



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05306/23
Documento TC 67478/23

Origem: Prefeitura Municipal de Areial

Natureza: Denúncia

Denunciante: José Ronaldo de Souza (Presidente da Câmara de Areial)

Advogado: José Murilo Freire Duarte Júnior (OAB/PB 15.713)

Denunciada: Prefeitura Municipal de Areial

Responsável: Adelson Gonçalves Benjamin (Prefeito)

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DENÚNCIA. Prefeitura Municipal de Areial. Exercício de 2023. Ausência de expedição de decreto executivo para abertura de créditos adicionais suplementares. Ausência de repasse integral do duodécimo no mês de julho. Procedência parcial. Recomendação. Comunicação aos interessados. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00138/24

RELATÓRIO

Cuida-se do exame de denúncia, com pedido de emissão de medida cautelar (Documento TC 67478/23 - fls. 2/51), apresentada pelo Senhor JOSÉ RONALDO DE SOUZA, Presidente da Câmara Municipal de Areial, noticiando irregularidades praticadas pelo Chefe do Poder Executivo de Areial, Senhor ADELSON GONÇALVES BENJAMIN, durante o exercício financeiro de 2023.

Pronunciamento da Coordenação da Ouvidoria (fls. 49/51) sugeriu o recebimento da matéria como denúncia, para instrução nos termos do RI/TCE/PB, e assim resumiu os fatos alegados:

1. Alega o denunciante que a gestão municipal não teria repassado de forma integral, os valores referente ao Duodécimo do mês de Junho/2023, trazendo prejuízos graves ao denunciante, que não terá condições de honrar com as despesas já previamente agendadas.
2. Alega ainda, o não atendimento ao ofício de nº 21/2023, onde teria solicitado abertura de crédito suplementar para a rubrica de nº 0012 01.031.2001.3390350000.500, haja vista a anulação de despesas com a rubrica 0010 01.031.2001.3390350000.500 e que não acarretaria nenhum acréscimo no orçamento do Poder Legislativo Municipal.
3. Por fim, solicita Medida Cautelar, para que no prazo de de 48h, seja emitido o Decreto Executivo nos exatos termos pleiteados pelo denunciante, ante ao integral cumprimento das disposições legais e que seja realizado o bloqueio nas contas da Prefeitura Municipal de Areial (PB) na quantia de R\$ 59.747,45 (cinquenta e nove mil, setecentos e quarenta e sete reais e quarenta e cinco centavos), referente à complementação do duodécimo repassado a menor.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05306/23
Documento TC 67478/23

A Auditoria elaborou relatório inicial (fls. 55/61), no qual apresentou a seguinte conclusão:

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise da denúncia, sugere-se a notificação do Prefeito Municipal de Areial, o Sr. Adelson Gonçalves Benjamin para se manifestar quanto à seguinte irregularidade:

- **Ausência de expedição de decreto executivo para abertura de crédito suplementar em favor da Câmara Municipal (item 2.1);**

Ademais, considerando o posicionamento deste corpo técnico contrariamente ao pleito do denunciante, Presidente da Câmara Municipal de Areial, o sr. José Ronaldo de Souza sugere-se sua notificação a fim de tomar conhecimento e, querendo, se manifestar quanto ao item 2.2 deste relatório, no qual entendeu-se que os repasses realizados pela Prefeitura à Câmara Municipal no período de janeiro a junho não foram inferiores aos duodécimos orçados para o mesmo período.

Por fim, sugere-se recomendação ao Prefeito Municipal, para que os repasses mensais à Câmara Municipal, observem, sempre que possível, a proporção de 1/12 avos do orçamento reservado na Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo.

Citado eletronicamente para se manifestar, o Prefeito de Areial apresentou defesa por meio do Documento TC 87258/23 (fls. 76/90).

Enviados os autos à Unidade Técnica para examinar os esclarecimentos prestados, foi elaborado relatório de análise de defesa (fls. 97/104), mantendo o desfecho anteriormente emitido.

Instado a se pronunciar, o Órgão Ministerial, em parecer do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 107/113), opinou no seguinte sentido:

- CONHECIMENTO e PROCEDÊNCIA PARCIAL** dos fatos denunciados, tendo em vista a omissão injustificada do Chefe do Poder Executivo Municipal na expedição de decreto executivo para abertura de crédito suplementar em favor da Câmara Municipal de Areial;
- APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Adelson Gonçalves Benjamin, Prefeito Municipal de Areial, por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- RECOMENDAÇÃO** ao Prefeito Municipal para que efetue repasses mensais à Câmara Municipal, observando, sempre que possível, a proporção de 1/12 avos do orçamento reservado na Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo.

Em seguida, agendou-se o julgamento para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 114.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05306/23
Documento TC 67478/23

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, convém destacar que a presente denúncia **merece ser conhecida** ante o universal direito de petição insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Carta da República e, da mesma forma, está assegurado pela Resolução Normativa RN - TC 10/2010, o direito a qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato ou membro do Ministério Público ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas.

No mérito, conforme análises envidadas pela Unidade Técnica de Instrução e pelo Ministério Público de Contas, a denúncia mostrou-se **parcialmente procedente**.

Em síntese, conforme pode ser colhido da manifestação da Coordenação da Ouvidoria desta Corte de Contas, a denúncia apresentada noticiou duas possíveis irregularidades, quais sejam: 1) ausência de atendimento a ofício da Câmara Municipal por meio do qual foi solicitada a abertura de crédito adicional suplementar; e 2) não repasse integral do valor relativo ao duodécimo do mês de junho de 2023.

Quanto ao primeiro aspecto, em sede de relatório inicial, a Unidade Técnica de Instrução confirmou que, apesar de ter havido a solicitação por meio ofícios endereçados ao Chefe do Poder Executivo Municipal (fls. 13/14), não houve a expedição de decreto de abertura de créditos adicionais suplementares, tendo como fonte a anulação de dotações da Câmara Municipal. Vejam-se trechos do relatório exordial:

Com efeito, consta às fls. 13/14 dos autos, ofícios endereçados ao Prefeito Municipal, solicitando abertura de crédito suplementar mediante anulação de dotação. Conforme consta nos documentos, as dotações a serem suplementadas e anuladas eram as seguintes:

[...]

Analisando o quadro de detalhamento da despesa, anexo à Lei Orçamentária Anual (Lei nº 498/2022 - DOC. TC 12805/22), verifica-se a existência das dotações indicadas para anulação. Ademais, o art. 4º, II da LOA autorizou a abertura de créditos adicionais no limite de 50% da despesa autorizada.

Sabe-se que nos termos do art. 42 da Lei nº 4.320/64, a competência para abertura de créditos orçamentários pertence ao Chefe do Poder Executivo. Entretanto, entende-se que não se trata de competência absolutamente discricionária, mas de um poder-dever do Poder Executivo, que é reforçado se na indicação dos recursos destinados à abertura dos créditos buscarem-se outras dotações orçamentárias da própria Câmara Municipal.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05306/23
Documento TC 67478/23

[...]

Nesse contexto, entende-se pela procedência da denúncia ante a omissão injustificada do Poder Executivo em expedir os competentes decretos de abertura de créditos suplementares do Poder Legislativo, cuja autorização consta da Lei Orçamentária Anual. Deve-se observar, entretanto, a necessidade de lei autorizativa específica, quando a reprogramação orçamentária resultar em realocação de recursos de um programa para outro.

Em relação à segunda circunstância, o Órgão Técnico ponderou que a denúncia não prosperava nesse ponto, porquanto os valores repassados a título de duodécimo, no período de janeiro a junho de 2023 (primeiro semestre), não foram inferiores ao orçado para aquele interstício. Vejam-se trechos da análise levada a efeito:

Averiguando os extratos contidos na denúncia, constata-se que até o mês de maio, a Prefeitura efetuou o repasse mensal de R\$ 109.747,45 à Câmara Municipal. No mês de junho, por sua vez, no extrato disponibilizado até o dia 20/06 (fl. 12), apenas teria sido repassado a quantia de R\$ 50.000,00.

[...]

A LOA do Município de Areial para o exercício de 2023, estabeleceu dotação orçamentária de R\$ 1.128.600,00 à Câmara Municipal:

Art. 3º - A Despesa será realizada de modo a atender aos encargos do Município, com a manutenção dos serviços Públicos, Transferências e Despesas de Capital, de acordo com o desdobramento abaixo:

DESPESAS		
		Em R\$ 1,00
A	DESPESAS POR ÓRGÃOS	
	Poder Legislativo	1.128.600,00
	Câmara Municipal	1.128.600,00
	Poder Executivo	44.671.400,00

Dessa forma, o repasse duodecimal de que trata o art. 29-A, § 2º, III, devido ao Poder Legislativo, corresponderia a R\$ 94.050,00, referente ao valor total fixado na LOA para a Câmara, dividido em 12 parcelas. Considerando os 6 primeiros duodécimos, seria devido ao Poder Legislativo o montante de R\$ 564.300,00.

