



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC- 03136/02**  
**PROCESSO ANEXO TC-6394/01**

Administração Direta Municipal. Prefeitura Municipal de **JOÃO PESSOA**. **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS** relativa ao exercício de **2001**. Aplicação de multa ao ex-Prefeito Cícero Lucena Filho, pelas irregularidades constatadas, fixando-se o prazo de sessenta (60) dias para o seu recolhimento aos cofres estaduais, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial, a ser intentada pela Procuradoria Geral do Estado ou, na omissão desta, pelo Ministério Público Estadual. Recomendação ao atual Prefeito do Município. Formalização de processo específico para apuração de pagamentos de pensões contrariando a CF/88. Comunicação à Procuradoria do Trabalho acerca da apuração de denúncia feita a esta Corte de Contas

**ACÓRDÃO APL-T C- 573 /2007**

### RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de João Pessoa, relativa ao exercício financeiro de 2001, de responsabilidade do Senhor Cícero de Lucena Filho.

Divisão de Auditoria da Gestão Fiscal V – DIAGF VI, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls.2101/2109, constatando que:

#### **1. Aspectos relevantes da Gestão Geral:**

##### **1.1 Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:**

- a) A Lei Orçamentária Anual LOA Nº 9311/2000, sancionada em 29 de dezembro de 2000, estimou a Receita e fixou a despesa em R\$ 370.830.756,00 e a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 44.499.690,72 equivalente a 12% da despesa estimada, como também:
  - i) autoriza a contratação de operações de crédito, conforme art. 165, § 8º, e 167, III, da CF e Resolução nº 78/98, até o limite de 10% da Receita Total estimada para o exercício de 2001 e, ainda, contratar operações de crédito até o limite de R\$ 15.578.586,00 destinados a financiar a execução de projetos e programas específicos, previstos nesta lei, conforme disciplina o artigo 125, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa;
  - ii) a LOA no Capítulo IV – Da Autorização para abertura de créditos suplementares – Art.6º. estatui: *Fica o Poder Executivo Autorizado a:*  
*I – Durante o exercício, abrir créditos suplementares até o limite de 12% do total das despesas fixadas no Art.4º, desta Lei, realizando, quando necessário, transposições, remanejamentos ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um Órgão para outro, utilizando como recursos os definidos no Art.43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.*  
*§ Único – A autorização de que trata o inciso anterior não onerará o limite nele previsto quando destinada a suprir insuficiência nas dotações relativas a Pessoal e Encargos Sociais, Encargos com a Dívida Pública Municipal, Precatórios Judiciais e Despesas de Exercícios Anteriores, bem como, de recursos colocados à disposição do Município de João Pessoa, pela União e/ou pelo Estado;*
- b) Receita Total Geral (RTG) no montante de R\$ 363.804.174,55, partilhada em 86,45% orçamentária e 13,55% extra-orçamentária – Receita Total Orçamentária Arrecadada (ROTA) inferior em 15,19% à respectiva previsão e superior em 18,28% à ROTA no exercício anterior;
- c) abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 105.093.174,16, partilhado em R\$ 92.214.300,99 (crédito adicional suplementar) e R\$ 12.878.873,17 (crédito adicional especial);
- d) Despesa Total Geral (DTG) de R\$ 353.376.078,92, partilhada em 89,70% orçamentária e 10,30% extra-orçamentária, com a Despesa Orçamentária Total Realizada (DOTR) inferior em 14,52% à Despesa prevista no orçamento do exercício e superior em 31,46% à Despesa Orçamentária Total Realizada (DOTR) no exercício anterior;

##### **1.2 No tocante aos demonstrativos apresentados:**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

2

- a) Balanço Orçamentário apresentando déficit equivalente a 0,78% da Receita Orçamentária Arrecadada;
- b) Balanço Financeiro com um saldo para o exercício seguinte no montante de R\$ 23.677.870,05;
- c) Balanço Patrimonial apresentando déficit no valor de R\$ 9.961.892,00;
- d) A Dívida Municipal ao final do exercício atingiu o montante de R\$ 78.463.868,10, equivalente a 24,95% da Receita Orçamentária Total Arrecadada (ROTA), partilhada nas proporções, respectivamente, de 11,11% e 13,84% entre Dívida Flutuante e Dívida Fundada;

### 1.3 Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) A estrutura da despesa orçamentária do exercício assinala que aproximadamente 82% do total dos recursos destinam-se às funções: Administração e Planejamento, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo e, Saúde e Saneamento;
- b) Os recursos resultantes de convênios com o Governo Federal, escriturados no exercício, totalizaram R\$ 32.577.921,97, não havendo transferências de recursos de convênios advindas do Governo Estadual;
- c) Realização de procedimentos licitatórios correspondentes a 86,57% das despesas sujeitas à licitação, enquanto o valor total licitável corresponde a 5,67% da DTG;
- d) Os gastos totais com obras públicas alcançaram o montante de R\$ 37.528.997,1, sendo R\$ 28.246.293,06 oriundos de recursos federais, representando 75,25% do total dos dispêndios com obras, enquanto que as despesas com recursos próprios atingiram R\$ 9.282.704,05, representado 24,75% dos gastos totais.
- e) Para fins de análise das obras em processo apartado, os recursos próprios aplicados no exercício atingiram o valor de R\$ 9.282.704,05, representando 2,93% da DOTR, não se enquadrando nos termos dos incisos I e II do art. 1º da RN-TC-03/2002<sup>1</sup>;
- f) No tocante à remuneração dos agentes políticos, o relatório da Auditoria assinala percepção de remuneração em excesso, pelo Vice-Prefeito, no valor de R\$ 18.000,00;

### 1.4 Quanto aos gastos condicionados:

- a) a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino alcançou o índice de 26,56%;
- b) a Aplicação em serviços de Saúde atingiu 9,96% da receita base;
- c) a aplicação de recursos do FUNDEF na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu 89,39% dos recursos do FUNDEF;
- d) as Despesas com Pessoal alcançaram 35,01% da Receita Corrente Líquida (incluindo o Poder Legislativo);

### 1.5 Denúncias formuladas na gestão:

Consta denúncia objeto do Processo TC Nº 6394/01 em anexo, tratando de pagamento de salário inferior ao mínimo nacional, tendo a Auditoria verificado a inexistência do fato denunciado.

