



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-11384/09

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Serra Grande. Inspeção Especial, exercício de 2009. Levantamento financeiro da movimentação das contas caixa/tesouraria e bancos. Saldo a descoberto. Imputação de débito, aplicação de multa, (...) – RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO contra decisão consubstanciada no Acórdão APL-TC-426/11 – Conhecimento. Não Provimento.

ACÓRDÃO APL-TC - 0742/2012

RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na sessão plenária do dia 29/06/11¹, apreciou o processo de Inspeção Especial realizada na Prefeitura Municipal de Serra Grande, no período de 04 a 07/11/09, cujo objetivo foi a verificação dos documentos de despesas e o saldo das disponibilidades financeiras registrado em contas caixa/tesouraria e bancos, emitindo o Acórdão APL-TC-426/11, com as seguintes decisões:

- I) **Imputar o débito** no valor de **R\$ 545.877,55** ao Sr. **João Bosco Cavalcante**, Prefeito do Município de Serra Grande, em razão de saldo a descoberto na conta Caixa da referida edilidade;
- II) **Aplicar a multa** de **R\$ 5.458,78** ao gestor Sr. **João Bosco Cavalcante**, correspondente a 1% do prejuízo ao erário sobredito, com supedâneo no art. 55, da LOTCE/PB;
- III) **Aplicar a multa** de **R\$ 2.805,10** ao responsável, Sr. **João Bosco Cavalcante**, com supedâneo nos incisos VI, art. 56, da LOTCE/PB, por sonegação de documentos e informações em inspeção realizada pelo Tribunal;
- IV) **Assinar o prazo de 60 dias** ao Prefeito supracitado para o **recolhimento voluntário** dos valores imputados nos itens I, II e III supra, (...)
- V) **Recomendar** à administração Municipal no sentido de adotar sempre as medidas na gestão financeira estabelecidas na Lei nº 4.320/64 e legislação pertinente, bem como encaminhe os documentos necessários tempestivamente ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas;
- VI) **Representar ao Ministério Público Comum** acerca de tudo aquilo constatado com repercussão financeira e administrativa, até penal, com vistas à adoção das providências de sua alçada;
- VII) **Determinar** à Secretaria do Tribunal Pleno para que envie cópia da presente decisão à respectiva Prestação de Contas Anual – exercício 2009 – da Prefeitura Municipal de Serra Grande, Processo TC nº 05927/10, a fim de subsidiar a mesma.

Inconformado com a decisão, em 22/07/11, o Sr.º João Bosco Cavalcante, interpôs Recurso de Reconsideração, apresentando os seguintes argumentos:

Lamentavelmente a prefeitura não foi, com antecedência, comunicada de que os auditores estariam na cidade de Serra Grande no período da inspeção, pois, além do prédio da edilidade, na época, estava em reforma e o tesoureiro estava fora da sede do município, segundo eles, não tinham como esperar o retorno do responsável pelo funcionamento da tesouraria, limitou-se a fazerem um exame incompleto dos documentos disponíveis naquele momento.

Ora, se o saldo, conforme consta na Prestação de Contas Anual, já enviada a esse Órgão, em moeda corrente na tesouraria no dia 31 de dezembro de 2009 era de R\$ 12.256,90 (DOC. Nº 01). Portanto, não tem como prosperar o débito imposto ao prefeito, seria condenar todas as despesas realizadas pela prefeitura no período de 08 de novembro a 31 de dezembro de 2006 no montante de R\$ 545.877,55, pois todos os vales foram regularizados, ficando a tesouraria sem nenhuma pendência.

¹ Publicação no DOE-PB em 07/07/11

Ao exposto requerer de Vossa Excelência, a fim de evitar injustiça, determinar que essa Corte realize nova inspeção “in loco”, para examinar as despesas realizadas no período posterior a data da última fiscalização até o dia 31 de dezembro de 2009, visando comprovar o saldo em caixa de R\$ 12.256,90, conforme consta no balanço financeiro de 2009, (prestação de contas anual) (DOC. N° 02), ou então, recomendar a inclusão do processo em apreço no da análise da prestação de contas anual de 2009, protocolado nesse nessa Corte sob o n° 05927/10.

O Órgão Técnico deste Tribunal, mediante o Grupo Especial de Auditoria, consignou, em seu relatório (fls. 1328/1331), que as alegações do recorrente não têm respaldos e, especificamente, quanto à suposta regularização do saldo em dezembro/2009 (única irregularidade atacada), informou que já tinha solicitado toda a documentação de receita e despesa relativa ao período de 01/01 a 06 de novembro de 2009, sem que tenha sido atendido pelo gestor e/ou responsável pela guarda dos documentos comprobatórios de receita e despesa.

Ante o exposto, o GEA entendeu que permaneceram todas as eivas apontadas no julgamento inicial², tendo em vista que o recorrente não trouxe fatos e/ou documentos que pudessem modificar seu entendimento anterior.

Chamado ao feito, o MPJTCE exarou quota às fls. 1333/1334, da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, enfatizando que, nas peças recursais arguiu-se a existência de registros no sagres de disponibilidades, no qual se intentou demonstrar que havia numerários na conta Caixa ao final do mês de setembro de 2009, em contraponto ao exposto pela Auditoria.

Na ótica do representante Ministerial, “na jurisdição de contas, ao contrário do que ocorre no processo judiciário, o ente processante não deve cingir-se às provas indicadas (ou não indicadas) no devido tempo pelos interessados. Há, ao inverso, o direito e o dever de carrear (ou sopesar) no expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada.”

Diante disso, o Parquet requereu o retorno dos autos à Unidade Técnica “para que se pronuncie considerando as justificativas/documentos trazidos em sede de recurso, mesmo depois da inspeção in loco, com a possibilidade, enfim, de que, se tiver um bom direito, poder influir na decisão a seu favor.”

Novel relatório do GEA, às fls. 1341/1344, a priori, justificou o não atendimento às requisições do interessado na peça do recurso, ressaltando que a PCA do Município de Serra Grande, exercício de 2009 já foi apreciada por este Tribunal em 18/07/2012; e que, em relação a uma nova inspeção in loco, nesta fase processual, não se vislumbra contribuição significativa deste procedimento na elucidação da questão de existência de “saldo a descoberto” no Caixa/Tesouraria da Prefeitura, levantado após a diligência realizada em 2009.

Adentrando na reanálise meritória, o Órgão Técnico detalhou todo seu entendimento, para demonstrar que não merecem acolhimento as alegações do recorrente, assim sintetizado:

- 1. os argumentos trazidos pelo gestor são os mesmos já apresentados na fase de defesa;*
- 2. a alegação da defesa de que os valores registrados na conta caixa foram utilizados conforme a relação de empenhos inserta nos autos não se sustenta, posto que não se apresenta acompanhada dos documentos comprobatórios, e, mesmo que tivesse comprovação, parte destas despesas (R\$ 100.918,13 – total de valor líquido de pagamentos) estaria dentro do período já analisado (até 06/11/2009), assim, não se presta para comprovar despesas ocorridas a partir de 07/11/2009;*

² – Folha de Pagamento em atraso;

– Atraso no pagamento a fornecedores;

– não encaminhamento dos balancetes mensais ao Poder Legislativo;

– Emissão de “vales” como adiantamento de pagamento de diversas despesas, no valor de R\$ 296.993,13, infringindo as legislações pertinentes;

– embaraço à fiscalização desta Auditoria, cabendo multa ao gestor municipal, conforme art. 56, VI, da Lei Complementar n° 18/93;

– Existência de “saldo a descoberto” no Caixa/Tesouraria da Prefeitura Municipal de Serra Grande, no valor de R\$ 545.877,55.

3. quanto às demais argumentações, constata-se que elas já foram apresentadas por ocasião da defesa, bem como que não possuem o condão de modificar o entendimento quanto à ocorrência de saldo a descoberto, cujo quantum foi apurado considerando os documentos comprobatórios de receita e despesa que o gestor apresentou posterior a inspeção da Auditoria.

Outrossim, examinando os registros do SAGRES (1338/1340), o Órgão Auditor chamou atenção para pagamentos ao mesmo prestador do serviço em valor vultoso, ora com recursos da tesouraria, ora com a emissão de cheque (empenhos nº 1755, no valor de R\$ 88.010,00 – pagamento pela tesouraria – e nº 1844, no valor de R\$ 39.300,00, pagamento em cheque). Fato que contradiz a alegação do gestor de que os valores da conta caixa eram necessários para pagamentos de despesas essenciais.

Em razão de todo o exposto, o Grupo Especial de Auditoria entendeu que o Recurso de Reconsideração lançado nos presentes autos deve ser recebido, haja vista que atende os requisitos de admissibilidade quanto à legitimidade do recorrente e à tempestividade do pedido, previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas, e, quanto ao mérito, que lhe seja negado provimento.

Mais uma vez convocado, o MPJTCE, através do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, Dr.Jur., emitiu parecer corroborando com os fatos constatados pelo Corpo Instrutivo, porquanto “o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia, o dever de prestar contas”

E, ao final, opinou pelo conhecimento, por atender aos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito pelo seu não provimento, mantendo na íntegra o teor do Acórdão APL TC 426/2011.

O Relator fez incluir o feito na pauta desta sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

É no art. 33 da lei Complementar Estadual nº 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. 30³ desta Lei. (grifei)

Da dicção do dispositivo suso extrai-se para a formulação do Recurso de Reconsideração não de 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 07/07/2011, enquanto a reconsideração foi recebida por esta Corte em 22/07/2011. 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.

Cumpridas as formalidades relativas ao conhecimento do inconformismo, passarei ao exame meritório.

3

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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 91, de 29/10/2009).

A limine, não é possível acolher a petição do Alcaide no sentido de anexar o presente álbum processual à prestação de contas do exercício de 2009 (Processo TC n° 5927/10), porquanto aquela fora julgada, em Sessão Plenária realizada em 18/07/2012, e, no momento, encontra-se no Grupo Especial de Auditoria – GEA para análise de recurso de reconsideração.

Quanto à lamúria do gestor relacionada à ausência de conhecimento prévio da inspeção especial, promovida pelo TCE/PB, para apuração de elevado saldo registrado/disponível na conta 'Caixa', é preciso repisar que verificação desta natureza se presta a emoldurar o retrato instantâneo da situação financeira do Município, notadamente do numerário escriturado no caixa. Alertar aos responsáveis sobre a provável visita dos Técnicos deste Sinédrio poderia resultar em manipulações indesejáveis dos supostos recursos disponíveis, a fim de camuflar determinada situação atentatória às boas práticas administrativas. Aquele que conduz seus passos gerenciais escoltado na estrita observância à norma legal, sobretudo, relacionada ao manuseio dos recursos públicos, nada guarda temor de se ver fiscalizado, ainda que de forma inesperada. Sendo assim, nesse tipo de operação a surpresa é fator preponderante para o sucesso.

Queixa-se ainda do exame incompleto dos documentos ofertados no momento da diligência, por parte da Unidade Técnica. O protesto não tem razão de existir, haja vista que, mesmo não obtendo êxito na arregimentação de toda documentação indispensável à dissecação da matéria, a Auditoria assinou prazo para envio das peças requeridas (fl. 28), as quais foram encaminhadas pelo interessado (fls. 33/1.235) e posteriormente analisadas, não existindo prejuízo algum ao contraditório.

Esclareça-se que impor barreira ao trabalho dos Inspectores do Controle Externo é prática contumaz dos atuais dirigentes do Poder Executivo de Serra Grande. Se no exercício de 2009, quando desta inspeção especial, vários obstáculos foram erguidos para dificultar o acesso aos documentos de despesa do período perquirido, no de 2011, quando da diligência para instrução da PCA de 2009, idêntica muralha foi construída no intuito de causar embaraços à atuação fiscalizadora. Sobre assunto, através do Acórdão APL TC n° 533/12 (processo TC n° 5927/10), assim me manifestei:

Mais grave ainda foram as barreiras impostas durante a diligência, principalmente no que tange ao acesso restrito aos documentos peticionados, os quais, em boa parte, encontravam-se na posse do contador municipal, conforme manifestação de servidores.

O ato de impor óbice ao perfeito trabalho dos Técnicos desta Corte é caracterizado como embaraço à fiscalização e punido com multa pessoal arrimada no inciso VI, art. 56, da LOTCE.

Em boa hora, frise-se que a utilização da conta Caixa para movimentar quantias consideráveis de recursos é prática reprochável, tendo em vista a difícil tarefa de acompanhar documentalmente a movimentação de numerário, fato que compromete sobremaneira qualquer forma de controle, inclusive da própria Administração. À exceção das despesas de pequeno porte e de pronto pagamento, tal prática deve ser peremptoriamente desaconselhada, posto que, pelas razões expostas, favorece ao extravio de recursos.

No que tange à pretensa regularização da movimentação da conta 'Caixa', que ao final do exercício registrava saldo de R\$ 12.256,90, vejamos o que assentou o Órgão Auditor, verbis:

Para confrontar esse levantamento da Auditoria, o gestor apresentou por ocasião da defesa um quadro inserto às fls. 1269, informando despesas realizadas com esses recursos, as quais, no seu entendimento, comprovariam a utilização do saldo em caixa. De fato, da análise das informações constantes no referido quadro, através dos registros do SAGRES, evidencia-se que as despesas listadas pelo gestor foram lançadas nesse sistema como empenhadas e pagas entre o período de outubro a dezembro de 2009, ou seja, poderiam até servir de comprovação de dispêndios realizados pelo gestor com o numerário que deveria estar no caixa nesse período citado. Contudo, o gestor limitou-se a apresentar a relação dos empenhos (fls. 1269), não inserindo em sua defesa documentos comprobatórios da despesa (recibos, notas fiscais, contratos etc.).

Assim sendo, para fins de elucidação, separamos às fls. 1336/1340 a relação apresentada pelo gestor na defesa (fls. 1269) em dois períodos:

a) para o período de 01/10/2009 a 03/11/2009, as despesas apresentadas como pagas somam R\$ 100.918,13 (valor líquido das despesas), assim, não podem ser consideradas como dispêndios ocorridos após o período apurado pela Auditoria (fls. 1336/1337);

b) para o período de 12/11/2009 a 31/12/2009, as despesas apresentadas como pagas somam R\$ 335.909,60 (valor líquido das despesas), então, estas sim poderiam sanar parte da eiva, ou seja, poderiam comprovar a utilização dos numerários que deveriam estar no Caixa, todavia, não consta nos autos qualquer documento que comprove a efetiva despesa, como: recibos, notas fiscais, contratos etc. (fls. 1338/1339).

Ressalta-se que o GEA somou as despesas pelos valores líquidos, uma vez que, para se considerar valores brutos, é necessária a comprovação do pagamento dos valores retidos, ou seja, da despesa extra-orçamentária, com recursos exclusivamente da conta Caixa.

Outrossim, analisando os registros do SAGRES (1338/1340), chamamos a atenção para pagamentos ao mesmo prestador do serviço em valor vultoso, ora com recursos da tesouraria, ora com a emissão de cheque (empenhos nº 1755, no valor de R\$ 88.010,00 – pagamento pela tesouraria - e nº 1844, no valor de R\$ 39.300,00, pagamento em cheque). Fato que contradiz a alegação do gestor de que os valores da conta caixa eram necessários para pagamentos de despesas essenciais.

Do exame da reconsideração extrai-se que parte das despesas apresentadas, no valor de R\$ 100.918,13, são anteriores ao período de regência, não podendo ser acatada. Quanto às demais, não foram anexados documentos atestatório da efetiva realização destas, motivo pelo qual não merecem acolhida.

Por fim, sublinhe-se que a alegação manejada pelo insurreto de que a situação das disponibilidades, ao término do exercício de 2009, fora regularizada, não condiz com a verdade. Para melhor ilustrar a minha afirmação, ressalte-se que após todo o tramite instrutório da PCA do Executivo de 2009 remanesceram eivas vinculadas a vultoso volume financeiro (R\$ 273.501,19) escriturado em diversas contas bancárias sem comprovação alguma de sua existência. Sobre estes aspectos assim me posicionei, acompanhado à unanimidade pelos Membros do Tribunal Pleno, por meio do Acórdão APL TC nº 533/12, in litteris:

- Manutenção de saldo elevado em caixa, contrariando o art. 164 da Constituição Federal e o art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Saldo financeiro no valor de R\$ 228.411,76 (R\$ 75.826,77 + R\$ 152.584,99) não comprovado.

- Saldo a descoberto do FUNDEB, no valor de R\$ 45.089,43.

Sobre as irregularidades acima expostas, é interessante trazer à baila que esta Corte de Contas, no período de 04 a 07/11/2009, deu início a um processo de inspeção especial (Proc-TC nº 11.384/09), em virtude da elevada soma de recursos financeiros registrados na conta 'Caixa'.

O referido pergaminho processual foi devidamente instruído e, posteriormente, julgado (Sessão Plenária de 29/06/2011, Acórdão APL TC 426/11), resultando na condenação em débito do Sr. João Bosco Cavalcante, Prefeito constitucional, na quantia de R\$ 545.877,55; aplicação de multas (art. 55 e VI, art. 56 da LOTCE; recomendações e representação ao Ministério Público Comum.

Este Relator entende que as falhas apuradas naquele processo e as arroladas nesse momento guardam relação estreita entre si. Não se pode olvidar que o ato de punição já foi imposto nos preditos autos. Revolver a questão no presente instante é abrir arestas para a emergência (surgimento) do indesejado bis in idem, por isso tal falha deve ser trata naquele locus, porém, sem prejuízo da repercussão negativa nas contas sob análise.

Resta claro, então, que a súplica do Chefe do Executivo de Serra Grande não possui força capaz de modificar a decisão inicialmente exarada.

Feita as explanações pertinentes, voto, em estreita sintonia com os Órgãos Auditor e Ministerial, 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 inalterados os termos consubstanciados no Acórdão APL-TC-426/11.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-11384/09, ACORDAM os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em **CONHECER** a peça recursal em epígrafe, e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso interposto mantendo-se intactas as decisões contidas no **Acórdão APL TC -426/2011**.

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

João Pessoa, 03de outubro de 2012.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

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