

PROCESSO TC 001367/2014

ORIGEM: Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros

ASSUNTO: Contas Anuais de Governo

INTERESSADO: Airton Sampaio Martins

UNID. DE AUDITORIA: 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção

RELATOR: Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo

ADVOGADO: Não há

PROCURADOR: José Sérgio Monte Alegre – Parecer nº 296/2018

PARECER PRÉVIO TC - **3207** PLENO

EMENTA - Contas Anuais do exercício de 2013. Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros. **1)** Alterações orçamentárias no montante de 116%. Orçamento elaborado por gestor anterior. Ponderação da falha identificada. **2)** Diferença entre a listagem de bens patrimoniais e o montante constante no Demonstrativo de Variações Patrimoniais. Ausência de desfalque e saneamento da falha; **3)** Divergência entre os demonstrativos de aplicação de recursos pelo Fundo Municipal de Saúde constantes nos balanços financeiros. Existência de diferentes formas de cálculo dos valores nas normas que regem a matéria. Demonstração do cumprimento ao mínimo constitucional. Emissão de Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas e recomendações.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em Sessão Plenária realizada no dia 07 de junho de 2018, sob a presidência do Senhor Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade de votos, **julgar pela emissão de parecer prévio recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVAS das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros, referentes ao exercício de 2013, de responsabilidade do Sr. Airton Sampaio Martins. Ademais, que seja expedida recomendação para que a Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros realize o devido Planejamento Orçamentário quando de proposição da Lei Orçamentária**

TC 001367/2014

PARECER PRÉVIO TC – **3207** - PLENO

Anual, evitando remanejamentos exacerbados, sob pena de rejeição de Contas em exercícios futuros, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ulices de Andrade Filho – Presidente, Clóvis Barbosa de Melo – Relator, Carlos Alberto Sobral de Souza, Carlos Pinna de Assis, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, presente o Procurador-Geral João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, do Ministério Público Especial.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 27 de setembro de 2018.

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE

Carlos Alberto Sobral de Souza
Conselheiro Presidente em exercício

Clóvis Barbosa de Melo
Conselheiro Relator

Maria Angélica Guimarães Marinho
Conselheira Corregedora-Geral

Conselheiro **Carlos Pinna de Assis**

Conselheiro **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**

Conselheira **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**

Conselheiro Substituto **Rafael de Sousa Fônseca**

Fui presente:

José Sérgio Monte Alegre
Procurador-Geral

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 27/09/2018 13:48:35
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 28/09/2018 09:40:00
Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSÊCA:36182583304 em 28/09/2018 11:19:24
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 28/09/2018 11:51:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 01/10/2018 08:25:11
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/10/2018 12:39:07
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 02/10/2018 13:28:50
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 04/10/2018 11:30:13

TC 001367/2014

PARECER PRÉVIO TC – **3207** - PLENO

RELATÓRIO

Trata-se de processo decorrente das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros, referentes ao exercício de 2013, de responsabilidade do Sr. Airton Sampaio Martins.

Através do Relatório 04/2016, a 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (4ª CCI) atestou que o expediente foi apresentado tempestivamente a este Tribunal, contendo as peças e anexos definidos no art. 1º da Resolução TC 222/2002 e, ao final, apontou algumas irregularidades.

Oportunizado o contraditório, o gestor, em alegações de defesa, apresentou argumentos para todos os pontos elencados na informação técnica.

Após nova análise, através do Relatório Complementar 06/2018, a 4ª CCI indicou que restaram as seguintes máculas:

- 1) Alterações orçamentárias no montante de 116%, em desacordo com a legislação municipal;
- 2) Diferença entre a listagem de bens patrimoniais e o montante constante no Demonstrativo de Variações Patrimoniais; e
- 3) Divergência entre os demonstrativos de aplicação de recursos pelo Fundo Municipal de Saúde constantes nos balanços financeiros.

Ao final, pugnou o órgão técnico pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais de 2013 da Prefeitura Municipal de Barra de Coqueiros.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Especial, por seu Procurador José Sérgio Monte Alegre, no Parecer de nº 296/2018, também pugnou pela emissão de

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11680732549 em 27/09/2018 13:48:35
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 28/09/2018 09:40:00
Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSECA:36182583304 em 28/09/2018 11:19:24
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 28/09/2018 11:51:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 01/10/2018 08:25:11
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/10/2018 12:39:07
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 02/10/2018 13:28:50
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 04/10/2018 11:30:13

TC 001367/2014

PARECER PRÉVIO TC – 3207 - PLENO

parecer prévio pela rejeição das contas, em virtude das irregularidades apontadas no relatório da 4ª CCI.

Após, os autos vieram-me conclusos para o presente julgamento, do qual foi devidamente intimado o interessado, através de Mandado de Intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico desta Corte.

É o que basta relatar.

PARECER PRÉVIO

Da análise do feito, observa-se que as Contas apresentadas estão devidamente instruídas, acompanhadas dos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Patrimonial Comparado, bem como dos demais Anexos exigidos pela Lei nº 4.320/64.

Em detido exame dos autos, verifico que, ao final da instrução processual, restou a presença de três irregularidades, quais sejam: (I) alterações orçamentárias no montante de 116%, em desacordo com a Legislação municipal; (II) diferença entre a listagem de bens patrimoniais e o montante constante no Demonstrativo de Variações Patrimoniais; e (III) diferenças nos valores repassados ao Fundo Municipal de Saúde e os constantes nos balanços financeiros.

Desta forma, passo enfrentar os apontamentos técnicos de forma individualizada.

Quanto às alterações orçamentárias, afirma a 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção que, não obstante as Leis Municipais 770/2013 e 777-A/2013 que autorizaram aberturas de crédito suplementar na ordem de 30% e 20% respectivamente, as modificações realizadas sobre o orçamento inicialmente aprovado violam o princípio orçamentário da especificação. No presente caso, as despesas executadas diferem em 116% daquelas previstas antes do início do exercício financeiro.

Em sua defesa o gestor afirmou que todas as suplementações foram feitas com base na legislação pertinente, não havendo, portanto, qualquer irregularidade.

A meu ver, o que ocorre no presente caso é que todas essas autorizações concedidas pelo Poder Legislativo apresentam sua verdadeira natureza em branco para que o gestor possa alterar unilateralmente os conteúdos básicos de programação

TC 001367/2014

PARECER PRÉVIO TC – **3207** - PLENO

orçamentária. Assim, o Legislativo acaba facilitando que o gestor não execute o planejamento financeiro previsto para o exercício.

E é exatamente pensando no planejamento que a Constituição Federal em seu título “Finanças Públicas”, dentro da Seção “Dos Orçamentos estabelece a necessidade de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Nesse toar, tratando dessas situações em que a Lei Orçamentária se torna uma mera peça ficcional, o Conselheiro da Corte de Contas maranhense, José Ribamar Caldas Furtado, entende que:

Essa prática destrói a rigidez do orçamento público pretendida pelo ordenamento jurídico pátrio, com prejuízos para todo o sistema constitucional orçamentário que, enfraquecido, deixa de ser veículo necessário de planejamento das ações da Administração Pública, em desfavor do *regime de gestão fiscal responsável* preconizado pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹

As alterações orçamentárias em tal montante (116%) são absolutamente condenáveis e atentam drasticamente contra os princípios do direito financeiro, conforme leciona João Angélico, em sua obra Contabilidade Pública:

O que não pode se admitir, por exemplo, é reduzir a dotação ‘A’ para suplementar ‘B’. Depois reduzir dotação ‘C’ para aumentar ‘A’. Mais tarde elimina-se um projeto para restabelecer ‘C’. E estas transposições de dotação prosseguem desregradamente pelo exercício inteiro. É um procedimento que demonstra claramente a total ausência de planejamento na elaboração orçamentária.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 27/09/2018 13:48:35
1 FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os danos da ausência de planejamento ou transferência de recursos. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 281, p. 189-216, dez. 2005.
Arquivo assinado digitalmente por RAFEL SOUSA FONSECA:28182562304 em 28/09/2018 11:59:41
Disponível em <https://jus.com.br/artigos/27787>
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SERGIO MONTELEGRONE:0345470784 em 01/10/2018 08:25:11
Arquivo assinado digitalmente por CLOVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/10/2018 12:39:07
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 02/10/2018 13:28:50
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 04/10/2018 11:30:13

TC 001367/2014

PARECER PRÉVIO TC – **3207** - PLENO

Assim, entendo que tal irregularidade teria o condão de macular as contas anuais do gestor, entretanto dois fatos presentes nos autos me fazem ponderar tal conclusão na presente análise.

O primeiro não foi objeto de análise pela CCI nem da defesa do gestor, mas me chama atenção.

É que a lei orçamentária foi proposta pelo gestor anterior para ser executada no primeiro ano da gestão do Interessado, não havendo, no presente caso, culpa deste último sobre uma possível deficiência no planejamento orçamentário, especialmente porque, com o novo mandatário, são alteradas as prioridades e o plano de governo, com priorização de ações que, certamente, não haviam sido previstas ou pelo chefe do executivo anterior.

Em segundo lugar, é de se ponderar que tal prática já vinha sendo realizada no município ao longo dos anos, não sendo objeto de reprimenda por esta Corte. Basta uma rápida análise no SISAP/Auditor para perceber o remanejamento orçamentário de 2011 foi de mais de 80% e em 2010 quase 70%, sem que tais condutas tenham sofrido apontamentos desta Casa.

Desta forma, entendo como necessária a emissão de recomendação para que a Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros realize o devido Planejamento Orçamentário quando da propositura da Lei Orçamentária Anual, a fim de que se evite remanejamentos exacerbados, sob pena de rejeição de Contas em exercícios futuros.

Quanto à divergência encontrada entre a listagem de bens patrimoniais e o montante constante no Demonstrativo de Variações Patrimoniais, o gestor apresentou a justificativa de que tal diferença decorreu da falta de incorporação pela gestão anterior

de um micro-ônibus.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 27/09/2018 13:48:35
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 28/09/2018 09:40:00
Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSECA:36182583304 em 28/09/2018 11:19:24
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 28/09/2018 11:51:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 01/10/2018 08:25:11
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/10/2018 12:39:07
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 02/10/2018 13:28:50
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 04/10/2018 11:30:13

TC 001367/2014

PARECER PRÉVIO TC – **3207** - PLENO

Desta forma, apesar de não ter sido juntado o novo demonstrativo, as alegações e documentos trazidos são suficientes para considerar tal falha como de menor gravidade, passível apenas de ressalva.

Por fim, no que toca à divergência entre os valores aplicados em Saúde, afirma a 4ª CCI que os montantes apresentados em sede de contas anuais divergem do apresentado na prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde e no demonstrativo constante no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde.

Não obstante, a própria CCI informa que o valor menor, cujo montante representa R\$ 6.612.202,65 (seis milhões, seiscentos e doze mil duzentos e dois reais e sessenta e cinco centavos) corresponde ao percentual de 18,47% da Receita arrecadada, portanto, dentro do limite mínimo exigido em lei.

Acontece que, a bem da verdade, tal divergência de valores decorre do parâmetro utilizado para o cálculo. Nossas resoluções internas, por exemplo, exigem que se informe os valores “efetivamente pagos” para fins de comprovação de valores gastos, já a Secretaria do Tesouro Nacional exige os “valores liquidados”.

Vejamos o que diz a Resolução TC 215/2002 (vigente à época) sobre o que exigimos para a comprovação de gastos com saúde:

Art. 3º Consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde, as realizadas mediante Fundo Estadual ou Municipal de Saúde, com recursos próprios, relacionados a programas finalísticos e de apoio administrativo, que atendam, simultaneamente, aos critérios de acesso universal, igualitário e gratuito, de conformidade com objetivos e metas explicitados no Plano de Saúde e de responsabilidade específica do setor de saúde, e que se destinam a:

§ 2º As despesas elencadas neste artigo serão consideradas como aplicação em ações e serviços públicos de saúde somente no exercício em que foram efetivamente pagas.

Já a Lei Complementar nº 141/2012, que dispõe sobre a aplicação mínima de recursos na saúde, regulamentando o art. 198, § 3º da Constituição Federal, exige para esta mesma comprovação que:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

Desta forma, entendo como sanada a presente irregularidade.

Ante o exposto, diverjindo do opinativo da Coordenadoria oficiante e do *Parquet* de Contas, sou pela emissão de parecer prévio recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVAS das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros, referentes ao exercício de 2013, de responsabilidade do Sr. Airton Sampaio Martins.

Ademais, que seja expedida recomendação para que a Prefeitura Municipal de Barra dos Coqueiros realize o devido Planejamento Orçamentário quando da propositura da Lei Orçamentária Anual, evitando remanejamentos exacerbados, sob pena de rejeição de Contas em exercícios futuros.

Pela aprovação com ressalvas e recomendação. É como me parece.

Clóvis Barbosa de Melo
Conselheiro Relator