### 1.6 Quanto a aspectos contrários ao PARECER NORMATIVO TC-47/01 apontou-se as seguintes observações:

- a) recebimento "a maior" de remuneração pelo Vice-Prefeito, Senhor Haroldo Coutinho de Lucena;
- b) incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábil, apresentado ao Tribunal de Contas;
- c) não cumprimento oportuno de decisão deste Tribunal (Resolução RC2-TC-0011/2001 de 05 de março de 2001);

### 1.7 Conclusões da Auditoria:

- a) abertura de créditos adicionais sem autorização no montante de R\$ 47.714.610,99;

<sup>1</sup> Nos demais municípios, serviços e obras de engenharia, que, em relação à DTG, apresentem valor total igual ou superior a cinco por cento (5%) e valor unitário igual ou superior a 0,5% (cinco décimos por cento).



## TRIBUNAL DE CONTAS DÔ ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

3

- b) diferença de registro da receita extra-orçamentária entre PCA e o balancete do mês de dezembro/2001;
- c) pagamento irregular de pensões no montante de R\$ 63.247,50;
- d) não remessa a este Tribunal das planilhas relativas aos adiantamentos concedidos a funcionários no decorrer do exercício e dos processos de convênios firmados com os Governos Federal e/ou Estadual;
- e) inaplicação de recursos mínimos em ações e serviços de saúde;
- f) registro de despesas do FUNDEF superior à receita;
- g) recebimento "a maior", a título de remuneração, no montante de R\$ 18.000,00, pelo vice-Prefeito, Senhor Haroldo Coutinho de Lucena;
- h) as demais irregularidades constituíram outros processos responsabilizando, individualmente, os Secretários Municipais, na condição de ordenadores de despesas, conforme delegação concedida pelo Senhor Prefeito Municipal;

O Processo foi distribuído ao Relator Gleryston Holanda de Lucena, em 08/08/02, que ordenou a citação dos interessados, cujas defesas constam dos documentos de fls. 2126/2265, devidamente analisados pela Auditoria, às fls. 2289/2293 e 2299/2301, concluindo como remanescentes as seguintes irregularidades:

- a) abertura de créditos adicionais sem autorização no montante de R\$ 47.714.610,99;
- b) pagamento irregular de pensões no montante de R\$ 63.247,50;
- c) não remessa oportuna a este Tribunal de planilhas relativas aos adiantamentos concedidos;
- d) repasse ao Poder Legislativo de recursos equivalente a 5,4% da receita de impostos mais transferências (RIT), superando o limite legal em 0,4%.

Em face da nova irregularidade – repasse ao Poder Legislativo - assinalada no Relatório da Auditoria, o Relator determinou novel notificação do Prefeito Municipal, tendo este vindo aos autos, conforme documentação de fls. 2305/2353, analisada pelo Órgão Técnico às fls. 2358/2360, opinando pela permanência das irregularidades assinaladas anteriormente, ao tempo em que recalculou os gastos com Ações e Serviços de Saúde no percentual de 14,19% e posteriormente novo percentual correspondente a 10,09% da receita base;

Instado a se manifestar, o *Parquet* ofereceu o Parecer nº 01473/2003 da lavra da ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, cf. fls. 2361-2370, com vasto apostilamento jurídico sobre a matéria, detendo-se sobre as quatro irregularidades remanescentes, conforme delineado a seguir:

- a) abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa no montante de R\$ 47.714.610,99. Aqui, é de se ver que tal prática denota transgressão ao disposto no art. 167, V, da CF, bem assim à norma esculpida no art. 42 da Lei 4320/64<sup>2</sup>. O não cumprimento da forma legal para abertura de créditos suplementares constitui ato ilícito, que macula a execução do orçamento e, conseqüentemente, a gestão fiscal. Outrossim, ao gestor que age em descompasso com tais determinações deve ser aplicada multa, nos termos da LC 18/93<sup>3</sup>.
- b) pagamento irregular de pensões no montante de R\$ 63.247,50. Foi verificado pela d.Auditoria o pagamento irregular de pensões pela municipalidade às viúvas de ex-Prefeito e de ex-Vereador: Maria Evanize Pessoa Jurema e Maria Assunción Teresa de Diego e Moura. Consoante determinação constitucional a percepção de qualquer benefício dependerá de anterior contribuição por parte do filiado. A EC nº 20/98 modificou a redação do art. 201, todavia, não dispensou a necessidade de prévia contribuição previdenciária para que sejam concedidos os benefícios relativos à seguridade social. A esse respeito, aduz a autoridade municipal que os citados benefícios estão suspensos, tendo uma das beneficiárias proposto ação judicial com vistas à sua manutenção. A Auditoria, por sua vez, não acatou os argumentos da defesa no que tange aos pagamentos efetivados no exercício em questão, posto a irregularidade ter sido detectada e determinada a sua

<sup>2</sup> Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

<sup>3</sup> Art.56 – O Tribunal pode também aplicar multa (...) aos responsáveis por: II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

4

elisão por este Pretório de Contas desde julgamento das Contas do Executivo relativas ao exercício de 1993, não explicitando, porém, se os benefícios estavam realmente suspensos. Ademais, em relatório, especificamente às fls. 2104, ressalta a verificação de outros gastos efetivados pelo Município de João Pessoa com pensões desse jaez, sugerindo, inclusive, a realização de inspeção para averiguação desses gastos. Destarte, em face disso, bem assim tendo em vista que eventual responsabilidade pecuniária pelos pagamentos de pensões às viúvas de ex-Prefeito e ex-Vereador não podem ser imputadas à autoridade responsável pelas contas vertentes, à vista das razões alhures expostas (não ser ordenador de despesa), entende-se de bom alvitre que seja formalizado processo específico para apreciação de eventuais concessões dessa espécie de pensão pelo Município de João Pessoa.

- c) não remessa, na época oportuna, a este Tribunal das planilhas dos adiantamentos concedidos a funcionários no decorrer do exercício de 2001. O atraso no envio das planilhas é ato irregular, embora não tragam prejuízos ao Erário Público, uma vez que dificulta o exercício de atribuição constitucionalmente conferida ao Tribunal de Contas.
- d) aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Tendo sido aplicado no exercício de 2001 o percentual de 10,09%, quando a tabela progressiva exige 9%, não há o que falar em irregularidade.
- e) repasse ao Poder Legislativo no montante equivalente a 5,4% da receita de impostos mais transferências (RIT), portanto, acima do limite de 5%. Transferir recursos acima do índice consignado constitui ofensa grave ao comando constitucional. O Prefeito Municipal que ora presta contas desrespeitou o limite máximo de 5% por ter repassado ao Poder Legislativo 5,4% da receita tributária e das transferências acima mencionadas.

EX POSITIS, o Ministério Público junto ao TCE/Pb, opinou pela:

- a) Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de gestão em apreço, sobremodo, em face da abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, e ainda, no considerável valor de R\$ 47.714.610,99, bem assim em virtude da irregularidade pertinente ao repasse ao Poder Legislativo em percentual superior ao constitucionalmente permitido.
- b) Aplicação ao Exm<sup>o</sup>. Prefeito Municipal de João Pessoa, Senhor Cícero Lucena Filho, da multa prevista no art. 56, II, da LOTCE – LC 18/93, em face do desrespeito a normas legais e constitucionais, conforme visto.
- c) Recomendação à Administração Municipal de João Pessoa, no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na CF, na Lei 4320/64, bem como a todos os princípios norteadores da Administração Pública.
- d) Formalização de Processo específico para apuração de eventuais pagamentos de pensões em descompasso com a CF e imputação de responsabilidades respectivas, se for o caso.
- e) Comunicação a ilustre Procuradora do Trabalho, Senhora Maria Edilene Costa Lins, acerca do resultado obtido pela inclita Auditoria desta Corte quando da apuração da denúncia de que trata o expediente de fls. 2061 – pagamento aos funcionários de salários inferior ao mínimo nacionalmente unificado.

Em 31/10/2003, o Relator exarou despacho às fls. 2371 solicitando da DIAFI planilha pormenorizada dos créditos adicionais autorizados, abertos com e sem autorização e os realmente utilizados.

Em Relatório complementar às fls. 2381-2382, a Auditoria informou: “Diante o exposto, permanecem as irregularidades constantes nos relatórios às fls.2358-2360 e 2379-2380, sendo que o valor dos créditos suplementares abertos sem autorização passa a ser de R\$ 43.607.111,44 e, o montante utilizado destes créditos foi de R\$ 32.000.829,01”.

Os autos foram levados à sessão do Tribunal Pleno em 09/06/2004, tendo o então Relator Gleryston Holanda de Lucena votado pela emissão de parecer favorável, formulação de processo apartado para análise de pensões e recomendação ao gestor. Naquela ocasião, o Cons. Flávio Sátiro Fernandes pediu vista aos autos, retornando na sessão seguinte (16/06/2004), tendo o ilustre Conselheiro observado que a Auditoria ao reexaminar complementação de defesa, apresentou novo percentual das aplicações em Ações e Serviços de Saúde (10,09%), conforme fl. 2359, o que ensejaria a citação do gestor. Diante deste novo fato, o Relator acolheu a proposta levantada, de se retirar de pauta o processo e proceder à nova citação do interessado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

5

Nova defesa apresentada pelo interessado, acompanhada de documentos, às fls. 2393-2400, cuja análise do Órgão Auditor manteve todas as irregularidades apontadas anteriormente.

Sugestão do Órgão Ministerial de retorno do processo à Auditoria para fins de análise da matéria, referente aos repasses feitos ao Legislativo Municipal, à luz da orientação técnica – Parecer PN-024/2001<sup>4</sup>, fls. 2407/24112, excluindo-se as despesas de exercícios anteriores.

Relatório do Órgão de Instrução trazendo novos cálculos a respeito do repasse ao Poder Legislativo, desta feita com supedâneo no pronunciamento desta Corte manifesto no Parecer TC-PN-024/2001, chegando ao índice de 4,97%, inferior ao limite constitucional de 5%.

Novel manifestação do Órgão Ministerial, mediante Parecer 110/2005, da lavra do Ilustre Procurador André Carlo Torres Pontes, aludindo que restaria como fato motivador à emissão de parecer contrário à aprovação das contas a abertura de créditos suplementares sem autorização em lei, no valor de R\$ 43.607.111,44, dos quais foram utilizados R\$ 32.000.829,01. Discorrendo sobre os aspectos legais que enseja a matéria o d. Procurador afirma que não se “*configura, in casu, hipótese de despesas não autorizadas, já que através da LOA, o Poder Legislativo concedeu ao Executivo a faculdade de abrir créditos além do limite fixado em percentual. Ocorreu, sim, uma impropriedade na lei de meios, cujo projeto encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo e deste recebeu a chancela, concorrendo para a não conformidade na gestão orçamentária, cuja responsabilidade não pode ser suportada apenas pelo Prefeito. Verificou-se, portanto, uma infração às normas constitucionais e legais pertinentes à elaboração dos orçamentos públicos, a qual não podendo mais ser corrigida a tempo, por tratar-se de exercício findo, deve ser objeto de recomendação aos Poderes Executivo e Legislativo pessoenses no sentido de evitar a sua repetição quando da elaboração de lei orçamentária futura. Desta forma, o fato em questão não enseja mácula à gestão, uma vez que não há evidência, de dolo ou má-fé na conduta pelo Prefeito*”. Ao final, pugnou pela:

- a) emissão de parecer favorável à prestação das contas de gestão do Prefeito de João Pessoa, Sr. Cícero de Lucena Filho, relativamente a 2001;
- b) recomendação à administração municipal de João Pessoa, no sentido de conferir estrita observância às normas pertinentes à abertura de créditos adicionais, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 4.320/64;
- c) formalização de processo específico para apuração da legalidade das pensões concedidas e aqui mencionadas;
- d) comunicação à Procuradoria do Trabalho acerca do resultado obtido pela d. Auditoria desta Corte, quando da apuração da denúncia de que trata o expediente de fl. 2061.

Os autos foram levados novamente à apreciação do Tribunal Pleno na sessão do dia 20/04/2005, ocasião em que o Cons. Flávio Sátiro Fernandes, mais uma vez, pediu vista do processo. Os autos retornaram na sessão seguinte (27/04/2005), ocasião em que o nobre decano, chegando às mesmas conclusões explicitadas no voto do Relator, votou pela emissão de parecer favorável. Quando do voto do Cons. Marcos Ubiratan Guedes Pereira, este apresentou preocupação com as obras objeto de convênios realizados com Governo Federal, pedindo vista ao processo.

Os autos retornaram na sessão de 04/05/2005, tendo o Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira, apresentado relatório (fls. 2434/2435), destacando que restaram como irregularidades apontadas pela Auditoria:

- Créditos suplementares sem autorização legislativa, com utilização de R\$ 32.000.829,01 do montante aberto de R\$ 43.607.111,44;
- Pagamento de pensões consideradas irregulares no exercício, suspensas posteriormente;
- Falta de remessa das planilhas de concessão de adiantamentos concedidos no exercício a servidores do Município contrariando prazos fixados em Resolução deste Tribunal;

Por fim, argumentou que, ainda restavam dúvidas relativas a aspectos ligados a “Convênios” e “Obras”, apresentando alguns fatos referentes ao tema, votando em preliminar, pelo retorno do processo à Auditoria para exame das obras e convênios e seus reflexos e conseqüências na prestação de contas de 2001, vencida a preliminar por maioria, contra o voto do relator.

<sup>4</sup> Parecer PN TC 024/2001 em sede de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de SOLÂNEA. Ementa: É possível pagar despesas de exercícios anteriores sem previsão de dotação orçamentária específica, através de créditos especiais abertos por meio de decreto executivo. E a receita tributária o referencial utilizado pelo Executivo para o repasse ao Legislativo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

6

Em 05/05/2005, o então relator devolve os autos ao Órgão de Instrução (fl. 2437), para dar cumprimento à preliminar levantada, no sentido de analisar os aspectos ligados a "Convênios" e "Obras". A Auditoria, através da Divisão de Convênios (DICOV), emite relatório (fls. 3157/3166) sobre a execução das obras cujas informações foram solicitadas, explicitando os seguintes aspectos:

- a) descrição das obras inspecionadas evidenciado que o valor empenhado alcançou o R\$ 36.245.490,00, sendo que as fontes de recursos tiveram supremacia de receitas oriundas do Governo Federal;
- b) que as obras foram iniciadas em 1995 estendendo-se até 2004, sendo que mais de 50% dos investimentos totais realizados se deram antes do exercício de 2001;
- c) por fim, expressou que a exigüidade do tempo e complexidade para inspecionar as obras foram fatores limitantes os procedimentos de auditoria empreendidos.

Na sessão do Pleno do dia 27/07/2005, o então Relator Conselheiro Gleryston Holanda de Lucena apresentou preliminar objetivando o retorno dos autos à Auditoria para complementação e maior detalhamento do relatório.

Relatórios complementares da Auditoria de Obras (fls. 6578/6595) e da Divisão de Licitação (fls. 6597/6601) apresentando as seguintes informações:

- a) foram alocados recursos na ordem de R\$ 14,6 milhões, sendo R\$ 13,4 milhões referentes a recursos oriundos de convênios de diversas entidades e R\$ 1,2 milhões como contra partida do Município, representando aproximadamente 8% dos gastos das obras conveniadas;
- b) a relação nominal dos ordenadores de despesas das obras em comento ficou prejudicada, tendo em vista que os documentos destas encontram-se em poder do Departamento de Polícia Federal e Controladoria Geral da União;
- c) foram identificados 11 processos de análise de licitação para as obras que guardam relação com o objeto desta em análise;
- d) excesso no montante R\$ 102.626,92 atinente à concorrência pública 03/91;
- e) por fim, sugere a abertura de processo de auditoria especial, que sejam desentranhados das peças referentes às fls. 3180-6514 que trata de obras públicas;

Notificados os ex-gestores da Secretaria da Infra-Estrutura do município, Potegi Holanda de Lucena, Evandro de Almeida Fernandes e Rúbria Beniz Gouveia Beltão, vindo aos autos apenas o ex-Secretário Evandro de Almeida Fernandes e o ex-Prefeito Cícero de Lucena Filho.

A Auditoria, ao analisar as defesas apresentadas, acatou os argumentos do Sr. Evandro de Almeida Fernandes, sugerindo nova notificação do ex-Prefeito Cícero de Lucena Filho.

Defesa encartada, às fls. 6801/6807, tendo o Órgão de Instrução entendido que a defesa não trouxe fatos novos que pudessem modificar sua posição.

A Gestão Fiscal correspondente ao exercício de 2001 foi analisada no Documento TC nº 2877/02, tendo recebido Parecer declarando atendimento parcial aos aspectos fiscais previstos na LC nº 101/2000(LRF).

O Relator recomendou o agendamento do Processo para a presente sessão, determinando as notificações de praxe.

### VOTO DO RELATOR

Após a instrução processual, remanesceram três irregularidades na Prestação de Contas do Município de João Pessoa, do exercício de 2001:

1. Abertura sem autorização de créditos adicionais no montante de R\$ 43.607.111,44, dos quais, foi utilizada, deste total, a quantia de R\$ 32.000.829,01;
2. Pagamento de pensões consideradas irregulares no exercício, suspensas posteriormente;
3. Falta de remessa das planilhas de concessão de adiantamentos concedidos no exercício a servidores do Município, contrariando prazos fixados em Resolução deste Tribunal;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

7

Inicialmente, cabe destacar que, com o advento da CF/88, as atribuições dos Tribunais de Contas foram ampliadas, passando de uma mera análise financeira e orçamentária para um controle – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública.

É mister apontar que o Tribunal de Contas desempenha sua função de exame, mediante parecer prévio e julgamento de contas. O primeiro consiste na avaliação das contas globais e anuais dos chefes do Poder Executivo; a outra, consiste na análise dos atos de captação de receitas e ordenamentos de despesas, ou seja, atos com repercussão imediata para o erário respectivo.

No caso em tela, como a estrutura administrativa do município de João Pessoa define que o Prefeito desenvolve exclusivamente atos políticos, a análise aqui empreendida resultará em parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, para serem julgadas pelo Legislativo – cf. dispõe o art. 71, II. Já as contas de natureza administrativa são de responsabilidade dos secretários municipais.

Após a exposição destes aspectos resumidamente evidenciados, é imperioso tecer algumas observações ligadas nas irregularidades remanescentes.

No tocante à não remessa oportuna a este Tribunal das planilhas relativas aos adiantamentos concedidos no exercício, acompanho o entendimento do MPJTCE no sentido de que, apesar de não trazer prejuízos ao Erário Público, trata-se de falha que dificulta o exercício de atribuição constitucionalmente conferida ao Tribunal de Contas, merecendo recomendação.

Quanto ao pagamento irregular de pensões, comungo com o entendimento da d.Auditoria (fl.2104) e do Órgão Ministerial (fl.2365) que não deve ser imputado ao Prefeito Municipal, tendo em vista o mesmo não ser ordenador de despesa, todavia, entendo ser necessária a formalização de processo específico visando averiguar eventuais concessões em dissonância com a legislação previdenciária chamando aos autos o ordenador da despesa responsável.

Concernente à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no montante de R\$ 43.607.111,44, ressalte-se que o gestor municipal fez uso da Lei Orçamentária Anual nº 9.311/00, a qual estimou a receita total em R\$ 377.263.780,00, desdobrando-se em: Receita do Tesouro no valor de R\$ 370.830.756,00 e Receita da Administração Indireta no montante de R\$ 6.433.026,00.

A mesma Lei autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 12% (doze por cento) do total das despesas fixadas no art. 4º (R\$ 377.263.780,00). Não estando incluídas neste montante as insuficiências de dotação relativas à Pessoal e Encargos Sociais, Encargos com a Dívida Pública Municipal, Precatórios e outros, como também de recursos colocados à disposição do município, pela União e/ou Estado.

Imperioso observar o procedimento adotado desde o Projeto da Lei de Meios até a execução do Orçamento; O Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) foi encaminhado à Câmara Municipal em tempo hábil, submetido à Comissão de Finanças e Orçamento, recebendo parecer favorável, indo a seguir ao plenário que aprovou o referido Projeto de Lei, cuja atribuição é exclusiva do Poder Legislativo, cf. art. 48 da Carta Magna, recepcionado na Lei Orgânica Municipal. Devolvido ao Poder Executivo, recebeu a competente sanção. Em nenhum momento da tramitação, o Poder Legislativo fez qualquer restrição à constitucionalidade ou apontou incorreção no Projeto de Lei.

Uma vez chancelada, a Lei Orçamentária Anual, pelo Poder Legislativo, entendo ser imprópria a responsabilização exclusiva ao chefe do Poder Executivo, cabendo recomendações aos Poderes Executivo e Legislativo, para não incorrerem, nas mesmas impropriedades, quando da elaboração da LOA em exercícios futuros.

Um outro fato, que convém aqui destacar, é que a Unidade Técnica, ao concluir a análise do PAG – 2001, indicou como única inconsistência “a ausência da LDO”, tendo sido sanada, após notificação, no prazo regimental.

Como está demonstrado, o gestor municipal não tomou conhecimento, em nenhuma oportunidade, de qualquer restrição ao texto da Lei Orçamentária Anual – Lei 9.311/2000, aprovada pelo Poder Legislativo e submetida em tempo hábil ao Tribunal de Contas, cujo Relatório Inicial do Processo TC-03203/01-PAG foi silente no tocante à suposta irregularidade que no momento se examina. Ao contrário, na análise da gestão fiscal, mediante Parecer-TC-PGF-PEM-101/2005, esta Corte consignou a regularidade da abertura e utilização de créditos adicionais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

8

De modo semelhante, nos exercícios financeiros de 1998 a 2000, este Egrégio Tribunal Pleno, nos Pareceres PPL – TC - 04/01, 345/01 e 68/2002, respectivamente, emitiu e encaminhou à Câmara Municipal de João Pessoa Parecer Favorável à aprovação da Prestação de Contas com recomendações no sentido de não mais inserir na lei orçamentária dispositivo conflitante com a norma constitucional. Todavia, estas recomendações só alcançaram eficácia após a edição da LOA do exercício em análise.

Analisando os aspectos formais da LOA, pode-se observar que não há que se falar em despesas sem previsão legal, e sim uma impropriedade não detectada pelo legislativo local. Aliás, este o entendimento do Ministério Público.

Tal impropriedade se dá, na medida em que as exclusões apregoadas pelo parágrafo único do art. 6º não estabelecem um limite em moeda corrente ou em termo percentual, suscitando a prática concessiva de abertura de créditos ilimitados, conduta não compatível com o art. 42<sup>5</sup> da Lei 4320/64 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro e com art. 167, VII, da CF<sup>6</sup>.

Pinto Ferreira, em seus comentários à Constituição Brasileira, afirma que há uma quebra do “*principio da quantificação dos créditos orçamentários*”, ensinando, ainda, que “*deve ocorrer à quantificação da soma que o Poder Executivo está autorizado a gastar, para permitir a fiscalização do Poder Legislativo*”.

Neste mesmo norte, Celso Ribeiro de Basto, interpretando o artigo 167, VII, da CF, afirma que “[...] *cuida o dispositivo da concessão e utilização de crédito ilimitado, valendo dizer, não só a autorização, como da própria utilização de tais créditos, que, sem um teto, poderiam inviabilizar a administração orçamentária*” (grifo nosso).

Assim, frente ao exposto e ao posicionamento Ministerial, entendo que a matéria em questão não tem o condão de macular a gestão, uma vez que não há evidência, de dolo ou má-fé na conduta adotada pelo ex-Prefeito de João Pessoa.

FACE AO EXPOSTO, voto pela:

- a) emissão de parecer favorável à aprovação da Prestação de Contas Anuais do Município de João Pessoa, exercício de 2001, tendo por responsável o Senhor Cicero Lucena Filho; submetendo-o à Egrégia Câmara Municipal desta Capital;
- b) recomendação expressa à Administração Municipal desta Capital, no sentido de conferir, estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, na Lei 4320/64 e na LRF, bem como a todos os princípios norteadores da Administração Pública;
- c) formalização de processo específico visando apuração de eventuais pagamentos de pensões contrariando a CF/88 e imputação de responsabilidades, se for o caso;
- d) comunicação à Procuradoria do Trabalho, acerca do resultado obtido pela Auditoria desta Corte – Insubstitência da Denúncia - quando da apuração da denúncia de que trata o expediente de fl. 2061 – Processo TC-6394/01 anexado à Prestação de Contas Anuais de 2001.

Após a manifestação do Relator, o Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes pediu vistas dos autos e na sessão de 22 de agosto de 2007 proferiu o seguinte:

V O T O – “Ao final da instrução do presente processo remanesceram como irregularidades o pagamento de pensões vitalícias em favor de duas viúvas de ex-agentes políticos; falta de remessa de planilhas relativas

<sup>5</sup> Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo

<sup>6</sup> Art. 167. São vedados:

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

9

aos atendimentos concedidos a funcionários; repasse a maior ao Poder Legislativo; abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa e de alcance ilimitado.

Tocante à primeira – pagamento irregular de pensões a viúvas de ex-agentes políticos – pelos diferentes motivos apontados nos autos, não cabe mais a sua inserção neste processo, seja pelo tratamento dado à questão pelo Poder Judiciário, seja pelas medidas tomadas pelo Poder Executivo Municipal para debelar os pagamentos, seja porque os atos concernentes a tais pensões seriam da alçada dos Secretários ordenadores de despesa.

Com referência à segunda das irregularidades – falta de remessa das planilhas relativas aos atendimentos concedidos a funcionários – é bem de ver que, embora tal omissão se tenha verificado, a falha não trouxe qualquer prejuízo ou entrave à análise das contas.

No que diz respeito à terceira irregularidade – repasse excessivo de recursos ao Poder Legislativo – a falha se configurou, não sendo, porém, capaz de macular as contas, levando à sua rejeição. Na hipótese, recomendável seria, sem dúvida, a aplicação de multa.

Referentemente à última das irregularidades remanescentes – abertura irregular e utilização de créditos suplementares - com certeza, apresenta-se ela de suma gravidade, de modo a justificar e exigir uma maior atenção deste Plenário.

Já tenho sustentado e entendido, quer em votos, quer em trabalhos divulgados em revistas especializadas, que as contas sobre as quais o Tribunal de Contas emite mero parecer opinativo, para alicerçar o julgamento da Câmara de Vereadores, são aquelas a que costumo chamar de **contas de resultados**, as quais demonstram a performance da administração relativamente a alguns aspectos de natureza política e governamental, quais sejam, aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde, remuneração e valorização do magistério, no caso específico do FUNDEF, abertura e utilização de créditos suplementares, e outros aspectos que não dizem respeito, propriamente, à movimentação financeira mas sim à avaliação dos resultados obtidos no exercício referentemente àquelas questões acima abordadas. Vale dizer, sendo ações de natureza política e governamental, como foi dito, são de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, na qualidade de agente político e não dos seus auxiliares, que atuam como ordenadores de despesas. Em outras palavras, a estes cabe a responsabilidade pelo emprego correto dos valores aplicados em educação, saúde, FUNDEF etc. e àqueles a responsabilidade pela aplicação mínima, constitucionalmente exigida, naqueles mesmos setores. Todos, agentes políticos e ordenadores de despesas, agem sob o pálio não só da legalidade como também da legitimidade.

Assim, por exemplo, o ato do Chefe do Poder Executivo, de abertura e utilização de créditos suplementares, insere-se nos campos da legalidade e da legitimidade, em seus diversos aspectos, haja vista que a sua abertura se dá por ato exclusivo do Chefe do Poder Executivo, mais especificamente, por meio de decreto de sua lavra. A nenhum outro funcionário compete a abertura de tais créditos. Sendo, pois, ato de natureza política e governamental, ele se compreende entre aqueles que são submetidos ao julgamento político da Câmara de Vereadores, competindo ao Tribunal de Contas, apenas, emitir um parecer de natureza opinativa. Não é ato que possa ser imputado a ordenador de despesa nenhum e como tal possa ter seu julgamento confiado à Corte de Contas.

Dão certeza os autos de que foram abertos irregularmente créditos suplementares no montante de R\$47.714.610,99 (quarenta e sete mil setecentos e quatorze mil seiscentos e dez reais e noventa e nove centavos), sendo utilizados R\$32.000.829,01). O total de créditos utilizados chama a atenção e demonstra a gravidade da infração. Ao longo de minha vida nesta Corte, tenho visto Prefeitos terem suas contas rejeitadas, pela utilização de créditos suplementares irregulares, em torno de alguns poucos reais. No caso, a cifra atinge nada menos de quarenta e sete milhões de reais para os créditos abertos e trinta e dois milhões de reais, para os créditos utilizados).

A douta prolatora do parecer do Ministério Público Especial, às fls. 2365 dos autos, adverte que “tal prática denota transgressão ao disposto no art. 167, V, da Constituição Federal, bem assim à norma insculpida no art. 42 da Lei 4320/64”, a qual assim dispõem:



## TRIBUNAL DE CONTAS DÔ ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

10

### Constituição Federal

Art. 167. São vedados:

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

### Lei 4.320/64

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Lembra, ainda, a douda Procuradora que o artigo 167, VII, veda a concessão e utilização de créditos ilimitados.

A Lei Orçamentária municipal (9.311/2000) autorizou (art. 6º) a abertura de créditos suplementares até o montante de doze por cento (12%) do total das despesas fixadas no art. 4º. A Auditoria deste Tribunal demonstra às fls. 2381 que tal percentual corresponde ao valor de R\$44.499.690,72. Não obstante, foram abertos créditos na importância de R\$88.106.802,16, ultrapassando-se, portanto o limite legal em R\$44.499.690,72. Dessa soma foram utilizados créditos no montante de R\$32.000.829,01. Tudo em frontal colisão com o disposto nos artigos 167, V da C. F.; 42 da Lei 4.320 e art. 4º da própria lei orçamentária municipal.

Alega-se que a abertura dos créditos suplementares se teria feito com respaldo no art. 6º, Parágrafo Único, assim redigido:

**Parágrafo Único. A autorização de que trata o inciso anterior não onerará o limite nele previsto, quando destinada a suprir insuficiência nas dotações relativas a Pessoa e Encargos Sociais, Encargos com a Dívida Pública Municipal, Precatórios Judiciais e Despesas de Exercícios Anteriores, bem como de recursos colocados à disposição do Município de João Pessoa, pela União e/ou pelo Estado.**

Salta aos olhos o caráter artificioso da disposição acima, dirigida no sentido de ladear as vedações constitucionais e legais, relativamente à abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa.

Pior: ao incluir-se tal dispositivo na lei orçamentária feriu-se o artigo 167, VII, da C. F., que veda a concessão e utilização de créditos ilimitados. De fato, o valor da insuficiência a suprir nas dotações indicadas no Parágrafo Único do artigo 6º da Lei municipal 9.311/2000 era desconhecido e, assim ocorrendo, o céu seria o limite para abertura de créditos suplementares destinados a atender aquelas necessidades. Note-se como é extenso o rol de despesas que ensejariam a utilização dada na lei municipal: despesas com Pessoal, despesas com Encargos Sociais; despesas com Encargos da Dívida Pública Municipal; despesas com Precatórios Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores e, para completar, recursos colocados à disposição do Município de João Pessoa, pela União e pelo Estado. Qualquer dessas utilizações ensejaria a abertura de crédito suplementar sem obediência a limite nenhum, violando-se com isso as disposições constitucionais já invocadas.

O nobre procurador que se manifestou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em apreciação, apesar de assim se posicionar, reconhece que, no caso, verificou-se uma infração às normas constitucionais e legais pertinentes à elaboração dos orçamentos públicos.

A ocorrência, com certeza, não é daquelas que possam ser afastadas pela simples observação de que não se deu sob o manto do dolo ou da má-fé.

