



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo n.º: **04270/11**

Parecer n.º: **01239/13**

Natureza: **Recurso de Reconsideração em Prestação de Contas Anuais**

Origem: **Município de Sapé**

Unidade Gestora: **Prefeitura**

Recorrente: **João Clemente Neto (Prefeito)**

Exercício: **2010**

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM FONTE DE RECURSOS. ORÇAMENTO DEFICIENTEMENTE ELABORADO. FALHAS CONTÁBEIS. NÃO APLICAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DANO AO ERÁRIO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.**

## **P A R E C E R**

### **I – DO RELATÓRIO**

Cuida-se de Recurso de Reconsideração, Doc. TC n.º 04673/12, interposto em 13/03/2012 pelo Advogado Marco Aurélio de Medeiros Villar, representando o gestor do **Município de Sapé** no exercício de **2010**, Sr. **João Clemente Neto**, com o objetivo de alterar os termos do **Acórdão APL – TC 00119 /2012**, publicado na Edição n.º 487 do Diário Oficial Eletrônico, em 08/03/2012, que julgou e acolheu Embargos de Declaração interpostos em face do **Acórdão APL – TC 01052/2011**, tão-somente no item I, passando-se a considerar atendidas integralmente as disposições contidas na LRF. Reflexamente, portanto, o Recurso em tela visa a modificar as decisões consubstanciadas no **Acórdão**

**APL – TC 01052/2011** e no **Parecer PPL – TC 00262/12**, publicados na Edição n.º 455 do Diário Oficial Eletrônico em 20/01/2012.

**O Acórdão APL – TC 01052/2011** dispõe conforme se transcreve abaixo:

*I. Declarar o atendimento parcial aos preceitos da LRF; II. Aplicar a multa ao Sr. João Clemente Neto, Prefeito de Sapé, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com fulcro no art. 56 da LOTCE; III. Imputar o débito ao Sr. João Clemente Neto, Prefeito de Sapé, no valor de R\$ 143.087,52 (cento e quarenta e três mil, oitenta e sete reais e cinquenta e dois centavos), em razão de despesas com serviços não comprovados com contribuições patronais previdenciárias devidas à Prevsapé (R\$ 41.673,76), contribuições previdenciárias dos servidores e empréstimos consignados retidos e não contabilizados como receita extraorçamentária (R\$ 86.413,76), bem como despesas carentes de comprovação com locação de sistema integrado de gestão e controle (R\$ 15.000,00); IV. Assinar o prazo de 60 sessenta dias ao supracitado gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ela imputados nos itens II e III supra sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado; V. Representação à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes às contribuições previdenciárias patronais e dos segurados devidas ao Instituto Nacional da Seguridade Social; VI. Representação ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona aos ilícitos na retenção e recolhimento de passivo previdenciário, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo; VII. Recomendações à Prefeitura Municipal de Sapé no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise; VIII. Recomendação ao Chefe do Executivo Municipal com vistas a proceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual baseada critério técnicos, transformando-a em verdadeiro instrumento de planejamento e não numa peça de ficção.*

**O Parecer PPL – TC 00262/12** dispõe conforme se transcreve abaixo:

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO - TC-04270/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Sapé, este PARECER CONTRÁRIO à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Sapé, Sr. João Clemente Neto, relativa ao exercício de 2010.*

Relatório de análise do presente Recurso pelo GEA às fls. 375 a 383, concluindo, *in verbis*:

#### CONCLUSÃO

*Em razão de todo o exposto, o Grupo Especial de Auditoria (GEA), pelo Auditor de Contas Públicas abaixo assinado, opina:*

- 1) Em preliminar, pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração lançado nos autos, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade quanto à legitimidade do recorrente e à tempestividade do pedido, previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas;*
- 2) Quanto ao mérito da insurgência, que lhe seja negado provimento, mantendo-se, na íntegra, os termos das decisões ora combatidas (Parecer PPL TC 00262/2011 e Acórdão APL TC 00119/2012), pelas razões anteriormente aduzidas.*

Disponibilização dos autos ao Ministério Público Especial, em 16/05/2013, para oferta de análise e parecer meritório, com efetiva distribuição em 21/05/2013.

## II - DA FUNDAMENTAÇÃO

### ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, no tocante à tempestividade do Recurso, tem-se que, de acordo com o disposto no artigo 33 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 (Lei Orgânica do TC/PB):

*Art. 33. O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, será apreciado por quem houver proferido a decisão recorrida, na forma estabelecida no Regimento Interno, e poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 30 desta Lei.*

Por sua vez, o art. 30 c/c o art. 22 estabelecem, respectivamente, no atinente à contagem do prazo:

*Art. 30. Salvo disposição em contrário, para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento. (Redação dada pela LC n.º 91, de 29/10/2010).*

*§1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início e o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal; (Incluído pela LC n.º 91, de 29/10/2010).*

*§2º Considera-se como data da publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal; (Incluído pela LC n.º 91, de 29/10/2010).*

*§3º Os prazos referidos nesta Lei contam-se do primeiro dia útil que seguir ao considerado como data da publicação eletrônica; (Incluído pela LC n.º 91, de 29/10/2010).*

*§4º Realizada a citação, conta-se o prazo da juntada aos autos do aviso de recebimento com a ciência e a identificação de quem o recebeu, cabendo às Secretarias dos órgãos deliberativos a certificação da juntada, nos termos do Regimento Interno. (Incluído pela LC n.º 91, de 29/10/2010).*

*Art. 22. A comunicação dos atos e decisões do Tribunal presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, nos termos do Regimento Interno e respeitadas as prescrições legais. (Redação dada pela LC n.º 91, de 29/10/2010).*

*§1º O chamamento ao processo dos responsáveis e interessados, bem como a comunicação dos atos e termos do processo far-se-ão mediante: (Incluído pela LC n.º 91, de 29/10/2010).*

*I- Citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo de seu interesse, chamando-o para se defender;*

*II – Intimação nos demais casos.*

*§2º Em todos os processos, a citação realizar-se-á por via postal com Aviso de Recebimento e a intimação, observado o disposto no Regimento Interno, por publicação no Diário Oficial Eletrônico, com comunicação ainda, concomitantemente, mediante “e-mail” aos*

*jurisdicionais, seus contadores e advogados credenciados. (Incluído pela LC nº 91, de 29/10/2010).*

*§3º Frustrada a citação pela via postal, far-se-á citação por edital publicado no Diário Oficial Eletrônico, na forma do Regimento Interno. (Incluído pela LC nº 91, de 29/10/2010).*

*§4º Na hipótese de problemas técnicos na edição ou publicação do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas aplica-se o disposto no art. 59-C desta Lei. (Incluído pela LC nº 91, de 29/10/2010).*

*§5º O responsável que não atender à citação será considerado revel, para todos os efeitos previstos na legislação processual civil. (Incluído pela LC nº 91, de 29/10/2010).*

Sendo o prazo para interposição do recurso em questão de 15 (quinze) dias e, tendo em vista que o Acórdão e o Parecer aqui reflexamente recorridos foram publicados na Edição n.º 487 do Diário Oficial Eletrônico, com data de publicação em 08/03/2012 (quinta-feira), o prazo iniciou-se em 09/03/2012 (sexta-feira). O prazo terminou em 23/03/2012. Considerando que o recurso foi interposto em 13/03/2012, é tempestivo.

Ainda, quanto à legitimidade, preceitua o art. 222 do Regimento Interno:

*Art. 222. Terão legitimidade para a interposição recursal os responsáveis, os que demonstrarem interesse jurídico em relação à matéria examinada, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.*

Assim, dada a tempestividade e atendido o pressuposto da legitimidade, além da correta instrumentalidade, pelo **conhecimento** do recurso.

## **MÉRITO**

No mérito, o recorrente se insurge inicialmente contra a irregularidade remissiva à utilização de créditos adicionais sem fontes de recursos com espeque no excesso de arrecadação. Não demonstra, todavia, o referido excesso, pois, em verdade, o valor da previsão de arrecadação da Lei Orçamentária Anual foi de R\$ 40.079.253,43, e, no exercício em análise, a arrecadação foi de R\$ 31.969.368,46. Dessarte, não há excesso de arrecadação.

O ora insurreto esgrimiou também erro de cálculo da Auditoria quanto aos Decretos n.º 2197/2010 e 2239A/2010. O primeiro trataria de anulação de despesas e o segundo de anulação de reserva de contingência. Não submeteu, contudo, os referidos Decretos demonstrando o erro de cálculo. Logo, a alegação não pode prosperar.

Quanto à deficiência na elaboração da proposta orçamentária e à não apresentação dos demonstrativos contábeis consolidados, o insurgente alega que cumpre a este Tribunal analisar a elaboração da proposta orçamentária em processo específico e emitir orientações ao município para realizar correções, o que não aconteceu com Sapé.

O processo de acompanhamento de gestão, de fato, tem um conteúdo pedagógico intenso. Porém, não é pela ausência de realização do controle externo concomitante que a irregularidade deixa de existir, até porque é física e temporalmente impossível ao TC/PB realizar controle prévio sobre os orçamentos dos 223 entes municipais paraibanos e, mesmo que o fosse, ainda assim não se elidiria a responsabilidade pela eventual incursão em erro crasso de planejamento. Vale enxertar trecho do Acórdão reflexamente recorrido que traduz bem o pensamento da Relatoria:

*No caso vertente, muito embora não se possa falar em prejuízos ao Tesouro, a Administração foi negligente ao não prever qualquer quantia para receita de capital, demonstrando, de forma inconteste, que o planejamento foi cambaleante e não amparado em estudos técnicos, redundando na feitura de peça orçamentária deficiente e mal elaborada.*

No tocante à não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no relativo ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.912.200,03, e da alegação de Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e o Demonstrativo da dívida flutuante incorretamente elaborados, adotam-se os fundamentos do voto do Relator:

*Não se pode confundir o subsistema orçamentário com o patrimonial. Enquanto naquele (orçamentário) a despesa nasce com o empenhamento, nesse (patrimonial) ela é gerada, e exige necessariamente registro, no instante em que se efetiva, ou seja, na entrega do bem, na prestação dos serviços, entre outras, enfim, com surgimento do fato gerador da obrigação. Com base na assertiva, não vislumbro incorreção na elaboração do Balanço Orçamentário, contudo, o mesmo raciocínio não pode ser aplicado àqueles relacionados ao Patrimônio e ao Financeiro.*

*As informações de natureza patrimonial serão registradas com base no princípio da competência, ou seja, em conformidade com o fator gerador. Dessa maneira, embora não empenhadas, os gastos em questão, para fins de patrimônio, clamam por respectivos registros sob pena de afronta aos princípios basilares da ciência contábil da competência e oportunidade.*

*A citada omissão, por se constituir passivo financeiro não escriturado, repercute, também, no demonstrativo da Dívida Municipal, por consequência, tornando-o pouco confiável.*

Por sua vez, no concernente à Despesa não comprovada com o pagamento à PREVSAPÉ, no valor de R\$ 41.673,76, o interessado advoga que os valores da contribuição patronal e a parcela dos segurados são informados pelo valor bruto, sendo deduzidos os valores pagos pela Prefeitura com os benefícios autorizados na legislação vigente, tais como: salário família, auxílio doença e auxílio maternidade. Embora plausível a tese, não se produziu a documentação comprobatória, permanecendo a irregularidade.

No tocante às demais irregularidades que ensejaram dano ao erário - retenção e não contabilização das consignações, no valor de R\$ 86.413,76; e despesa não comprovada com a locação de um sistema integrado de gestão e controle, no montante de R\$ 15.000,00, acatam-se integralmente as considerações do Órgão Técnico.

Já no atinente à apropriação indébita de contribuições previdenciárias de segurados, no valor de R\$ 362.945,55, o recorrente aponta que, do valor apontado como apropriação indébita, o montante de R\$ 213.864,56 já foi repassado ao Instituto Próprio de Previdência.

De plano, destaca-se que a quantia repassada é insuficiente para elidir a falha. Ademais, deve-se ter em mente que não houve a juntada de documentação comprobatória da veracidade dos argumentos da Defesa.

Por fim, duas falhas relativas ao não cumprimento de metas dizem respeito às contas gerais do governo – Aplicação de apenas 23,71% de receitas de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Aplicação de

apenas 13,71% de receita de impostos e transferências em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Para o recorrente, deveriam integrar as despesas em MDE Restos a pagar em educação oriundos de 2009 e pagos em 2010 – R\$ 45.782,12; Restos a pagar (pagos no 1º trimestre do exercício seguinte – limite do saldo das disponibilidades) (2011) – R\$ 106.264,66; e despesas com PASEP na folha de pessoal em função educação – R\$ 217.816,83.

O primeiro dos argumentos, tratando de despesas de 2009 pagas em 2010, não merece ser acolhido, sobretudo por força do desrespeito ao princípio da anualidade dos investimentos dessa natureza. Todavia, as demais poderiam enquadrar-se como tal. Todavia, mais uma vez, não há documentação comprovando as referidas alegações.

Por fim, tem-se que despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde foram tidas na fase originária em 13,71%. O próprio gestor ao apresentar Defesa traz argumentos de que o montante a ser excluído dos gastos com saúde no FMS totaliza R\$ 7.575.446,20. deduzindo-se este valor do total gasto na função saúde de R\$ 10.519.603,87, chega-se aos R\$ 2.944.157,67 apurados pela Auditoria.

Na fase recursal, não houve produção de novas provas.

Por conseguinte, não se pode considerar R\$ 3.637.805,86 como o total gasto com a função saúde.

### III - DA CONCLUSÃO

Isto posto, pugna este membro do *Parquet* de Contas, em preliminar, pelo **CONHECIMENTO** do Recurso de Reconsideração, consubstanciado no Documento TC n.º 04673/12, interposto pelo Sr. **João Clemente Neto**, na condição de Prefeito do Município de Sapé no exercício financeiro de 2010, em face do **Acórdão APL – TC 01052/2011** – alterado pelo **Acórdão APL – TC 00119 /2012** – e do **Parecer PPL – TC 00262/12**, emitidos nos autos da Prestação de Contas Anuais do exercício financeiro de 2010 do referido Alcaide, e, no mérito, pelo seu **NÃO PROVIMENTO**, mantendo-se os termos originais.

João Pessoa(PB), 03 de dezembro de 2013.

**SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ**

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TC-PB