Ocorre que, os repasses efetivamente realizados pela Prefeitura de Areial até o mês de junho, totalizaram R\$ 598.737,25, consoante detalhamento a seguir:

Data do repasse	Valor
20/01/2023	109.747,45
17/02/2023	109.747,45
17/03/2023	109.747,45
10/04/2023	109.747,45
10/05/2023	109.747,45
20/06/2023	50.000,00
Total	598.737,25

Fonte: Extratos bancários e SAGRES



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05306/23
Documento TC 67478/23

Ou seja, os repasses realizados pela Prefeitura à Câmara Municipal (R\$ 598.737,25) não foram inferiores aos duodécimos orçados para seis meses (R\$ 564.300,00), com base na dotação orçamentária fixada na LOA para o Poder Legislativo.

Nota-se que na prática houve até o mês de maio uma antecipação de valores duodecimais, com compensação no mês de junho.

[...]

Portanto, considerando que os repasses realizados pela Prefeitura à Câmara Municipal no período de janeiro a junho não foram inferiores aos duodécimos orçados para o mesmo período, entende-se inexistir irregularidade a ser apontada.

Ao defender-se, o Gestor municipal asseverou que a gestão da Câmara Municipal não teria planejado adequadamente os respectivos gastos, não o fazendo com base nos valores repassados a título de duodécimo. Quanto à abertura dos créditos adicionais, sustentou que aquela deveria ser efetivada por meio de Resolução emitida pela Câmara Municipal e, posteriormente, comunicada ao Executivo, a fim de que fosse realizada a consolidação das dotações orçamentárias suplementadas.

Depois de examinar os argumentos defensórios, a Auditoria asseverou que o planejamento orçamentário, feito por ocasião da edição da Lei Orçamentária Anual (LOA), deve ser realizado de forma conjunta entre os Poderes Executivo e Legislativo, sendo natural que o orçamento executado não seja idêntico ao que foi orçado, em razão das intercorrências ao longo do exercício financeiro. Por esta razão, o ordenamento jurídico previu a utilização de instrumentos de flexibilidade orçamentária para viabilizar as alterações necessárias.

Ainda, pontuou a Unidade Técnica que, nos moldes da Lei 4.320/64, a competência para abertura de créditos adicionais é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sendo inconsistente o argumento defensivo de que caberia ao Presidente da Câmara fazê-lo por meio de Resolução. Vejam-se trechos da análise técnica:

Em relação à negativa da expedição do decreto pela ausência de planejamento da Câmara Municipal na utilização do orçamento, deve-se destacar que o planejamento orçamentário inicial, feito por ocasião da elaboração da LOA, é realizado de forma conjunta entre Poder Executivo e Legislativo.

Ademais, é natural que o orçamento executado não seja idêntico ao que foi aprovado, em razão das intercorrências havidas desde a elaboração da peça orçamentária até o final da sua execução, e por tal motivo o ordenamento jurídico prevê instrumentos de flexibilidade orçamentária, com a finalidade de viabilizar as alterações necessárias ao orçamento.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05306/23
Documento TC 67478/23

[...]

No que concerne ao argumento de que a Câmara Municipal deveria utilizar Resolução para proceder à abertura de créditos suplementares, o que no caso concreto não teria ocorrido, deve-se destacar que nos termos do art. 42 da Lei nº 4.320/64, a competência para a abertura de créditos suplementares e especiais autorizados por lei é privativa do Chefe do Poder Executivo. Por ser norma de caráter nacional, alcança todos os entes federativos, e, dessa forma, obriga o município de Areial.

Assim, descabido o argumento defensivo de que deveria o Presidente da Câmara Municipal comunicar ao Chefe do Executivo que foi suplementado o seu orçamento, enviando-lhe cópia da resolução, pois não pode o Poder Legislativo subtrair do Chefe do Executivo o exercício de funções governamentais privativas.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas se acostou ao entendimento externado pela Auditoria, ponderando que a competência para abertura dos créditos adicionais seria exclusiva do Chefe do Poder Executivo, destacado que não haveria poder absoluto sobre a oportunidade e conveniência para a expedição de decretos de abertura de dotações da Câmara Municipal. Asseverou o *Parquet* de Contas que o Poder Legislativo possui orçamento próprio e que interferência desta natureza poderia constituir embaraço às atividades legislativas, representando possível ofensa ao princípio da separação dos poderes. Colacionam-se, abaixo, trechos do parecer ministerial, a título de fundamentação:

Verifica-se a existência de solicitação de abertura pelo Presidente da Câmara, conforme ofícios presentes às fls. 13/14, e que havia autorização na LOA para abertura do crédito suplementar. Também se observa que os recursos para abertura da suplementação requerida eram decorrentes de anulações orçamentárias, ou seja, sem qualquer comprometimento de recursos já previstos no orçamento e que representavam apenas 0,43% dos recursos autorizados na LOA para abertura de crédito suplementar, conforme bem destacado pelo Órgão Auditor, não tendo, portanto, qualquer influência ou limitação no gerenciamento orçamentário do Poder Executivo Municipal.

Ademais, a competência para a abertura de créditos suplementares e especiais autorizados por lei é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 42 da Lei nº 4.320/64. Deve-se destacar que as reservas delegadas ao Prefeito Municipal não lhe dão poder absoluto sobre a oportunidade e conveniência de expedir decretos de abertura de créditos de natureza suplementar ou especial nas dotações da Câmara Municipal, principalmente, quando ausentes de fundamentação.

A Câmara Municipal tem orçamento próprio e interferência dessa natureza pode constituir sério embaraço a atividades normais do Poder Legislativo, representando grave ofensa ao princípio da separação dos poderes.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05306/23
Documento TC 67478/23

Como requisito para o controle da despesa, a Lei 4320/64 regula o procedimento adequado para a autorização, abertura e utilização de créditos adicionais. Em seu art. 42, está prevista a necessidade de autorização legislativa e que a abertura se dará por meio de decreto oriundo do Poder Executivo. Nesse compasso, a recusa injustificada para a expedição do decreto de abertura, mormente quando existentes a autorização legislativa e a fonte de recursos respectiva, mostra-se contrária aos ditames legais. Nesse ponto, evidencia-se procedente a denúncia ora examinada, atraindo recomendações para que o Poder Executivo promova as medidas necessárias à suplementação orçamentária quando provocado pelo Legislativo Municipal.

Por fim, quanto ao pedido de emissão de medida cautelar, com vistas à obtenção de determinação para que o Chefe do Poder Executivo expedisse o decreto de abertura de créditos adicionais, cumpre evidenciar, conforme consignaram os Órgão Técnico e Ministerial, não compete a esta Corte de Contas tal deliberação. Tal pedido foi, inclusive, apresentado ao Poder Judiciário paraibano, por meio de Mandado de Segurança (0800916-76.2023.8.15.0171), no qual a Câmara Municipal obteve a segurança pleiteada, conforme registrado pela Auditoria:

Ressalta-se que nos autos do Mandado de Segurança nº 0800916-76.2023.8.15.0171, que tramita na 1ª Vara Mista da Comarca de Esperança, impetrado pela Câmara Municipal de Areial, foi **concedida a segurança** pleiteada, para determinar ao Poder Executivo a anulação da dotação orçamentária da rubrica sob o nº 0010 01.031.2001.3390350000.500 e consequente abertura de crédito suplementar, via Decreto Executivo, para fins de remanejamento de verba orçamentária no intuito de atender às despesas que surgirem no decorrer do exercício.

Ante o exposto, em consonância, em parte, com a Auditoria e com o Ministério Público de Contas, VOTO para que esta Câmara decida: **I) CONHECER e JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** a denúncia; **II) RECOMENDAR** à gestão da Prefeitura Municipal o aperfeiçoando da ação pública com vistas à observância dos instrumentos normativos atinente à matéria, notadamente quanto à abertura de créditos adicionais e aos repasses do duodécimo, sempre que possível, na proporção de 1/12 do estabelecido na Lei Orçamentária Anual; **III) COMUNICAR** aos interessados o conteúdo desta decisão; e **IV) DETERMINAR** o arquivamento dos autos.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05306/23
Documento TC 67478/23

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05306/23**, referentes ao exame de denúncia, com pedido de emissão de medida cautelar, apresentada pelo Senhor JOSÉ RONALDO DE SOUZA, Presidente da Câmara Municipal de Areial, noticiando irregularidades praticadas pelo Chefe do Poder Executivo de Areial, Senhor ADELSON GONÇALVES BENJAMIN, durante o exercício financeiro de 2023, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) CONHECER e JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a denúncia;

II) RECOMENDAR à gestão da Prefeitura Municipal o aperfeiçoando da ação pública com vistas à observância dos instrumentos normativos atinente à matéria, notadamente quanto à abertura de créditos adicionais e aos repasses do duodécimo, sempre que possível, na proporção de 1/12 do estabelecido na Lei Orçamentária Anual;

III) COMUNICAR aos interessados o conteúdo desta decisão; e

IV) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 20 de fevereiro de 2024.

Assinado 20 de Fevereiro de 2024 às 17:44



Assinado Eletronicamente

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

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 20 de Fevereiro de 2024 às 19:22



Assinado Eletronicamente

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

Manoel Antônio dos Santos Neto

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO