



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

Origem: Prefeitura Municipal de Livramento

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: Carmelita Estevão Ventura Sousa (Prefeita)

Advogado: José Maviael Elder Fernandes de Sousa (OAB/PB 14422)

Contador: Djair Jacinto de Moraes (CRC/PB 1308/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Livramento. Exercício de 2016. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficits e registros contábeis incorretos. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00144/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual da Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA, na qualidade de Prefeita do Município de **Livramento**, relativa ao exercício de **2016**.
2. Com a apresentação desta PCA (fls. 2/150) e a inserção dos documentos de fls. 154/348, foi elaborado o Relatório Inicial de fls. 350/451, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Luzemar da Costa Martins, subscrito pelos ACPs Gláucio Barreto Xavier (Chefe de Divisão) e Sebastião Taveira Neto (Chefe de Departamento), com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.1. Apresentação da prestação de contas no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de Livramento possui 7.371 **habitantes**, sendo 3.860 habitantes da zona urbana e 3.511 habitantes da zona rural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 497/15) estimou a receita em R\$20.346.962,20 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de **créditos adicionais** suplementares no montante de R\$14.242.873,54, correspondendo a 70% da despesa fixada na LOA;
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$10.170.718,56, com indicação das devidas fontes de recursos;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$16.561.413,53, sendo R\$16.207.441,70 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.834.454,76 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$353.971,75 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$16.658.164,57, sendo R\$986.383,55 a cargo do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$15.263.860,30 (R\$968.841,65 pelo Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.394.304,27 (sendo R\$17.541,90 pelo Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a **0,58%** (R\$96.751,04) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.647.153,12, distribuído entre caixa (R\$131,84) e bancos (R\$1.647.021,28) nas proporções de 0,01% e 99,99%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.137.952,11;
- 2.8. Foram realizados 31 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$4.730.769,21 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, **não havendo indicação**, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação;
- 2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$686.723,23, correspondendo a 4,12% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10. Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R\$144.000,00, já os da Vice-Prefeita foram de R\$72.000,00, não sendo indicado excesso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$3.436.244,44, correspondendo a **68,63%** dos recursos do FUNDEB (R\$5.006.836,98) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% da receita base), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.419.576,62, correspondendo a **24,75%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$9.776.699,27. Após a defesa, a despesa situou-se em R\$2.456.304,69 e o índice passou a ser de **25,12%**;
- 2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.616.485,04, correspondendo a **17,14%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, menos deduções legais (R\$9.429.546,40);
- 2.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$7.844.338,78 correspondendo a **48,4%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$16.207.441,78;
- 2.11.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do Município, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R\$398.920,00 totalizaram R\$8.243.258,78, correspondendo a **50,86%** da RCL;
- 2.11.6.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para 59,5% e o do Executivo para 56,5%;

2.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 427 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
									AH%
Comissionado	65	16,67	70	16,59	73	17,22	72	16,86	10,77
Contratação por excepcional interesse público	37	9,49	63	14,93	64	15,09	62	14,52	67,57
Efetivo	281	72,05	282	66,82	279	65,80	285	66,74	1,42
Eletivo	7	1,79	7	1,66	8	1,89	8	1,87	14,29
TOTAL	390	100,00	422	100,00	424	100,00	427	100,00	9,49



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

- 2.13.** Os **relatórios resumidos** da execução orçamentária (REO) e de **gestão fiscal** (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;
- 2.14.** Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, e acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em novembro de 2016 e obteve 630 pontos dos 1000 possíveis (<http://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/relatorio-diagnostico-transparencia-publica/livramento>);
- 2.15.** Houve indicação de **insuficiência financeira** nos últimos dois quadrimestres do mandato:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	1.647.153,12
2. Restos a Pagar	1.940.361,91
3. Depósitos	0,00
4. Consignações	1.355.545,50
5. Ajustes	94.599,95
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	(R\$ 1.743.354,24)

- 2.16.** Repasse ao Poder Legislativo no montante de R\$752.647,00, representando **8,52%** da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 104,78% do valor fixado no orçamento (R\$718.317,40);
- 2.17.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde e demais fundos** do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 2.18.** Conforme a Auditoria não houve registro de **denúncias**, neste Tribunal, relativa ao exercício em análise;
- 2.19.** Não foi realizada **diligência in loco** no Município, com vistas a verificações referentes ao exercício de 2016;
- 2.20.** Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** de irregularidades no relatório inicial, ali listadas.
- 3.** Devidamente **intimada**, a autoridade responsável pediu e obteve prorrogação de prazo, bem como apresentou defesa às fls. 459/536;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

4. Analisada a defesa e os documentos inseridos, a Auditoria, em relatório de fls. 541/550, da lavra da ACP Juliana de Lourdes Melo Ferreira com a chancela do Chefe de Departamento ACP Sebastião Taveira Neto, concluiu pela permanência das seguintes máculas:
 - 4.1. Omissão de registro de receita, no valor de R\$36.728,07;
 - 4.2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$96.751,04;
 - 4.3. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$1.137.952,11;
 - 4.4. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
 - 4.5. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato;
 - 4.6. Infração administrativa; e
 - 4.7. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A da CF;
5. Ao final do Relatório, o Órgão de Instrução sugeriu a notificação da gestora para apresentar esclarecimentos sobre nova constatação relativa a repasse ao Poder Legislativo.
6. Intimada, a responsável apresentou esclarecimentos (fls. 563/565), sendo analisados pelo Órgão de Instrução em relatório de fls. 574/577, de autoria do ACP Karlos Rafael Soares Alves, sob a revisão do mesmo Chefe de Departamento, no qual concluiu pela ausência de comprovação da diferença de R\$134.067,80 repassado ao Fundo de Saúde, mas erroneamente classificado como duodécimo à Câmara.
7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota de fls. 580/585 da lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, solicitou o retorno dos autos ao Órgão Técnico, para verificação acerca dos extratos bancários e sua repercussão na omissão de receitas e aplicação do percentual mínimo em Educação.
8. Em complemento de instrução de fls. 588/593 a Auditoria concluiu pela permanência das seguintes máculas, conforme relatório produzido pelo ACP Pedro de Souza Fleury, subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto:
 - 8.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária ao final do exercício, no valor de R\$96.751,04;
 - 8.2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$1.137.952,11;
 - 8.3. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

8.4. Infração administrativa prevista no inciso I da Lei 10.028/2000;

8.5. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A da CF.

9. Novamente instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 596/603 da lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, opinou pela:

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade da **Sra. Carmelita Estevão Ventura Sousa**, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2016;
- b) **Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão** da mencionada responsável;
- c) **ATENDIMENTO PARCIAL** às determinações da LRF;
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** a **Sra. Carmelita Estevão Ventura Sousa** no valor total de **R\$ 134.607,80**, em razão de transferência ao Fundo Municipal de saúde não comprovada;
- e) **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II e III, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- f) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.

10. Retrospectivamente, a referida gestora obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04277/14. Parecer PPL – TC 00159/15 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00744/15 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento integral** da LRF, **multa, representação e recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 03979/15. Parecer PPL – TC 00185/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00697/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento integral** da LRF, **multa, representação e recomendação**);

Exercício 2015: Processo TC 04006/16. Parecer PPL – TC 00343/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00968/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa e recomendação**);

Exercício 2017: Processo TC 05532/18. Parecer PPL – TC 00341/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00967/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa, determinação, representação e recomendação**).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

VOTO DO RELATOR

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se,***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

*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 a Prefeita ao exercitar “*a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas*”.

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

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, no valor de R\$96.751,04.
Ocorrência de déficit financeiro, no valor de R\$1.137.952,11. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato.

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

Art. 1º (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

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

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

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

Em relação ao **déficit financeiro registrado no Balanço Patrimonial, no valor de R\$1.137.952,11**, em suma, a interessada, para justificar, argumentou que o referido déficit foi causado, em parte, pelos valores inscritos em restos a pagar de exercícios anteriores a 2013, quando ainda não estava na gestão do Município (R\$1.255.851,46), mas vem realizando a quitação das dívidas.

Todavia, verifica-se que saldo financeiro não cobria os compromissos assumidos pelo Município. No entanto, observa-se que no exercício anterior, Processo TC 04006/16 (PCA 2015), o déficit registrado no montante de R\$ R\$1.279.803,09 foi superior ao registrado no exercício em análise, R\$1.137.952,11, portanto, houve uma ligeira redução. Nesse sentido, cabem recomendações no sentido de buscar o equilíbrio das contas públicas e a redução do seu passivo.

O **déficit na execução orçamentária** (R\$96.751,04), por sua vez, correspondeu a 0,58% da receita arrecadada. Nesse contexto, levando-se em consideração que o percentual não representa nem 1% da receita arrecadada no exercício, não houve distorção significativa do equilíbrio entre receita e despesa. Assim, também **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, para o cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

Em relação à **insuficiência financeira para cobertura das obrigações de curto prazo, no valor de R\$1.743.354,24**, tal circunstância evidenciaria descumprimento do estabelecido no art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No levantamento realizado pela Auditoria, a insuficiência financeira está assim disposta:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	1.647.153,12
2. Restos a Pagar	1.940.361,91
3. Depósitos	0,00
4. Consignações	1.355.545,50
5. Ajustes	94.599,95
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	(R\$ 1.743.354,24)

Fonte: PCA, SAGRES, Anexo XX e Constatações da Auditoria

A composição da dívida fluante do Município, ao final do exercício em análise, estava registrada na seguinte forma:

Descrição	Saldos do Exercício Anterior	Movimento do Exercício			Saldo para o Exercício Seguinte
		Inscrição	Baixa		
			Pagamento	Cancelament	
Restos a Pagar	2.357.294,08	620.885,62	736.802,27	301.015,52	1.940.361,91
Serviços da Dívida a Pagar	904.778,05	1.581.287,64	1.130.520,19	0,00	1.355.545,50
Depósitos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Débitos de Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	3.262.072,13	2.202.173,26	1.867.322,46	301.015,52	3.295.907,41

Emitido em 30/03/2017 20:15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

Verificando os restos a pagar inscritos no montante de R\$1.940.361,97, R\$1.255.851,46 são referentes a exercícios anteriores a 2012. Adicionalmente, dos valores informados como serviços da dívida (R\$1.355.545,50), reclassificados para consignações/depósitos, o montante de R\$720.989,41 também é referente a valores anteriores ao exercício de 2012 (Anexo 17 - PCA 2012 - Processo TC 05458/13).

Portanto, R\$1.976.840,87 se referem a dívidas advindas de exercícios anteriores a 2012. Ainda, segundo consta no Balanço Patrimonial daquele exercício, o montante registrado como disponibilidades em caixa e bancos somaram a importância de R\$949.994,07, logo R\$1.026.846,80, estavam sem cobertura financeira.

Como podemos verificar, da dívida total registrada (R\$3.295.907,41), R\$1.976.840,87 são referentes aos exercícios anteriores a 2012, deste valor, apenas R\$949.994,07 estavam com recursos financeiros assegurados para pagamento ao final do exercício de 2012.

Nesse sentido, o montante acumulado de dívidas durante a gestão 2013/2016, totaliza R\$2.269.060,61. O saldo de disponibilidades registrado ao final do exercício foi de R\$1.647.153,12, restando um montante de R\$621.907,49 de dívidas sem a devida cobertura financeira.

No caso em questão, faz-se necessário observar ainda que, da receita total prevista no orçamento de 2016 (R\$20.346.962,20), o Município arrecadou tão-somente 79,66% do valor inicialmente previsto. Na outra ponta, observada tal tendência arrecadatória, o Município realizou 81,87% do total das despesas fixadas, de forma que **não houve distorção significativa** do equilíbrio entre a receita e despesa.

Nesse contexto, levando-se em consideração a acentuada queda na arrecadação da receita total inicialmente prevista para o exercício, quanto à insuficiência financeira, o montante apontado não comprometeu o equilíbrio das contas do ente. Não obstante, cabe a expedição de **recomendação** na busca do equilíbrio financeiro, a fim de que não haja comprometimento das gestões futuras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

Infração administrativa prevista no art. 5º, inciso I da Lei 10.028/2000.

O Órgão de Instrução apontou a ocorrência de infração administrativa contra as leis de finanças públicas, em virtude da omissão de informações quando da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício de 2016 no que diz respeito ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Consultando os dados encaminhados ao SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), bem como os disponibilizados no Portal da Transparência do Município, verifica-se que a gestora encaminhou os anexos exigidos pela legislação em vigor, no entanto, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não contém informações e não se tem registro que a gestora procedeu à correção dos dados, assim trata-se de falha na disponibilização das informações e não de ausência de envio do Relatório de Gestão Fiscal. Nesse sentido, cabe recomendação.

Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A da CF

Tangente aos repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A da CF, observa-se que, conforme relatório de análise de defesa às fls. 547/548, a mácula apontada pela Auditoria refere-se a uma diferença de R\$134.607,80, entre os valores informados como repasse para a Câmara Municipal, ocorrido em agosto de 2016, e o efetivamente recebido. Posteriormente, em Relatório Complementar do Órgão de Instrução, fls. 574/577, a irregularidade apontada não mais se tratou de repasse ao Legislativo em desacordo com a Constituição, mas sim de registro contábil incorreto para o Fundo de Saúde. A Auditoria apontou que o valor de R\$134.607,80, registrado no demonstrativo difere dos valores constantes no extrato bancário do Fundo de Saúde no total de R\$98.453,91, ocasionando uma diferença no valor de R\$36.153,89.

Consultando o extrato bancário da conta FUS AG 991-1 CC 7.522, os valores registrados foram na ordem de R\$132.569,55, portanto, uma diferença de apenas R\$2.038,25, o que se reflete como deficiência e registro contábil, passível de multa e recomendação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

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”.²

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

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

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo da Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA, na qualidade de Prefeita e Ordenadora de Despesas do Município de **Livramento**, relativa ao exercício de **2016**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits;

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 dos déficits e dos registros contábeis incorretos;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), correspondente a **40,37 UFR-PB** (quarenta inteiros e trinta e sete centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão dos déficits e dos registros contábeis incorretos, **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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05197/17

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05197/17**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo da Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA, na qualidade de Prefeita e Ordenadora de Despesas do Município de **Livramento**, relativa ao exercício de **2016**, com o impedimento declarado pelo Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits;

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 dos déficits e dos registros contábeis incorretos;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), correspondente a **40,37 UFR-PB³** (quarenta inteiros e trinta e sete centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão dos déficits e dos registros contábeis incorretos, **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 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.

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

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

³ 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 49,54 - referente a março de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

Assinado 24 de Abril de 2019 às 09:35



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 22 de Abril de 2019 às 10:56



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 22 de Abril de 2019 às 12:34



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL