSSA SENHORA DA CONCEICAO LTDA - ME | R$ 44.122,76 | 14,64 % |
| 3 | 09.479.023/0001-60 - ODONTOMED COMERCIO DE PRODUTOS MEDICO HOSPITALARES LTDA - ME - O D O N T O M E D | R$ 42.940,34 | 14,24 % |
| 4 | 13.710.916/0001-14 - EDILANE CARVALHO ARAUJO - EPP - LOJAO DO DENTISTA | R$ 35.800,00 | 11,88 % |
| 5 | 15.218.561/0001-39 - NNMED - DISTRIBUICAO, IMPORTACAO E EXPORTACAO DE MEDICAMENTOS LTDA - EPP - NNMED | R$ 26.440,50 | 8,78 % |
| 6 | 63.478.899/0001-64 - JOSE NERGINO SOBREIRA - P J S DISTRIBUIDORA | R$ 15.631,38 | 5,19 % |
| 7 | 03.817.043/0001-52 - PHARMAPLUS LTDA | R$ 12.731,79 | 4,22 % |
| 8 | 04.064.641/0001-60 - DIMEDONT DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA - ME - DIMEDONT | R$ 10.630,17 | 3,53 % |
| 9 | 16.826.043/0001-60 - DENTALMED COMERCIO E REPRESENTACOES LTDA - DENTALMEDICA COMERCIO LTDA | R$ 8.898,60 | 2,95 % |
| 10 | 11.901.592/0001-39 - FARMACIA CENTER LTDA - EPP | R$ 6.775,00 | 2,25 % |
| 11 | 22.007.362/0001-24 - REABILITAR COMERCIO E REPRESENTACAO DE APARELHOS MEDICOS HOSPITALAR EIRELI - ME - ATTIVARE | R$ 5.535,02 | 1,84 % |
| 12 | 08.778.201/0001-26 - DROGAFONTE LTDA - DROGAFONTE | R$ 4.410,00 | 1,46 % |
| 13 | 11.278.315/0001-11 - PROMED MATERIAIS CIRURGICOS LTDA - PROMED | R$ 3.000,00 | 1,00 % |
| 14 | 05.896.491/0001-14 - BIOTEC COMERCIO DE MATERIAL MEDICO HOSPITALAR EIRELI - EPP - BIOTEC | R$ 2.595,00 | 0,86 % |
| 15 | 02.977.362/0001-62 - A COSTA COMERCIO ATACADISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP | R$ 1.539,70 | 0,51 % |
| 16 | 07.322.518/0001-90 - JOAO VIEIRAS DINIZ & CIA LTDA - FARMACIA SAO FRANCISCO | R$ 400,00 | 0,13 % |

Importa anotar que essas informações têm natureza de orientação gerencial para que o gestor aprimore os sistemas de controle nas aquisições da espécie, podendo chegar à responsabilização caso se constate de forma empírica a prática de conduta danosa ao erário.

No ponto, à mingua de maiores informações e documentos sobre a temática, cabem as devidas **recomendações** para que a gestão municipal adote medidas preventivas, a fim de evitar prejuízos aos cofres públicos em decorrência da aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos.

*PROCESSO TC 06398/19*

**Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público.**

A Auditoria (fl. 808/809) indicou que a Prefeitura Municipal de Jericó realizou despesas mensais relativas a contratações de serviços nas áreas administrativa, contábil e de fiscalização de obras públicas, conforme se observa no quadro a seguir:

| Licit. nº | Emp. nº | Nome do Credor | Empenhado | Histórico |
|---|---|---|---|---|
| 000062017 | 0000061 | L & H ASSESSORIA FISCAL TRIBUTARIA LTDA | R$ 34.587,55 | SERVICOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA TRIBUTARIA NA ESFERA ADMINISTRATIVA, MODALIDADE AD-EX |
| 000032017 | 537, 902, 121, 536, 6712, 2480, 3048, 3796, 4562, 53434, 7370, 7912, 7913 | ASCOM - ASSESSORIA CONTABIL E DE CONTABILIDADE MUNICIPAL | R$ 105.000,00 | SERVICOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTABIL NA AREA ADMINISTRATIVA AO MUNICIPIO DE JERICO |
| 000012017 | 905, 392, 1583, 4374, 2227, 2989, 3683, 5229, 581/, 6496, 7103, 7817, 2386 | EMPEC - EMPRESA DE PROJETOS, ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA. | R$ 54.561,30 | SERVICOS DE ACOMPANHAMENTO, FISCALIZACAO, CONSULTORIA E EMISSAO DE PARECERES DE OBRAS PUBLICAS |
| 000052017 | 338, 1428, 2096, 7576, 2889, 4293, 5090, 5787, 6424, 6933, 3454 | PAULO ITALO DE OLIVEIRA VILAR SOCIEDADE INDIVIDUAL | R$ 36.000,00 | SERVICOS DE ASSESSORAMENTO JURIDICO: ASSESSORIA ADMINISTRATIVA E ORIENTACAO JURIDICA |
| 000042017 | 448, 942, 044, 050, 2190, 3116, 3726, 4462, 5302, 5958, 6605, 7245 | ANDRADE E MARTINS ASSESSORIA JURIDICA E ADVOCACIA | R$ 32.500,00 | SERVICOS EM ASSESSORIA JURIDICA NA AREA ADMINISTRATIVA |
| 000022017 | 837, 1458, 1993, 2190, 3116, 3726, 4462, 5302, 5958, 6605, 7245 | IRAMILTON SATIRO DA NOBREGA | R$ 32.500,00 | ASSESSORIA E CONSULTORIA NA ELABORACAO E ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS TECNICOS |

Entendeu o Órgão Técnico que os serviços contratados são inerentes às atividades típicas da administração pública – assessorias administrativa, assessoria jurídica, assessoria contábil e de fiscalização de obras públicas. Portanto, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos, titulares de cargos públicos providos mediante prévia aprovação em concurso público, conforme determina o Art. 37, II, da CF.

O interessado (fls. 1165/1166) alegou que as despesas com assessoria são aquelas que possuem as características de serviços eventuais, o que difere a despesa de pessoal para a de prestação de serviços de terceiros, seja ela realizada por pessoas físicas ou jurídicas, que não caracteriza relação de emprego.

A Auditoria (fl. 2488) manteve o entendimento, citando o Parecer Normativo PN - TC 00016/17, não restando comprovados os requisitos da singularidade, da notória especialização, previsão do serviço no art. 13, da Lei 8.666/93 e a inviabilidade de competição.

*PROCESSO TC 06398/19*

O Ministério Público de Contas, após citar a legislação e doutrina a respeito da matéria (fls. 2705/2708), entendeu que as contratações foram irregulares, impondo-se recomendação no sentido de conferir observância às normas previstas na Lei 8.666/93 e ao disposto no Parecer Normativo PN - TC 00016/17, quando das futuras contratações da espécie.

Este Tribunal de Contas já orientou a todos os seus jurisdicionados sobre a contratação de serviços técnicos, conforme dicção do Parecer Normativo PN – TC 00016/17, lavrado nos autos do Processo TC 18321/17:

**PROCESSO TC N.º 18321/17**

Objeto: Consulta
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Consulente: Emerson Fernandes Alvino Panta

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – CONSULTA FORMULADA POR PREFEITO – APRECIAÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER NORMATIVO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 1º, INCISO IX, e § 3º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 C/C O ARTS. 2º, INCISO XV, E 174, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL – QUESTIONAMENTO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA DE PROFISSIONAIS OU EMPRESAS PARA PATROCINAR OU DEFENDER O ENTE PÚBLICO EM DEMANDA JUDICIAL PARA RECUPERAÇÃO DE VALORES DE ROYALTIES – LEGITIMIDADE DO CONSULENTE – INTERPRETAÇÃO DE PRECEITOS DE DIREITO PÚBLICO EM TESE – COMPETÊNCIA DA CORTE PARA OPINAR SOBRE O OBJETO ABORDADO – NECESSIDADE DE ATENDIMENTO INTEGRAL DOS DISPOSITIVOS PREVISTOS NA LEI NACIONAL N.º 8.666/1993 – NORMATIZAÇÃO DA MATÉRIA. Os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores púbicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades através de inexigibilidades de licitações, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993).

