



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04291/11

Administração Direta Municipal. Prefeitura Municipal de São José de Caiana. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2010. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO contra decisão consubstanciada no Parecer PPL-TC-0069/12 e no Acórdão APL-TC-0294/12 – Conhecimento. Provimento Parcial.

ACÓRDÃO APL-TC -00962/2012

RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em sessão plenária do dia 25/04/2012, apreciou a Prestação de Contas Anual do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito Municipal de São José de Caiana, do exercício de 2010, emitindo os seguintes atos formalizadores, cujas publicações no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba se deram em 09/05/2012:

1. **PARECER PPL-TC Nº 069/12** contrário à aprovação da citada prestação de contas;
2. **Acórdão APL TC 0294/12**, nos seguintes termos:
 - I) **Declarar atendimento integral** quanto às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - II) **Aplicar multa** ao Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito de São José de Caiana, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, **assinando-lhe o prazo de 60 sessenta dias** para o devido recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;
 - III) **Representar** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito, notadamente no que se relaciona à emissão sistemática de cheques sem provisão de fundos, para adoção de providências de estilo;
 - IV) **Recomendar** à Prefeitura Municipal de São José de Caiana 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 as reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
 - V) **Recomendar** à atual administração no sentido de adotar medidas imediatas com o objetivo de minimizar os efeitos da poluição causada pelo “lixão” ao meio ambiente e, indiretamente, à saúde pública e, no prazo legal, adequar-se à legislação da espécie, com a construção de aterro sanitário municipal;
 - VI) **Recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos instrumentos de planejamento, mormente, a Lei Orçamentária Anual, a qual deve ser precedida de estudos pormenorizados tendentes a compatibilizá-la com a realidade das necessidades locais.

As principais irregularidades lasteadoras das declinadas decisões são assim listadas:

1. Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no montante de R\$ 229.588,12.
(Parecer contrário e multa)

2. *Balanço Patrimonial apresentando deficit financeiro, no valor de R\$ 423.659,32. (recomendação)*
3. *Incorreta classificação de gastos no elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiros – pessoa física, prejudicando e dificultando a análise das despesas com pessoal. (multa e recomendação)*
4. *Ausência de controle das despesas com serviços prestados no corte de terra, com recuperação de calçamento, com locação de carro pipa e serviços com pedreiros na recuperação de escolas. (recomendação)*
5. *Despesas com outra esfera de Governo, no valor de R\$ 6.450,00 (seis mil, quatrocentos e cinquenta reais), sem o correspondente instrumento de convênio. (recomendação)*
6. *Não atendimento integral das determinações da RN TC n° 05/2005. (multa e recomendação)*
7. *Dejetos de resíduos sólidos do Município realizado em 'lixão', causando degradação ambiental, poluição e riscos à saúde pública. (recomendação)*
8. *Emissão de cheques, sem a devida provisão de fundos, provocando prejuízos em virtude de tarifas bancárias cobradas, no montante estimado de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). (Parecer contrário e multa)*
9. *Obrigações patronais do Regime Geral não contabilizadas, no montante de R\$ 192.718,47. (recomendação)*

Inconformado com a decisão, em 16/05/2010, o Senhor José Walter Marinho Marsicano Junior, interpôs, através de representante legalmente habilitado, Recurso de Reconsideração anexado aos autos, sob a forma de documento n° 9680/12, pela Secretaria do Tribunal Pleno. O único ponto atacado pela insurgência reportava-se à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa. Os argumentos manejados podem ser assim sumariados, verbis:

..., foi realizado um minucioso trabalho junto à contabilidade municipal para esclarecer a suposta falha, haja vista, os valores autorizados através de decreto não terem jamais ultrapassado o limite estabelecido na LOA.

Dessa forma, foi encontrado o motivo pelo qual a Auditoria do Tribunal de Contas do Estado considerou como sem autorização legislativa o valor de R\$ 229.588,12, sendo tal constatação decorrente de uma falha no sistema de contabilidade da Prefeitura Municipal, que, ao migrar os valores suplementados através de competente Decreto para o SAGRES, o fazia de forma que os mesmos fossem inseridos no Sistema do Tribunal de Contas de forma duplicada, ...

A Auditoria, após análise das contrarrazões do insurreto, através de relatório (fls. 565/569), em preliminar, emitiu os comentários abaixo transcritos:

Analisando os documentos juntados aos autos pelo recorrente, constata-se que o decreto inserto às fls. 557/560 apresenta o valor de R\$ 470.603,09, efetivamente diferente do valor constante no SAGRES para o Decreto n° 11/2010 (R\$ 998.398,56). Contudo, não consta nesta cópia n° do decreto, característica indispensável para sua identificação, nem foi juntada a comprovação de publicação deste decreto na imprensa oficial, ou seja, este documento não se reveste de comprovação legal. Isto posto, o GEA entende que as argumentações do recorrente não se apresentam comprovadas.

Em outro ponto do exame recursal, o Corpo Técnico assim ponderou:

Da análise de quadro anterior, é indubitável que o total dos créditos abertos foi superior ao valor autorizado (70% da fixação orçamentária). Todavia, examinando dotação a dotação que sofreram alterações por créditos adicionais, constata-se que um dos motivos do desvirtuamento foi a desordem administrativa, visto que muitas dotações foram suplementadas em valores aproximados ou menores que as anulações nestas mesmas

dotações, ou seja, muitas suplementações ao longo do exercício não eram necessárias nos patamares suplementados, pois os orçamentos já apresentavam valores compatíveis com os gastos.

(...)

Evidencia-se que, nas dotações relacionadas, o valor total anulado corresponde a aproximadamente 70% (setenta por cento) do valor suplementado, ou seja, tal quadro reflete a desordem administrativa, posto que estas suplementações, nos valores propostos, foram desnecessárias. Assim, a título de exemplo, o GEA entende que, tecnicamente, para estas dotações o valor real que deveria ser considerado como suplementado corresponde a R\$ 730.317,71 (valor orçado – dotação modificada) e não R\$ 2.416.017,61 como apresentaram os decretos correspondentes. O mesmo raciocínio vale para outras dotações com movimentos em seus créditos similares.

Diante deste entendimento, de pronto, conclui-se que, tecnicamente, não houve abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa. Não se deduzindo disto a regularidade, posto que como bem já pontuou a decisão acatada, é notório que não foram informadas todas as fontes de recursos para abertura destes créditos, talvez, mais uma vez, por desordem administrativa.

Por fim, conclusivamente assentou:

Diante de todo o exposto, o Grupo Especial de Auditoria – GEA entende que quanto ao mérito, seja dado provimento ao recurso em análise, para retirar do rol de motivação para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas a eiva quanto à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no montante de R\$ 229.588,12, uma vez que, tecnicamente, a irregularidade atacada não existiu, salvo melhor juízo.

Ressalta-se que permanecem sem novas instruções as demais eivas que demandaram recomendações bem como as que contribuíram para a motivação da decisão pelo parecer contrário à aprovação das contas e/ou aplicação de multa.

Instado a manifestar-se, o MPJTCE ofereceu Parecer n° 0684/12, às fls. 571/576, em 25/06/2012, da lavra da sapiente Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no qual alvitrou da forma seguinte:

Isto posto, pugno, em preliminar, pelo CONHECIMENTO do Recurso de Reconsideração, consubstanciado no Documento TC n.º 09680/12, interposto pelo Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, na condição de Prefeito do Município de São José de Caiana, em face do ACÓRDÃO APL TC 294/2011 e do PARECER PPL TC 69/2011, nos autos de Prestação de Contas do exercício financeiro de 2010, e, no mérito, pelo seu PROVIMENTO, para desconsiderar a irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no montante de R\$ 229.588,12, incidindo na redução proporcional da multa aplicada no item II do ACÓRDÃO APL TC 294/2011.

O Relator determinou o agendamento dos autos para a presente sessão, com as devidas intimações aos interessados, ocasião em que foi levantada preliminar arguindo discrepâncias entre as manifestações da DIAGM V e do GEA, quanto à abertura de créditos suplementares. Os Membros do Pleno decidiram remeter novamente os autos para a Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V para posicionamento conclusivo, considerando o entendimento dimanado pelo Grupo Especial de Auditoria – GEA.

Em relatório derradeiro, constante as fls. 578/581, a DIAGM V assim assentou, in litteris:

Em primeiro lugar, a Constituição proíbe a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários (art. 167, II, CF/88). Complementando esse comando, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que as despesas sem adequação orçamentária, ou seja, sem dotação suficiente, serão consideradas nulas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

(...)

O dispositivo previsto na lei para evitar que sejam fixadas despesas sem dotação é a abertura de créditos adicionais por meio de decreto do chefe do poder executivo, previsto nos artigos 40 e 42 da Lei n° 4320/64.

Segundo o art. 42 da Lei n.º 4.320/64, os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por Decreto do Poder Executivo. Sua abertura depende ainda da existência de recursos disponíveis e será precedida de exposição justificada (art. 43 da Lei n.º 4.320/64).

(...)

De acordo com a Lei n° 4.320/64, os créditos suplementares destinam-se a reforço de dotação orçamentária, devendo sempre ser autorizados por lei e abertos por decreto oriundos do Poder Executivo. Ao se abrir crédito adicional, deverão ser indicadas a importância, a espécie e a classificação da despesa até onde for possível.

Quanto ao entendimento de que a suplementação orçamentária corresponderia à diferença entre o valor orçado e a dotação modificada, este não pode prosperar tendo em vista que não poderia ocorrer uma compensação de dotações orçamentárias anuladas com as suplementadas para ser ter a abertura de crédito suplementar, pois distorce os conceitos relativos à abertura de crédito suplementar editados na Lei n° 4.320/64.

Em se admitindo a ocorrência de tal “compensação”, as Entidades que utilizassem como fonte de recursos apenas “anulação de dotação orçamentária”, nunca iriam realizar a abertura de créditos suplementares.

A abertura de crédito suplementar somente pode ocorrer com a indicação das fontes de recursos, no entanto, tal ato de abertura de crédito não pode ser compensado com as anulações, tendo em vista a ocorrência de uma movimentação orçamentária no município.

Ante o explanado, considerou abertos créditos suplementares sem autorização legislativa, no valor de R\$ 229.588,12.

Encerrado o ciclo recursal, o Relator determinou o agendamento para a presente sessão.

VOTO DO RELATOR (Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira)

É no art. 33 da lei Complementar Estadual n° 18/93 (LOTCE/PB) que a interposição de Recurso de Reconsideração encontra moldura jurídica no âmbito desta Corte de Contas. Referido dispositivo assim estabelece:

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. 30¹ desta Lei. (grifei)*

¹ **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° 91, de 29/10/2009).*

§1º *Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início e o término coincidirem 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° 91, de 29/10/2009).*

§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° 91, de 29/10/2009).*

§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° 91, de 29/10/2009).*

§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° 91, de 29/10/2009).*

Da dicção do dispositivo suso extrai-se que, para a formulação do Recurso de Reconsideração, devem ser observados dois pressupostos de admissibilidade, a saber: subscrição por pessoa legitimada para tanto e tempestividade.

A decisão guerreada, como adrede mencionado, foi publicada no Diário Eletrônico no dia 09/05/2012, enquanto a reconsideração foi recebida por esta Corte em 16/05/2012. Desta forma, atendido o requisito da tempestividade.

A interposição fora efetuada por representante legalmente habilitado, cumprindo, então, o pressuposto de legitimidade, devendo ser conhecida a insurreição.

Quanto ao mérito, é imperioso esclarecer que a sustentação argumentatória trazida pela irresignação não merece prosperar, haja vista que os documentos hábeis para atestá-la nos foram tombados aos autos processuais.

Mesmo assim, por excesso de zelo, a d. Auditoria analisou detidamente os créditos adicionais registrados no SAGRES e verificou que, nada obstante a ultrapassagem do montante autorizado, o motivo da infringência foi a desordem administrativa. Disse ainda que algumas suplementações seriam dispensáveis, posto que o orçamento inicial já contemplava montante suficiente para atender aos fins a que se destinavam. Seguindo essa ideia, entendeu passível de relevação.

Sem embaraços, é insofismável o caráter irregular da conduta. Como discorrido no voto proferido quando do julgamento das contas epigrafadas, o inciso V, do art. 167, da CF, não fornece margem alguma para abertura de créditos adicionais, seja suplementar ou especial, sem a indicação de fonte de recursos, aliás, tal tese também é defendida pela Divisão de Auditoria Municipal. Desta forma, em uma rápida espiada, razões inexistem para alterar o entendimento já emanado. Até seria plausível o acolhimento do pensar do representante do GEA, porém, a complacência com esse ato irregular significa premiar aquele que geriu de forma desordenada a coisa pública, não compatibilizando um instrumento essencialmente de planejamento (LOA) com a execução do orçamento, ou seja, em completa colisão com a Norma Maior e bem distante das boas práticas administrativas. Portanto, peço vênia para dissentir dos Órgãos Auditor e Ministerial.

Feita as explanações pertinentes, voto, preliminarmente, pelo CONHECIMENTO do Recurso de Reconsideração, posto que observados os pressupostos de admissibilidade, a saber: tempestividade e legitimidade, e, no mérito, pelo seu não provimento, mantendo-se os termos do Acórdão APL TC n° 0069/12 e Parecer PPL TC n° 294/12, em razão da abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa.

VOTO DO CONSELHEIRO ARNÓBIO ALVES VIANA (Formalizador)

Ante os esclarecimentos prestados pelo Relator, afirmando que houve ressarcimento do eventual prejuízo causado ao erário em torno da ínfima quantia de quatrocentos reais, bem como, no que tange aos créditos adicionais de que houve abertura, porém sem Utilização; entendendo que tal falha pode ser relevada a exemplo de inúmeras decisões símiles, peço vênia, para votar pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração de que se trata, e, no mérito, pelo seu provimento parcial, para emitir novo parecer, desta feita, favorável à aprovação das contas do Prefeito do Município de São José de Caiana, sr. José Walter Marinho Marsicano Júnior, mantendo-se a multa aplicada.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n° 04291/11, ACORDAM os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão plenária realizada nesta data, à

unanimidade de votos, em CONHECER a peça recursal em epígrafe, e, no mérito, por maioria, pelo seu PROVIMENTO PARCIAL, para emitir novo parecer, desta feita, FAVORÁVEL à aprovação das contas do Prefeito do Município de São José de Caiana, sr. José Walter Marinho Marsicano Júnior, mantendo-se a multa aplicada e desconsiderando a determinação de remessa sugerida pelo Ministério Público especial, também por maioria.

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

João Pessoa, 1º de agosto de 2012.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

*Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Formalizador*

*Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*

Em 1 de Agosto de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Cons. Arnóbio Alves Viana

FORMALIZADOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL