

EXMO. SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA.

ADÃO LUIZ DE ALMEIDA, JOSÉ EDSON CORDEIRO, EDSON LEITE DE LIMA e JOSE WILSON LOPES, VEREADORES DO MUNICÍPIO DE TAVARES – PB, vem, reverentemente à presença de Vossa Excelência, em conformidade com o Art. 165, Inciso IV e Art. 169, ambos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, apresentar

DENÚNCIA

Contra **GENILDO JOSÉ DA SILVA**, Prefeito Constitucional do Município de Tavares, portador do CPF: 153.811.868-86 e RG: 28769052 SSP/SP, residente e domiciliado na Cidade de Tavares – PB, por descumprimento de normas legais e constitucionais e práticas de atos improbidade, conforme será devidamente arrazoado a seguir:

1 – DOS FATOS

A Prefeitura Municipal de Tavares lançou o processo licitatório Concorrência n.º 01/2024, que tem por objeto a Construção de uma Praça, no município de Tavares-PB, **nos termos do CONVÊNIO FDE N.º 014/2024, celebrado com o Governo do Estado da Paraíba.**

O referido procedimento licitatório encontra – se cadastrado junto a este órgão de contas sob o n.º Registro de Documento de Licitação (43032/24), conforme protocolo abaixo:

Registro de Documento de Licitação (43032/24)

Dados Gerais Licitação Tramitações Anexos/Apensados Autos Eletrônicos Outros Arquivos Relacionados

Número de Protocolo 43032/24

Categoria de Documento Licitações e Contratos

Subcategoria Licitações

Origem Prefeitura Municipal de Tavares

Gestor Genildo Jose da Silva

Data de Entrada 11/04/2024 10:28

Setor CARTÓRIO DIAFI

Fase Formalizado

Estágio Formalizado

Estado Em trâmite

Volumes 0

Situação Juntada Livre

Localização Física

Exercício 2024

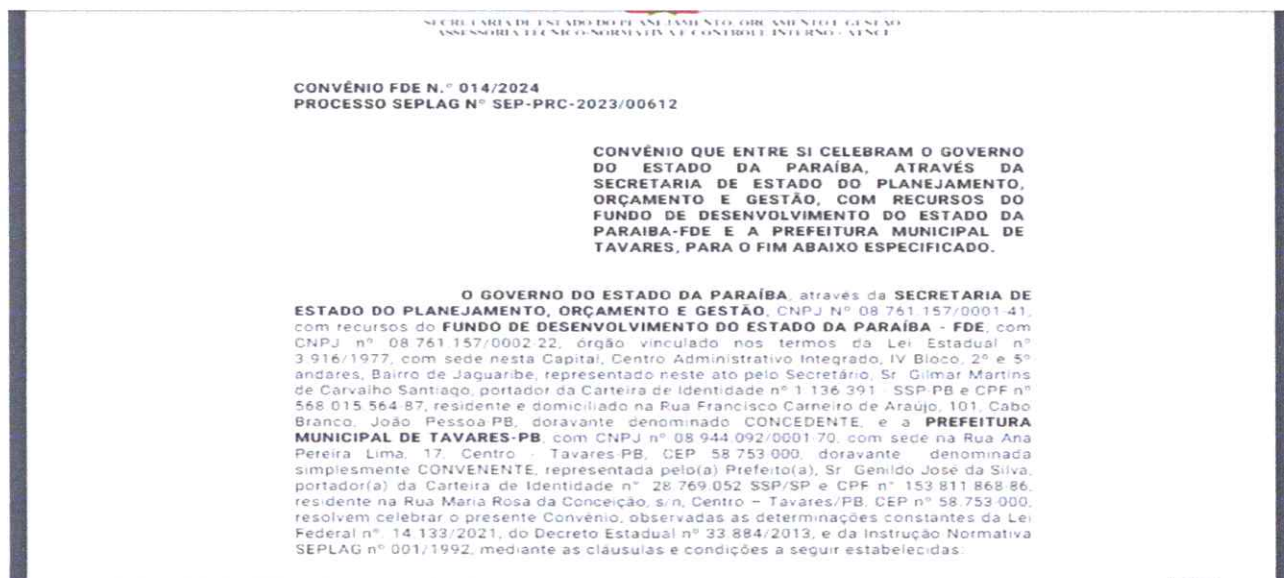
Assunto Licitação - 00001/2024 - Concorrência (Lei Nº 14.133/2021) - Construção de uma Praça, no município de Tavares-PB, nos termos do CONVÊNIO FDE N.º 014/2024, celebrado com o Governo do Estado da Paraíba

Interessados

Nome	Interesse	Período	Observação
Genildo Jose da Silva	Gestor(a)	01/01/2021 - 31/12/2024	

Parar de Seguir

Como já se observa pelo descrito no objeto da licitação, a obra em comento tem previsão de pagamento com recursos do governo do Estado da Paraíba, oriundo do CONVÊNIO FDE N.º 014/2024, celebrado entre a Prefeitura de Tavares com o Governo do Estado da Paraíba, conforme documento abaixo:



Preâmbulo do Convênio constando as Partes do Convênio

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto deste Convênio, transferir recursos financeiros ao CONVENENTE destinados à Construção de uma Praça, no município de Tavares-PB, conforme Plano de Trabalho, parte integrante deste Instrumento, independentemente de transcrição.

GÊNIO JOSÉ DA SILVA 15.811.8608
Assessoria Jurídica
Rua: ...
Tavares - PB, CEP: ...

Assinatura: Assessoria Jurídica
Rua: ...
Tavares - PB, CEP: ...

Assinado com senha por [SEP10697] [SENHA] ELIANE CAVALCANTE LOPES DE SOUSA em 21/03/2024 - 12:48hs e [SEP10648] [SENHA] GILMAR MARTINS DE CARVALHO SANTIAGO em 21/03/2024 - 15:56hs
Documento Nº: 3787484.36155016-6771 - consulta à autenticidade em: <https://pbdoc.pb.gov.br/signaex/publico/app/autenticar?n=3787484.36155016-6771>

SEPRK202300612V01

vTPB

Objeto do Convênio

170

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
ASSESSORIA TÉCNICA-NORMATIVA E CONTROLE INTERNO - ATNCI

CLÁUSULA SEGUNDA - DO VALOR E DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

Para a execução do que trata a cláusula anterior, dar-se-á a este Convênio o valor total de **R\$ 1.579.710,38 (um milhão quinhentos e setenta e nove mil setecentos e dez reais e trinta e oito centavos)**, cabendo à CONCEDENTE destinar recursos no valor de **R\$ 1.532.319,07 (um milhão quinhentos e trinta e dois mil trezentos e dezenove reais e sete centavos)**, correndo as despesas à conta do orçamento do FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DA PARAIBA - FDE, observadas as características abaixo discriminadas e a CONVENENTE, como contrapartida de recursos financeiros, correspondendo ao valor de **R\$ 47.391,31 (quarenta e sete mil trezentos e noventa e um reais e trinta e um centavos)**

- 37.000 - Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 37.902 - Fundo de Desenvolvimento do Estado;
- Função: 08 - Assistência Social;
- Subfunção: 845 - Transferência;
- Programa: 5001 - Gestão Dinâmica e Eficiente;
- Projeto: 1990 - Transferências a Municípios FDE;
- Natureza de Despesa: 4440.42 - Auxílios;
- Fonte de Recursos: 500.00 - Recursos não Vinculados de Impostos
- Número da Reserva Orçamentária: 051/2024

Valor conveniado

Por sua vez, verificando o Portal da Transparência do Município de Tavares, mais precisamente a Lei Municipal n.º 1.003/2023 (LOA 2024 – LEI QUE ESTIMA AS RECEITAS E DESPESAS PARA O EXERCÍCIO DE 2024), observou – se que o Chefe do Executivo Municipal, **praticou ato ilegal e irregular ao autorizar a realização de procedimento licitatório sem a devida previsão orçamentária, contrariando todo o nosso ordenamento jurídico**, já que no orçamento vigente não se encontra previsão orçamentária para realização de despesas para construção ou reforma de praça com recursos oriundos de convênio com o governo estadual, senão vejamos:



Prefeitura Municipal de Tavares

Secretaria de Finanças

Departamento de Contabilidade - Orçamento-Programa de 2024 - R\$ 1.00

Quadro Detalhado da Despesa Fixada por Unidade Orçamentária, Ações, Fonte de Recurso, Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa - Q.D.D.

362

Classificação Institucional Funcional Programática				Dotação	%
Fonte de Recurso/Modalidade de Aplicação/Elemento de Despesa			Esfera	Orçamentária	
21.000	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos			10.202.771	13
15	451	3013 1026	Implantar, Ampliar ou Melhorar Obras de Infraestrutura	100.000	0
			Implantar, Ampliar ou Melhorar Obras de Infraestrutura		
		15001000	Recursos Livres (Ordinário)	50.000	0
			Aplicações Diretas	50.000	0
000509	4490.51	99	Obras e Instalações	50.000	0
		17063110	Transferência Especial da União	50.000	0
			Aplicações Diretas	50.000	0
000510	4490.51	99	Obras e Instalações	50.000	0
15	451	3013 1027	Construir e Recuperar Praças	408.000	1
			Construir e Recuperar Praças		
		15001000	Recursos Livres (Ordinário)	58.000	0
			Aplicações Diretas	28.000	0
000511	3390.36	99	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	2.000	0
000512	3390.39	99	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	25.000	0
000513	3390.47	99	Obrigações Tributárias e Contributivas	1.000	0
			Aplicações Diretas	30.000	0
000514	4490.51	99	Obras e Instalações	30.000	0
		17000000	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União	300.000	0
			Aplicações Diretas	300.000	0
000515	4490.51	99	Obras e Instalações	300.000	0
		17063110	Transferência Especial da União	50.000	0
			Aplicações Diretas	50.000	0
000516	4490.51	99	Obras e Instalações	50.000	0
15	451	3013 1027	Construir e Recuperar Praças	408.000	1

Lei Orçamentária Anual – Rubrica Orçamentária usada indevidamente no processo licitatório.

2. DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

2.1 As despesas para atender a esta licitação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da Prefeitura para o exercício de 2024, na classificação abaixo: 21.000 Secretaria de Obras e Serviços Urbanos - 15 451 3013 1027 408.000 1 Construir e Recuperar Praças - 4490.51 99 Obras e Instalações.

Dotação Consta do Edital de Licitação

Observe – se, douto conselheiro, que fora inserido no edital de licitação apenas o Código da Secretária – 21.000 – Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, o Programa Atividade – 15.451.3013.1027 – Construir e Recuperar Praça, e o Elemento de Despesa – 4490.51 – Obras e Instalações, tendo sido omitido deliberadamente a Fonte de Recurso, haja vista que no orçamento vigente não existe a fonte de recurso **17010000 - Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Estado**, apropriada para a execução da obra em comento.

Frise - se, que devido a inexistência de dotação orçamentária adequada, caberia ao Chefe do Poder Executivo Municipal, ter realizado o encaminhamento de Projeto de Lei ao Poder Legislativo solicitando a alteração orçamentária, **contanto não o fez, conforme certidão expedida pela Secretária do Câmara Municipal.**

Logo, inexistente dotação orçamentária na LOA que autorizasse a abertura de processo licitatório e de pagamento de despesas, razão pela qual o procedimento de licitação concorrência n.º 01/2024 encontra – se eivado de nulidade, devendo ser suspenso/cancelado por este órgão de contas.

Como se sabe, **a realização de licitação para a contratação de terceiros sem previsão da dotação orçamentária, viola o inciso II do art. 167 da Constituição Federal, arts. 4º e 6º da Lei n. 4.320/64 e a Lei 14.133/21**, sob pena de ser considerada nula a despesa realizada, sujeitando o agente público responsável às penalidades previstas em lei.

Desta forma, nada mais justo a apresentação da presente denúncia ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba por parte de vereadores do Município, para que seja apurado os fatos, diante de eminente ilegalidade no procedimento adotado, no que diz respeito a licitar e ordenar despesa sem prévia dotação orçamentária, bem como, a suposta conduta adotada pelo Chefe do Executivo Municipal, que além das sanções civis e administrativas, poderá incorrer em ilícito penal, de acordo com o art. 359-D do Código Penal.

A realização de licitação ou ordenação de despesa sem previsão orçamentária diz respeito à fase interna da licitação. Essa etapa compreende aqueles atos necessários à definição da licitação e do contrato subsequente.

É na fase interna, portanto, que a Administração verificará o atendimento dos pressupostos legais para a contratação pretendida, entre os quais, a existência de recursos orçamentários.

A prévia existência de recursos orçamentários, como requisito necessário à instauração da licitação, recai com clareza na Lei Federal 14.133/21, conforme se verifica das disposições contidas nos arts. 150, 105 e 171, inciso III, que assim prescrevem, respectivamente:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto **e sem a indicação dos créditos orçamentários** para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Art. 171. Na fiscalização de controle será observado o seguinte:

III - definição de objetivos, nos regimes de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, atendidos **os requisitos técnicos, legais, orçamentários e financeiros**, de acordo com as finalidades da contratação, devendo, ainda, ser perquirida a conformidade do preço global com os parâmetros de mercado para o objeto contratado, considerada inclusive a dimensão geográfica.

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, **a disponibilidade de créditos orçamentários**, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Ademais, essa exigência tem fundo Constitucional, tendo em vista que encontra lastro nas disposições dos incisos I e II do art. 167 da Carta Magna, que vedam, respectivamente, "o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual" e "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

Dos dispositivos constitucionais e legais reproduzidos, verifica-se que a existência de dotação orçamentária é condição "sine qua non" para a instauração de procedimento licitatório, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens.

Por sua vez, a fase interna da licitação teve sua importância aumentada no processo licitatório, com o advento da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse diploma legal, como é de conhecimento de todos, trouxe a lume normas de finanças públicas, com o objetivo de equilibrar as contas públicas e, por consequência, permitir uma atuação mais eficiente e eficaz da Administração, com vistas a atender, notadamente, ao princípio constitucional da eficiência.

Nesse passo, como a licitação tem por escopo a geração de despesa pública e considerando que a decisão sobre o seguimento, ou não, do procedimento licitatório ocorre na fase interna, os atos a serem praticados nessa etapa deverão se adequar a algumas regras prescritas no citado diploma legal. Senão vejamos:

O inciso I do § 4º do art. 16 da referida Lei dispõe que as normas contidas no "caput" são condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras.

O caput do referido dispositivo prevê que o aumento de despesa gerado a partir de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental será acompanhado de:

- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Ainda, cabe ressaltar que o inciso I do "caput" do art. 16 faz referência não somente ao impacto orçamentário, mas também ao financeiro.

Isso demonstra, de forma clara, preocupação também com a existência de recursos financeiros necessários para extinguir, mediante o respectivo pagamento, a obrigação então assumida pela Administração.

Do mesmo modo, essas disposições devem ser combinadas com a norma prevista no art. 15 também da Lei de Responsabilidade Fiscal que considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas públicas realizadas com inobservância dos artigos 16 e 17.

Dessa forma, na fase interna da licitação, além de observar as disposições contidas na Lei Federal 14.133/21, o gestor público deverá se prevenir com o cumprimento das regras contidas na Lei Complementar 101/2000, sobretudo aquelas constituídas no mencionado art. 16.

E que, como demonstrado, os incisos I e II do "caput" do art. 16 da Lei Complementar 101/2000 determinam novas providências a serem observadas na fase interna da licitação.

Sobre o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, cita-se Carlos Pinto Coelho Motta:

O dispositivo é notadamente importante para a área de licitações e contratos. Estabelece condições e limitações formais para a "criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa". Foi observado que o contrato é o instrumento por excelência da ação governamental. O regramento em tela, com seus incisos e parágrafos, dirige-se, pois, especificamente aos atos decisórios referentes à contratação, incluindo os antecedentes necessários de abertura de processo licitatório, ou ratificação de dispensa ou inexigibilidade. E certo que não pode existir contratação sem geração de despesa e assunção de obrigações. Entretanto, respeitável linha de análise vem salientar a prévia distinção entre a categoria de despesas de manutenção relativas ao prosseguimento de serviços já existentes, ou compras rotineiras e programadas - e a categoria que implica "criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental", e que acarreta aumento de despesa. Esta distinção torna-se mais nítida pela conceituação das peças essenciais da estrutura e organização dos orçamentos, contida em dispositivos sucessivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias da União sancionadas após, a Lei de Responsabilidade Fiscal e, reconhecidamente, fontes de interpretação e compreensão desta última. As referidas Leis anuais, consistentemente, conceituam "programa" como o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. "Atividade" é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, dos quais resulta um produto necessário à

manutenção da ação do governo. "Projeto" é um instrumento de programação para alcançar o que signifique a modificação, para mais onerosa, de qualquer uma daquelas ofensivas governamentais." Entretanto, muitos elementos de análise levam-nos a optar pela tese mais ortodoxa, no sentido de que também despesas decorrentes de atividades de manutenção deverão devam obedecer aos pré-requisitos do art. 16 da Lei 101/00, conforme aliás recomenda o art. 74 da Lei 10.266, de 24/7/01. Partindo da premissa constitucional de que não deve haver contratação sem licitação, a não ser em casos especiais e bem delimitados em lei, deparamo-nos, por conseguinte, com novas e irremovíveis exigências para a instalação dos certames. (MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos. Belo Horizonte: Del Rey, 10ª ed. 2005, pág. 797/798) (grifou-se) objetivo do programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. E, finalmente, "operação especial" importa em despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Tem-se, portanto, como grifamos, que uma atividade compreende operações contínuas e permanentes, e seu produto é a manutenção de uma ação do governo. Em contraposição, um projeto é limitado no tempo; seu resultado pode ser uma obra acabada ou a instalação de um novo serviço ou utilidade; identifica-se, destarte, precipuamente com a "criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental" de que fala o art. 16 da Lei 101 /00 e acarreta, efetivamente, "aumento de despesa". Uma conclusão interpretativa bastante cabível atribui apenas às despesas relacionadas com projetar o cumprimento dos requisitos dos arts. 16 e 17. Despesas pertinentes a atividade estariam deles dispensadas.'e' Ivan Barbosa Rigolin adere à polêmica, emprestando à expressão ação governamental o sentido de "um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais, ou, como bem afirma o dispositivo, a expansão ou o aperfeiçoamento de algum deles, que signifique a modificação, para mais onerosa, de qualquer uma daquelas ofensivas governamentais." Entretanto, muitos elementos de análise levam-nos a optar pela tese mais ortodoxa, no sentido de que também despesas decorrentes de atividades de manutenção deverão devam obedecer aos pré-requisitos do art. 16 da Lei 101/00, conforme aliás recomenda o art. 74 da Lei 10.266, de 24/7/01. Partindo da premissa constitucional de que não deve haver contratação sem licitação, a não ser em casos especiais e bem delimitados em lei, deparamo-nos, por conseguinte, com novas e irremovíveis exigências para a instalação dos certames. (MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos. Belo Horizonte: Del Rey, 10ª ed. 2005, pág. 797/798) (grifou-se).

Também citado Marçal Justen Filho quando comentou o artigo 7º da Lei de Licitações:

7.4) A previsão de recursos orçamentários O dispositivo aplica-se não apenas a "obras e serviços". Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista. Consultem-se os comentários ao art. 8º, a propósito de execução parcial de objetos. É óbvio que a previsão orçamentária envolve estimativas aproximadas, pois a licitação apurará o montante a ser desembolsado. A lei eliminou a licitação de preço-base, em que o instrumento convocatório estabelecia limites quantitativos prévios como critério de admissibilidade das propostas. Somente seriam consideradas válidas propostas cujo valor estivesse dentro de margens de variação percentual fixadas em função da estimativa do valor necessário à execução do objeto licitado. Lembre-se que a obrigatoriedade da previsão de recursos orçamentários apenas se impõe quando a futura contratação envolver dispêndio de recursos públicos. Assim, é evidente que não é obrigatória a previsão de recursos orçamentários para licitação de concessão de serviço público, quando a Administração não assumir obrigação financeira de custeio da atividade. Mas, ainda quando haja o surgimento de encargos para os cofres públicos, poderá ser dispensada a exigência se houver uma previsão de recursos específicos. O caso mais evidente relaciona-se com atividades custeadas por meio de taxas (de serviço público ou pelo efetivo exercício do poder de polícia). Nesse caso, o custo gerado pela atuação administrativa refletir-se-á no pagamento de valores por parte dos beneficiários.

7.5) A compatibilidade com a programação de longo prazo A compatibilidade da contratação com as metas de planos plurianuais exige-se em casos especiais. Trata-se especificamente do problema de recursos orçamentários. Quando a execução da obra ou do serviço ultrapassar o exercício financeiro, não haverá sentido em aludir à previsão de recursos orçamentários. Afinal, a lei de orçamento é anual. Bem por isso, o inc. III aludiu à previsão de recursos orçamentários suficientes para o desenvolvimento dos trabalhos no exercício em curso. Quando a obra ou serviço ultrapassar os limites do exercício, será necessário verificar os planos plurianuais. O tema vincula-se ao art. 57, a cujos comentários se remete. A Administração não pode inviabilizar a execução do plano plurianual através do comprometimento de recursos dos exercícios subsequentes; nem pode desperdiçar recursos com o início de obras e serviços que não poderão ter continuidade nos exercícios subsequentes por ausência de recursos orçamentários.

8) O Regime da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101) O regime da atividade administrativa do Estado passou a subordinar-se a inúmeros outros constrangimentos e severas exigências em virtude da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O regime jurídico consagrado por esse diploma abrange inúmeros âmbitos, mas uma das preocupações

principais reside na questão da assunção de dívidas. Nessa linha, aliás, o art. 37, inc. IV, da LRF determina textualmente que "Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: ... IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços." Ou seja, reconheceu-se que o efeito jurídico-financeiro da contratação administrativa será o da ampliação do passivo da entidade administrativa, o que exige cautelas e restrições muito sérias. Isso significa que a validade da futura contratação e a instauração da licitação dependem não apenas das exigências contidas na Lei nº 8.666, mas também das disposições da LRF. 8.1) A previsão de recursos orçamentários e as exigências da LRF (arts. 12, 15 e 16) O art. 7º, § 2º, inc. III, condiciona a instauração da licitação à previsão de recursos na lei orçamentária do exercício, enquanto o inc. IV disciplina a hipótese de contratações cuja previsão de execução supere aos limites do exercício - hipótese em que deverá respeitar-se o disposto no Plano Plurianual. Essa disciplina (que encontra certo paralelo no art. 14, a propósito de compras) sempre envolveu uma dúvida, relacionada com a viabilidade de licitação ser instaurada antes da liberação dos recursos orçamentários. A Lei de Licitações já determinava que nenhuma licitação seria iniciada sem previsão de recursos orçamentários. A LC nº 101 reafirmou o princípio, determinando, como visto, equiparar-se a uma operação de crédito e estar vedada a "assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços" (art. 37, inc. IV). Mas "previsão" ou "autorização" são conceitos diversos de "efetiva disponibilidade", especialmente porque a elaboração dos orçamentos não se sujeitava a regras mais rígidas (introduzida somente através da LC nº 101). Como era uma prática usual a superestimativa das receitas, a existência de previsão orçamentária não retratava maior segurança acerca da futura existência de recursos suficientes para cobertura das despesas provenientes da contratação. A LC nº 101 introduziu nova disciplina sobre a matéria. Não apenas impôs critérios mais severos acerca das projeções de receitas (art. 12), como condicionou a assunção de obrigações a regras definidas. Confirmam-se, também, os comentários ao art. 5º, acima. 8.2) A regra geral contida no art. 15 da LRF Em primeiro lugar, o art. 15 da LRF determina presumirem-se "não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público" a geração de despesa ou a assunção de obrigação sem observância aos arts. 16 e 17. Observe-se que o dispositivo não determina a nulidade absoluta e automática das contratações realizadas com infração aos referidos dispositivos. Deve reputar-se, por isso, que se trata de presunção relativa. Um exemplo permite compreender melhor a questão. Suponha-se que a Administração tenha promovido licitação e contratação com infração aos ditos arts. 16 e 17. Imagine-se, no entanto, que o procedimento licitatório tenha sido perfeito, formal e materialmente. Considere-se que a contratação resultante é altamente vantajosa para a Administração, a qual dispõe de recursos para seu custeio. Seria um formalismo destituído de sentido promover a invalidação desses atos sob

fundamento de infração aos arts. 16 e 17 Haveria ofensa ao princípio da proporcionalidade, eis que a invalidação dos atos geraria efeitos muito mais negativos para o interesse coletivo. Portanto, a ausência de prejuízo efetivo afasta o defeito derivado da infração aos dispositivos referidos. 8.3) As exigências do art. 16 da LRF Por outro lado, é imperiosa a observância das exigências do art. 16, que são condições não apenas para empenho, mas também para licitação (§ 4º). Isso significa que a criação de qualquer despesa deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que vigorará (e, se for o caso, nos dois subseqüentes) tal como a declaração do ordenador da despesa de que a obrigação compatibiliza-se orçamentária e financeiramente com a legislação orçamentária. 8.3.1) Adequação orçamentária A adequação orçamentária envolve a previsão de recursos orçamentários para satisfação da despesa a ser gerada por meio da futura contratação. Observe-se que o art. 16, § 1º, inc. I, da LRF afastou um expediente primário, mas largamente utilizado pela Administração Pública. Impôs o dever de considerar todas as despesas subordinadas a determinada rubrica orçamentária. Tornou-se explicitamente vedado o artifício de sujeitar uma série de despesas a um crédito genérico, tomando em vista o valor isoladamente de cada despesa. Assim, cada despesa isoladamente era inferior ao crédito orçamentário, mas o somatório total das despesas ultrapassava largamente a previsão orçamentária. Portanto, há um dever de previsão e acompanhamento, que exige que cada licitação e contratação produzam a redução dos valores disponíveis nos créditos orçamentários gerais - ainda que tal não equivalha a urna espécie de empenho antecipado. 8.3.2) Adequação financeira Outra inovação extremamente relevante trazida pela LRF foi a necessidade de adequação financeira da despesa da licitação. Trata-se de medida complementar à repressão a uma espécie de falsidade ideológica largamente praticada no âmbito das leis orçamentárias. Institucionalizara-se o artifício de estimar as receitas de acordo com as despesas previstas no orçamento. Isso tornava inútil a lei orçamentária, já que a receita estimada nunca se realizava, o que resultava em despesas realizadas sem cobertura de recursos reais - mas formalmente regulares do ponto de vista orçamentário. A primeira providência adotada pela LRF foi a submissão das estimativas de receita futura às receitas efetivamente auferidas nos últimos exercícios (art. 12). Portanto, passam a ser inválidas estimativas injustificadas de receitas em valor superior aos resultados obtidos efetivamente no passado. A segunda determinação reside no dever de acompanhamento da realização da receita (art. 9º). Não basta a previsão teórica da lei orçamentária para autorizar a instauração da licitação ou a formalização do contrato. A referência à adequação financeira é extremamente relevante, eis que a execução do orçamento pode frustrar as estimativas prévias. Ou seja, é necessário verificar não apenas a previsão teórica do orçamento, mas também examinar a evolução dos fatos e apurar a existência de (ou dados indiretos relacionados com) recursos financeiros efetivos para liquidação da despesa. Daí se extrai que a instauração da

licitação não depende propriamente da efetiva disponibilidade dos recursos necessários para o pagamento. Dependerá da previsão de recursos orçamentários, mas não apenas disso. Esse é requisito necessário, mas não suficiente. E indispensável verificar-se a adequação financeira da futura contratação. Isso significa exame dos recursos efetivamente disponíveis no momento da abertura da licitação e da consideração às receitas e despesas futuras - mas não apenas sob o ponto de vista das projeções realizadas por ocasião da elaboração do orçamento. Deve recorrer-se aos dados concretos, acerca da execução do orçamento. O ordenador da despesa tem o dever de manifestar-se, indicando se a realização das despesas e o ritmo das receitas permitem estimar a existência de recursos suficientes para propiciar a liquidação oportuna das despesas derivadas da contratação. Lembre-se que o acompanhamento da evolução da receita é dever do gestor público. O art. 9º da LRF previu que a constatação, ao final de cada bimestre, de que a realização da receita "poderá" não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. O descompasso entre as estimativas e a realidade pode conduzir à vedação à realização de novas despesas. Esse dever é mais severo no tocante aos entes da Federação, mas se aplica genericamente a todas as entidades estatais, ainda quando não enquadradas no conceito de empresa estatal dependente, cuja manutenção faz-se através de transferências de recursos estatais. Não existindo indicações de que as receitas serão suficientes para o atendimento das despesas (ou o cumprimento das metas), torna-se juridicamente inviável a licitação. Ou seja, o conceito de autorização orçamentária deixa de ser estático e dissocia-se da mera existência de disponibilidades teóricas numa rubrica orçamentária. 8.3.3) Insuficiência da simples previsão de recursos orçamentários. Daí deriva que a instauração da licitação não pressupõe a liberação dos recursos, mas se vincula à existência concomitante de a) previsão na lei orçamentária e b) realização satisfatória das receitas e despesas, que permita inferir a possibilidade de disponibilidade efetiva, no futuro, dos recursos necessários. A ausência de um desses dois dados inviabiliza a instauração da licitação. Uma vez desencadeada a licitação, o contrato apenas poderia ser realizado (com o correspondente empenho) na medida em que novo exame indicasse a perspectiva de disponibilidade de recursos. Poderia contrapor-se que a conclusão da licitação não gera para o adjudicatário o direito à contratação, mas apenas o direito a não ser preterido. Portanto, seria possível realizar licitação ainda que não houvesse recursos disponíveis para a efetiva contratação. O argumento prova demais e conduziria à possibilidade de licitação ainda que não houvesse previsão de recursos orçamentários. Na verdade, a concepção da ausência de direito à contratação vem sendo atenuada nos últimos tempos, tal como se apontará adiante. Tal deriva, em especial, do reconhecimento da vedação à atuação administrativa inútil. O princípio da República e a exigência de eficiência excluem a possibilidade de licitações destituídas de seriedade. Por isso, a verificação da ausência de plausibilidade para a futura contratação afastará a possibilidade da

instauração da licitação. Existindo elementos indicativos da impossibilidade da contratação, seria um despropósito desencadear a licitação - inclusive porque inúmeros potenciais interessados se afastariam da disputa por reputar que a licitação envolveria despesas inúteis (já que a contratação nunca viria a ocorrer). Em última análise, licitação nessa circunstância envolve elevação sensível dos custos de transação, o que se traduz na redução das potenciais vantagens para os cofres públicos e na redução do universo de licitantes. [...] 8.3.5) Ausência da declaração exigida no art. 16 da LRF Suponha-se que a declaração exigida pelo art. 16 da LRF não seja emitida. Qual a solução jurídica? Em princípio, cabe responsabilizar o agente que omitiu as providências adequadas. No tocante à licitação e contratação, a eventual invalidação deverá observar o princípio da proporcionalidade e a efetiva ocorrência de lesão aos interesses coletivos. [...]

Ainda, impende salientar, além de comprovar a existência de recursos orçamentários e a adequação da despesa com as leis de natureza orçamentária, é necessário que se demonstre a viabilidade financeira para a assunção da nova obrigação, com a possibilidade real de pagamento das obrigações assumidas durante o exercício financeiro, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas.

Desse modo, pelas razões elencadas, **resta comprovado que à Administração Pública é vedado iniciar procedimento licitatório sem prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a respectiva despesa, bem como, sem verificar a estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa a ser gerada.**

2 – DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE LIMINAR CAUTELAR DE URGÊNCIA PARA SUSPENSÃO DE TODAS AS CONTRATAÇÕES ILEGAIS.

A tutela de urgência é concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, estando regulamentada no art. 300 e ss. do Novo Código de Processo Civil:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

Como é cediço, e já o era assim antes do advento do novo CPC, toda tutela de urgência depende da demonstração da plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do risco de dano irreparável (*periculum in mora*) caso se tenha de aguardar o trâmite regular do processo para, apenas ao final, havendo decisão procedente, atingir os efeitos materiais buscados pela parte requerente (tutela provisória de urgência satisfativa) ou assegurar a efetividade de futuro processo (tutela provisória de urgência cautelar).