PARECER PN – TC – 00016/17

O entendimento desta Corte de Contas externado por meio do indigitado Parecer foi no sentido de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores púbicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

*PROCESSO TC 06398/19*

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro DIAS TOFFOLI, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

*"Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...*

*Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.*

*Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconheço, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.*

*Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.*

*Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.*

*PROCESSO TC 06398/19*

*Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...*

*Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.*

*Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, consequentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.*

*A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.*

*Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.*

*Nesse processo discricionário,* ***o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação,*** *pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo* ***com a estimativa subjetiva.***

*A liberdade de escolha, reconheço, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.*

*PROCESSO TC 06398/19*

***Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança****, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração" (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).*

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, **as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas**, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para **ratificação e publicação** na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

*I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III - justificativa do preço.*

*IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.*

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

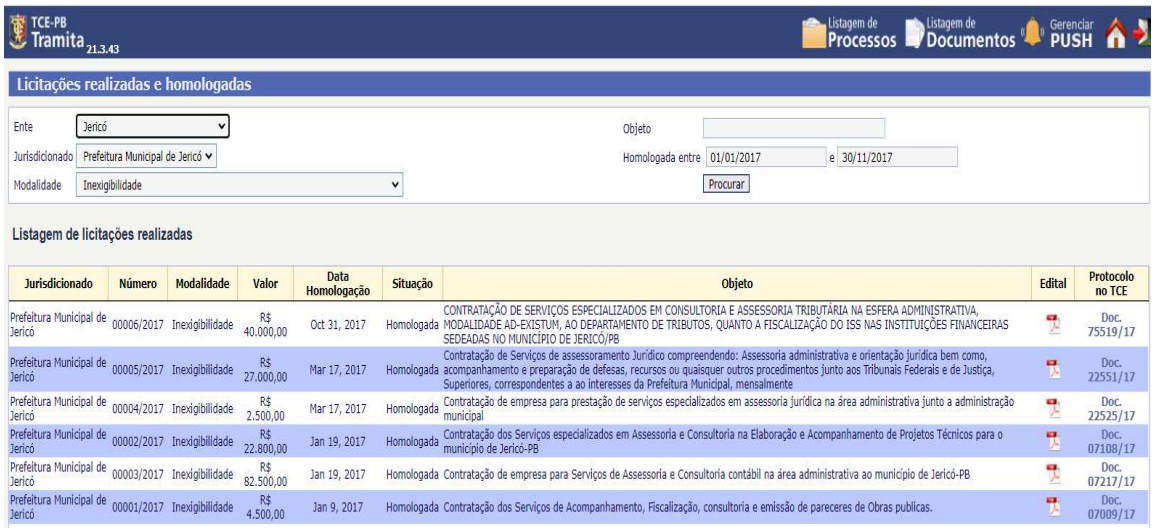
Após, como bem consigna o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: ***"Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança"***.

*PROCESSO TC 06398/19*

Assim procedendo, restará cumprido o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

Os procedimentos foram protocolados através dos documentos a seguir captados do Mural de Licitações, disponível para consulta no portal deste Tribunal (www.tce.pb.gov.br) e não há questionamentos quanto às formalidades de contratação:




| Jurisdicionado | Número | Modalidade | Valor | Data Homologação | Situação | Objeto | Edital | Protocolo no TCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Prefeitura Municipal de Jericó | 00006/2017 | Inexigibilidade | R$ 40.000,00 | Oct 31, 2017 | Homologada | CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA TRIBUTÁRIA NA ESFERA ADMINISTRATIVA, MODALIDADE AD-EXISTUM, AO DEPARTAMENTO DE TRIBUTOS, QUANTO A FISCALIZAÇÃO DO ISS NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS SEDEADAS NO MUNICÍPIO DE JERICÓ/PB | | Doc. 75519/17 |
| Prefeitura Municipal de Jericó | 00005/2017 | Inexigibilidade | R$ 27.000,00 | Mar 17, 2017 | Homologada | Contratação de Serviços de assessoramento Jurídico compreendendo: Assessoria administrativa e orientação jurídica bem como, acompanhamento e preparação de defesas, recursos ou quaisquer outros procedimentos junto aos Tribunais Federais e de Justiça, Superiores, correspondentes a ao interesses da Prefeitura Municipal, mensalmente | | Doc. 22551/17 |
| Prefeitura Municipal de Jericó | 00004/2017 | Inexigibilidade | R$ 2.500,00 | Mar 17, 2017 | Homologada | Contratação de empresa para prestação de serviços especializados em assessoria jurídica na área administrativa junto a administração municipal | | Doc. 22525/17 |
| Prefeitura Municipal de Jericó | 00002/2017 | Inexigibilidade | R$ 22.800,00 | Jan 19, 2017 | Homologada | Contratação dos Serviços especializados em Assessoria e Consultoria na Elaboração e Acompanhamento de Projetos Técnicos para o município de Jericó-PB | | Doc. 07108/17 |
| Prefeitura Municipal de Jericó | 00003/2017 | Inexigibilidade | R$ 82.500,00 | Jan 19, 2017 | Homologada | Contratação de empresa para Serviços de Assessoria e Consultoria contábil na área administrativa ao município de Jericó-PB | | Doc. 07217/17 |
| Prefeitura Municipal de Jericó | 00001/2017 | Inexigibilidade | R$ 4.500,00 | Jan 9, 2017 | Homologada | Contratação dos Serviços de Acompanhamento, Fiscalização, consultoria e emissão de pareceres de Obras publicas. | | Doc. 07009/17 |

Cabe **recomendação** para que tais preceitos sejam observados, mas as contratações, ante os precedentes, não destoam das possibilidades legais.

*PROCESSO TC 06398/19*

**Gastos com pessoal acima do limite de 60%, estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com pessoal do Poder Executivo acima do limite 54%, estabelecidos pelo art. 20 LRF.**

A Auditoria indicou (fls. 815/817) que os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$8.620.017,94 correspondente a 55,05 % da RCL, não atendendo ao final do período, ao limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da LRF. Caso as obrigações patronais acima citadas sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para 63,31%.

Com relação aos gastos do Município o Órgão Técnico considerou que houve ultrapassagem do limite de gastos com pessoal, ao se adicionar a despesa com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/200 (LRF), ou seja, para os poderes em separado. Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente, ou seja, a contribuição patronal integraria a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos em conjunto, para os fins do art. 19 da LRF.

O Interessado discorreu (fls. 1166/1168) sobre a base de cálculo, entendendo não ser pertinente a inclusão do valor de R$702.327,32 relativo a despesas com outros serviços de terceiros (pessoa física) classificados no elemento 3390.36, por não atenderem aos requisitos de despesa com pessoal. Acrescentou que também não devem compor o cálculo as despesas com obrigações patronais conforme entendimento desta Corte exarado no Parecer Normativo PN – TC 12/2007.

O Órgão Técnico, após exposição às fls. 2497/2498, permaneceu com o entendimento por interpretar diferente o entendimento do Tribunal sobre o mencionado Parecer. Sobre as despesas classificadas no elemento 3390.36 a Auditoria mencionou:

> Com relação a contratação de pessoam física em Outras Despesas – Pessoa Física 3090.36, o gestor alega que não caracteriza relação de emprego devido a "não eventualidade dos serviços prestados, devendo ter os mesmos um caráter de permanência, não se qualificando como trabalho esporádico; onerosidade, pela qual a prestação de trabalho há de corresponder uma contraprestação específica, consubstanciada nas verbas salariais e em planos de cargos e salários". No entanto, as atividades apontadas pela Auditoria se referem as atividades rotineiras e comuns da administração pública, tais como limpeza urbana (gari, poda), professor substituto, vigilância, auxiliar de serviços, cujo valor registrado de forma irregular no exercício corresponde a R$ 702.327,32, sendo considerado no cômputo da despesa pessoal, conforme descrito no item 11.1.2.

*PROCESSO TC 06398/19*

O Ministério Público de Contas (fls. 2708/2709), após citar dispositivos da LRF, concordando com a Auditoria, entendeu que a falha enseja, além de multa, recomendação de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da lei supracitada.

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembleia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu, citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF, inclusive as conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) faz menção explícita ao art. 19. Vejamos:

> 1. Por força do disposto na alínea *c*, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social*, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;
> 2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea ***a*** e ***b***, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Assim, no caso dos gastos do Ente correspondeu a 57,95% da RCL, respeitando o limite legal.

Quanto ao pessoal do Poder Executivo, o defendente alegou que a despesa, classificada como "outras despesas", deve ser excluída, em em vista de tratar de serviços eventuais, o que difere a despesa de pessoal para a de prestação de serviços de terceiros, sejam eles, realizados por pessoas físicas ou jurídicas, que emergem destas definições legais os critérios para caracterização da relação de emprego.

As despesas elencadas pela Auditoria nos Documentos TC 59021/18 e 59023/18, classificadas no elemento de despesa "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, devem compor o cálculo dos gastos com pessoal, pois, se referem a despesas de natureza contínua como pagamento a professores, garis, médicos, motoristas, etc.

*PROCESSO TC 06398/19*

Mesmo retirando o valor de R$702.327,32 o percentual de gastos de pessoal do Poder Executivo em relação à RCL, corresponderia a 54,07%. Assim, caberia ao Gestor adotar medidas a adoção no sentido de que o percentual voltasse ao limite legal, cabendo, pois, **recomendações**.

**Emissão de empenho em elemento de despesa incorreto.**

Às fls. 817/818, o Órgão de Instrução observou que no primeiro relatório quadrimestral as "Outras Despesas com pessoal consideradas no valor de R$394.955,73, referem-se às despesas com pessoal escrituradas de maneira errada no elemento 36 "Serviços de Terceiros – Pessoa Física" (Documento TC 59021/18). Acrescentou a Auditoria que, apesar de ser alertado, o Gestor continuou com a prática errada de registrar as despesas de pessoal. Ao final dos dois últimos quadrimestres, verificou-se que no elemento 36 foram empenhadas despesas de atividades consideradas rotineiras, no valor de R$307.371,59 (Documento TC 59023/18). Tal fato levou a considerar o valor total de R$702.327,32 como despesa com pessoal. Isso elevou o percentual de gastos do Poder Executivo para 55,05% da RCL, como visto anteriormente.

Em suma (fls. 1169/1170), o Gestor alegou que os valores contabilizados no elemento de despesa tiveram como fundamento legal o Manual de Contabilidade Pública, e as determinações contidas na Portaria Interministerial 163, de 4 de maio de 2001. Observou que a mencionada portaria preceitua que o elemento de despesa "36" refere-se a despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagas diretamente e não enquadradas nos elementos específicos. Citou alguns dos serviços.

Na análise da defesa (fl. 2500), o Órgão Técnico aduziu que os serviços relacionados se referiam a atividades rotineiras e comuns da administração pública, razão pela qual classificou como despesas de pessoal.

O Ministério Público de Contas (fls. 2709/2710) entendeu que alguns dos serviços mencionados não se configuram de caráter permanente, estando correta a classificação, mas, em relação a outros serviços se acostou ao entendimento do Órgão de Instrução, observando que a incorreção de registros contábeis, especialmente daqueles relativos a despesas com pessoal, representava mácula significativa, uma vez que poderia contribuir para a distorção na determinação de índices de gastos de pessoal, bem como para a inconsistência de registros contábeis, cabendo, pois, recomendação à gestão do Município de Jericó no sentido de proceder sempre a correta contabilização das despesas realizadas com pessoal.

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 - NBC[10]. 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.*

Assim, é de se acostar ao entendimento da Procuradoria, sobre as **recomendações**.

**Não recolhimento de R$116.967,12 da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência. Não empenhamento de contribuições previdenciárias no valor de R$453.950,75.**

No relatório inicial (fls. 822/824) o Órgão Técnico, após produzir o quadro demonstrativo das despesas previdenciárias, concluiu que deixaram de ser empenhadas e recolhidas obrigações previdenciárias ao RGPS – INSS no montante de R$481.866,14.

O Interessado (fls. 1172/1177) discordou da base de cálculo e da alíquota aplicadas, concluindo:

[10] 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.

*PROCESSO TC 06398/19*

> Nobre relator, o montante de **R$ 2.215.841,19** deve ser considerado, uma vez que foi destinado integralmente ao Ministério da Previdência Social, e repassado com recursos públicos municipais, ou seja, saiu dos cofres públicos, muito embora o item em comento trate da contribuição patronal, contudo, não pode ser desconsiderado os valores pagos a título de parcelamento.
>
> Portanto, considerando o montante recolhido ao INSS, durante o exercício de 2018 pelo Município de Jericó **ultrapassa 100 %** do valor devido, requer a defesa sejam afastadas as irregularidade aqui apontadas.

Sobre o não empenhamento as alegações são, basicamente, as mesmas.

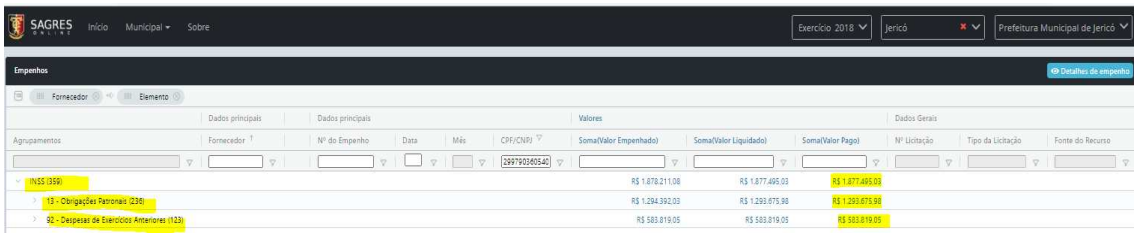
Às fls. 2514/2517 o Órgão de Instrução refez os cálculos, chegando à conclusão que deixaram de ser recolhidos R$116.967,12 e não foram empenhadas despesas de R$453.950,75, em favor do Órgão Previdenciário Federal.

O Ministério Público de Contas tratou da matéria, conjuntamente com a questão no não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador:

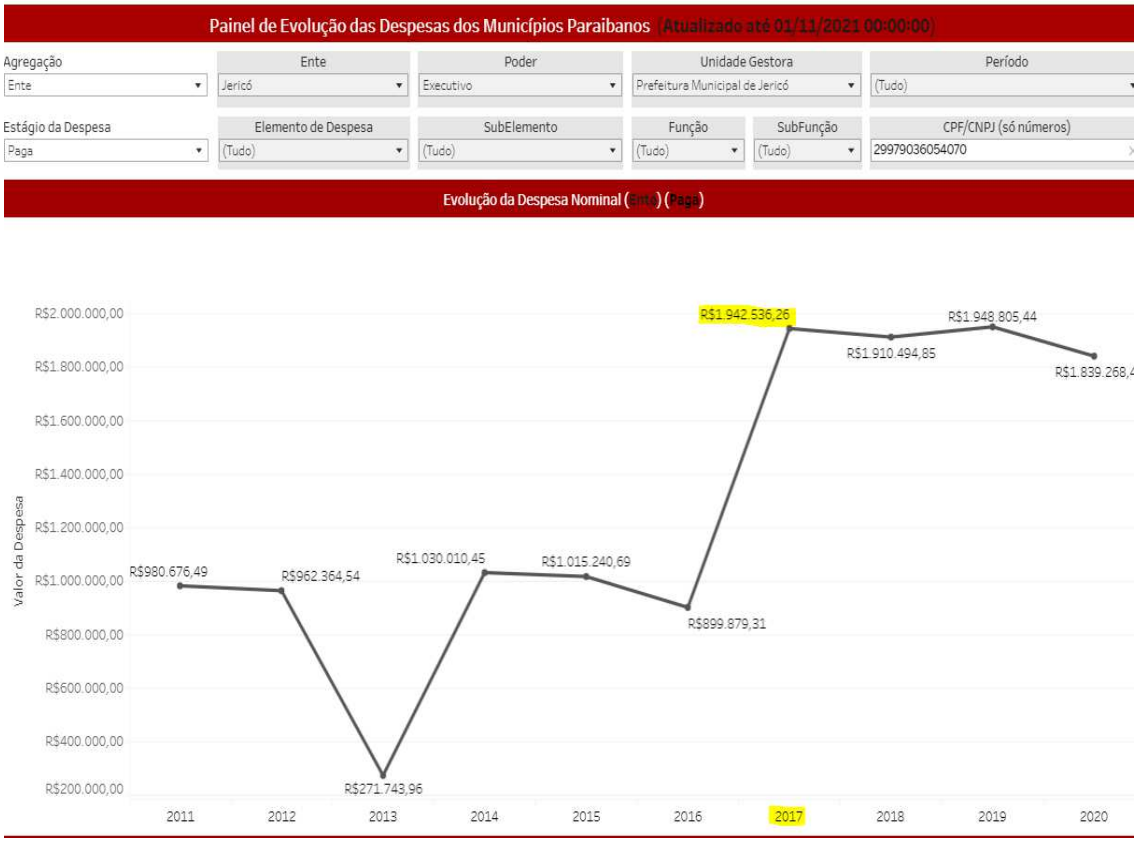
> É inegável que se trata de irregularidade temerária, pois em futuro próximo, as finanças da entidade poderão estar seriamente comprometidas devido ao acúmulo do passivo no decorrer do tempo.
>
> A esse respeito, deve-se ressaltar que a compulsoriedade da contribuição previdenciária decorre da necessidade de o gestor público observar o princípio constitucional da seguridade social, pois o custeio do sistema previdenciário é efetivado, dentre outras, a partir da dupla contribuição de empregados e empregadores, nos precisos termos do art. 195, incs. I e II da Carta Federal:
>
> > *Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*
> >
> > *I – do empregador, da empresa e das entidades a ela equiparada na forma da lei (...);*
> > *II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral da previdência que trata o art. 201.*
>
> Além disso, os recolhimentos previdenciários têm natureza jurídica de tributo, pois se enquadram perfeitamente nessa categoria jurídica, por se tratar de prestação pecuniária instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ou seja, não cabe ao administrador fazer juízo de valor no tocante ao mérito, à oportunidade ou à conveniência no perfazer da exação. Trata-se de ato sem margem para discricionariedade.
>
> Portanto, é imprescindível que se alerte veementemente a gestora para a adoção dos procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, resguardando o erário de pagamentos de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos.
>
> Nesse particular, é de se representar à Receita Federal, para fins de tomada das providências de estilo, à vista de suas competências.

*PROCESSO TC 06398/19*

Durante o exercício, foram pagas obrigações patronais ao INSS no montante de R$1.293.675,98, representando 72,86% do estimado pela Auditoria no valor de R$1.775.542,12, mesmo aplicando-se a alíquota contestada pelo defendente. Além disso, foram pagos valores relativos a despesas de exercícios anteriores e parcelamentos no valor total de R$583.819,05, totalizando um valor pago ao INSS de R$1.877.495,03, portanto, superior ao estimado para o ano:




Ainda de acordo com o Painel da Evolução das Despesas, os pagamentos ao INSS (CNPJ 29.979.036/0540-70) se comportaram da seguinte forma entre 2011 a 2020, tendo acentuado incremento a partir do ano de 2017. https://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento):



No contexto da gestão, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária não representam hipóteses de reprovação da prestação de contas, cabendo, de fato, **multa** e as devidas **recomendações** para que o Município adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de encargos, empenhando as despesas de acordo com a competência.

Cabe ainda comunicação do fato à Receita Federal do Brasil para eventuais providências.

**Transferências e/ou movimentação de recursos vinculados em outras contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim.**

No relatório prévio (fls. 828/832), o Órgão de Instrução demonstrou que o Setor de Contabilidade do Ente cadastrou incorretamente nas Disponibilidades do SAGRES, algumas contas correntes como sendo do FUNDEB ou de impostos e transferência, todavia os recursos constantes não eram oriundos do FUNDEB ou de impostos, e sim de convênios, programas e/ou outras origens.

O Interessado (fl.1181) reconheceu a eiva, alegando tratar-se de falha interna do sistema no momento da migração e vinculação dos pagamentos e suas respectivas contas (fontes de recursos), tendo sido corrigida quando da PCA de 2019.

Ao examinar os argumentos, o Órgão de Instrução permaneceu com o entendimento por considerar a falha já ocorrida como insanável (fl. 2525).

O Ministério Público de Contas (fl. 2712) entendeu ser a falha atrativa de aplicação de multa, além de recomendação para não mais incidir.

Foram várias as falhas e omissões ocorridas e detectadas pela Auditoria, o que dificultou a análise e poderia, inclusive, prejudicar a análise como um todo, porém com o esforço do Órgão Técnico foi realizada a análise de maneira satisfatória que proporciona o julgamento da PCA.

A contabilidade, é notório, deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** no sentido de não repetir.

*PROCESSO TC 06398/19*

**À guisa de conclusão.**

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

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

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

*"Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)*

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas".* [11]

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

*PROCESSO TC 06398/19*

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 decida **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor CLAUDEEIDE DE OLIVEIRA MELO, na qualidade de Prefeito do Município de **Jericó**, relativa ao exercício de **2018**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão do déficit orçamentário e da ultrapassagem do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo; **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 do déficit orçamentário, da ultrapassagem do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo, das diversas inconsistências contábeis e do envio intempestivo de documentos; **III) APLICAR MULTA** de **R$4.000,00** (quatro mil reais), correspondente a **69,5 UFR-PB**[12] (sessenta e nove inteiros e cinco décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor CLAUDEEIDE DE OLIVEIRA MELO (CPF 330.084.934-91), com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão da ultrapassagem do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo, das diversas inconsistências contábeis e do envio intempestivo de documentos, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **IV) RECOMENDAR** a adoção de 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; e **V) 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.

[12] Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.
Valor da UFR-PB fixado em 57,55 - referente a novembro/2021, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb).

*PROCESSO TC 06398/19*

**PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06398/19,** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Jericó** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor CLAUDEEIDE DE OLIVEIRA MELO, na qualidade de Prefeito do Município, relativa ao exercício de **2018**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade 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, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.
TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 24 de novembro de 2021.

Assinado 25 de Novembro de 2021 às 12:14

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

**Cons. Fernando Rodrigues Catão**
PRESIDENTE

Assinado 24 de Novembro de 2021 às 17:57

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

**Cons. André Carlo Torres Pontes**
RELATOR

Assinado 26 de Novembro de 2021 às 10:06

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

**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**
CONSELHEIRO

Assinado 25 de Novembro de 2021 às 07:43

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

**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**
CONSELHEIRO

Assinado 26 de Novembro de 2021 às 09:55

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

**Cons. Arnóbio Alves Viana**
CONSELHEIRO

Assinado 24 de Novembro de 2021 às 18:30

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

**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo**
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 26 de Novembro de 2021 às 09:41

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

**Bradson Tiberio Luna Camelo**
PROCURADOR(A) GERAL