Também não se pode deixar de lado a responsabilidade do gestor. Dizer que a ele não cabe tal responsabilidade pelo fato de a lei orçamentária ser discutida, votada e aprovada pelo Poder Legislativo, é querer cobrir o sol com a peneira. A uma, porque a competência para elaborar e remeter a proposta orçamentária à Câmara de Vereadores é do Chefe do Poder Executivo. Se o projeto de lei orçamentária chegou àquela casa com a esdrúxula disposição normativa, a responsabilidade por isso é do Poder Executivo. A duas, porque é atribuição do Prefeito, ao final da tramitação legislativa, sancionar o projeto de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

11

lei, ocasião em que não só pode mas deve vetar as disposições inconstitucionais ou inconvenientes ao interesse público. Se a disposição contrária à Carta Magna foi inserida pelo Poder Legislativo, compete ao Prefeito corrigir a erronia. Se o dispositivo inconstitucional foi ali colocado pelo Poder Executivo, cabe a este, com humildade, desmanchar o erro. Para isso foi que se instituiu o VETO.

Há nos autos notícia de julgamento do Tribunal de Contas da União acerca de atos de responsabilidade do Senhor Prefeito Municipal, compreendidos no período de 1997 a 2003, cobrindo, portanto, o exercício em análise. Tais atos dizem respeito à execução de diferentes convênios nos quais foram detectadas irregularidades que levaram o TCU a aplicar multa de R\$20.000,00 ao Ex-Prefeito. Trata-se de matéria de competência daquela egrégia Corte que para sua completa elucidação mandou instaurar procedimentos de auditoria, ainda em tramitação.

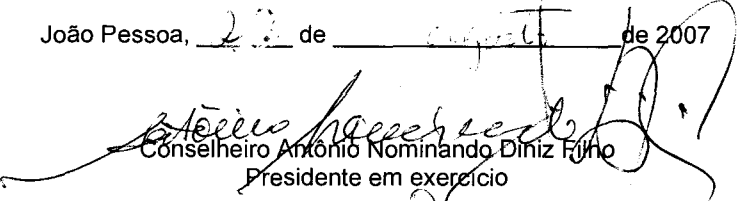
Cinjo-me, porém, ao exame da questão relativa à abertura irregular de créditos suplementares, por seu enorme vulto e pelo caráter artificioso com o qual se abriram aqueles créditos, e considerando tudo o que acima se expôs, notadamente, que este Tribunal não tem, ao longo de sua existência, aceito a abertura e utilização de créditos sem autorização legislativa, mesmo que encobertas por disposições artificiosas semelhantes à contida no artigo 6º, Parágrafo Único, da Lei Orçamentária Municipal 9.311/2.000, os quais tornam os mencionados créditos de alcance ilimitado, VOTO no sentido de que este Tribunal emita Parecer Contrário à aprovação das contas do ex-Prefeito do Município de João Pessoa, Cícero Lucena Filho, relativas ao exercício de 2001, aplicando-se-lhe a multa de R\$2.805,10 (dois mil oitocentos e cinco reais e dez centavos), concedendo-lhe o prazo de sessenta (60) dias para seu recolhimento aos cofres estaduais, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira, sob pena de cobrança judicial, a ser movida pela Procuradoria Geral do Estado ou pelo Ministério Público Estadual, em caso de omissão da PGE.”

### DECISÃO DO TRIBUNAL

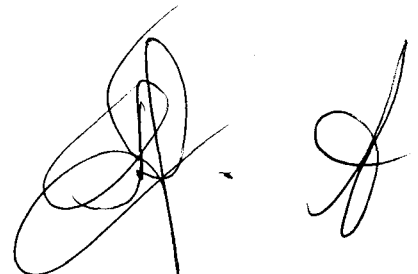
Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC N° 3136/02, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à maioria, com impedimento declarado do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, vencido o Relator, na sessão realizada nesta data, **ACORDAM** em: **a) aplicar** multa de R\$2.805,10 (dois mil oitocentos e dez reais e cinco centavos) ao ex-Prefeito Cícero Lucena Filho, pelas irregularidades constatadas, fixando-se o prazo de sessenta (60) dias para o seu recolhimento aos cofres estaduais, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial, a ser intentada pela Procuradoria Geral do Estado ou, na omissão desta, pelo Ministério Público Estadual; **b) recomendar** à Administração Municipal desta Capital, no sentido de conferir, estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, na Lei 4320/64 e na LRF, bem como a todos os princípios norteadores da Administração Pública; **c) determinar** a formalização de processo específico visando à apuração de eventuais pagamentos de pensões contrariando a CF/88 e imputação de responsabilidades, se for o caso; **d) comunicar** à Procuradoria do Trabalho, acerca do resultado obtido pela Auditoria desta Corte – Insubstância da Denúncia - quando da apuração da denúncia de que trata o expediente de fl. 2061 – Processo TC-6394/01 anexado à Prestação de Contas Anuais de 2001.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.  
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 23 de agosto de 2007

  
Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho  
Presidente em exercício

  
Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
Relator

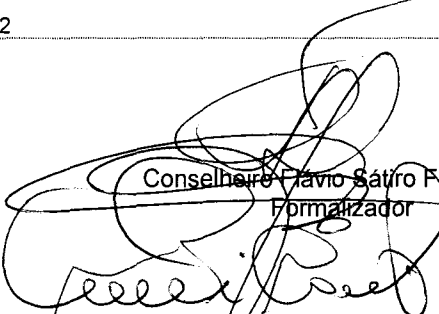




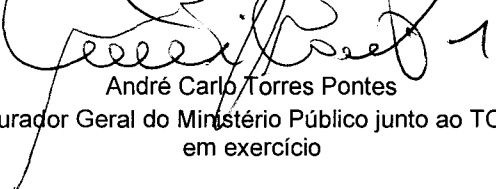
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03136/02

12

  
Conselheiro Flavio Sátiro Fernandes  
Formalizador

Fui presente,

  
André Carlo Torres Pontes  
Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb  
em exercício