Com relação ao *fumus boni iuris*, estamos acostando a presente denuncia, o edital de licitação, a lei orçamentária anual e peças complementares, convênio celebrado

com o governo do estado e Certidão da Câmara Municipal, demonstrando todas as alegações constantes nesta peça.

Assim, existe prova cristalinas que o gestor atual está agindo ilegalmente e de forma irregular ao ter autorizado a abertura de processo licitatório sem a devida previsão orçamentária.

Por sua vez, o periculum in mora consiste no risco de dano concreto e irreparável ou o risco ao resultado útil do processo, já que se este Tribunal não conceder Medida Liminar para suspender/cancelar o andamento do processo licitatório concorrência n.º 01/2024, haverá a finalização de um processo licitatório que tramitou de forma irregular, bem como ordenação de despesas irregulares.

De outro ângulo não menos relevante, dano irreparável também é evidenciado ao direito difuso relativo à tutela do patrimônio público, diante da clara violação aos princípios da legalidade.

Urge, portanto, seja deferido provimento liminar, devendo o este órgão de contas valer-se de todos os poderes de coerção conferidos pela legislação em vigor.

Ainda que houvesse possibilidade de a medida de concessão dos efeitos da tutela causar danos às partes, esses não seriam irreversíveis, e muito menos de difícil ou impossível reparação. Entendido o contrário, forçoso seria reconhecer o perigo de dano reverso: se a medida liminar traz ao réu tal perigo, não é menos verdade que o seu indeferimento também o traz para toda a coletividade.

Assim sendo, impõe-se a determinação de medidas necessárias e disponíveis na sistemática do direito processual brasileiro, à efetivação da tutela específica para a obtenção do resultado prático equivalente, tendente a sanar o problema ora descrito.

Da necessidade de medidas efetivas para o asseguramento da tutela aqui pretendida:

Por todo o exposto, REQUER a CONCESSÃO DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA EM SEDE LIMINAR para:

- A) Que o Gestor do Município proceda a imediata suspensão/cancelamento do processo licitatório Concorrência n.º 01/2024, por inexistência de dotação orçamentária e nem apresentação de projeto de lei de crédito especial junto ao Poder Legislativo, tendo o gestor violado o inciso II do art. 167 da Constituição Federal, arts. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/64, a Lei Federal nº 14.133/21 e os incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – DO PEDIDO DEFINITIVO:

Requer e postula a V.Exa:

- a) Sejam recebidos os documentos listados no rol a seguir como parte integrante da exordial:
- Edital de Licitação
 - Termo de Convênio com Governo do Estado
 - LOA 2024
 - Quadro Demonstrativo de Despesas
- b) Que seja concedida a medida cautelar requerida, nos termos solicitado.
- c) Que ao final, após recebida a presente denúncia e processada nos termos do regimento interno desta casa, e após manifestação do Ministério Público de Contas, seja JULDAGA PROCEDENTE A PRESENTE DENÚNCIA, condenando o gestor Municipal de Tavares as penalidades previstas em Lei e Normas Legais deste Egrégio Tribunal.
- d) Que a presente Denúncia seja encaminhada ao Ministério Público Estadual, para os fins de controle e fiscalização e adoção das medidas judiciais cabíveis.

Tavares – PB, 06 de junho de 2024.


ADÃO LUIZ DE ALMEIDA
Vereador


JOSE EDSON CORDEIRO
Vereador


EDSON LEITE DE LIMA
Vereador


JOSE WILSON LOPES
Vereador



Estado da Paraíba
CÂMARA MUNICIPAL DE TAVARES - PB
CNPJ Nº 08.560.799/0001-82

CERTIDÃO

Certifico para os devidos fins, a pedido dos vereadores JOSÉ EDSON CORDEIRO, ADÃO LUIZ DE ALMEIDA, EDSON LEITE DE LIMA e JOSE WILSON LOPES, que não foi protocolado junto a esta Casa Legislativa nenhum Projeto de Lei de Crédito Especial, que tratar - se sobre a alteração orçamentária da Lei Orçamentária Anual - LOA, para inclusão de nova fonte de recurso e/ou Programa/Projeto Atividade referente a obras/reforma de Praças.

Tavares - PB, em 05 de junho de 2024.

Vitória Evelyn Freires de Melo
SECRETÁRIA DO PODER LEGISLATIVO

PROTOCOLO
Recebi em: 14/06/2024
Poder Legislativo Municipal de Tavares-PB
[Assinatura]
Assinatura e Carimbo