



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04496/15 (Anexo: Processo TC 13432/14)

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Alhandra

Objeto: Prestação de Contas Anuais, exercício de 2014

Responsável: Marcelo Rodrigues da Costa (Prefeito)

Advogados: Rodrigo Diniz Cabral, Márcio Alexandre Diniz Cabral, Marina Targino Soares de Lucena e Paulino Gondim da Silva Neto

Relator: Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – AGENTE POLÍTICO – CONTAS DE GOVERNO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO I, C/C O ART. 31, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ART. 13, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO IV, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/93 – CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES - EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS – EMISSÃO, EM SEPARADO, DE ACÓRDÃO COM AS DEMAIS DELIBERAÇÕES.

PARECER PPL TC 00015/2017

RELATÓRIO

Examina-se a prestação de contas do Prefeito do município de Alhandra (PB), Sr. Marcelo Rodrigues da Costa, relativa ao exercício de 2014.

Ao analisar as peças que compõem o presente processo, a Auditoria elaborou o relatório inicial com as principais observações a seguir resumidas:

1. A Lei nº 510/2013, de 03/02/2014, referente ao orçamento anual para o exercício em análise, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 69.888.885,00, no entanto, não autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares;
2. A receita orçamentária efetivamente arrecadada no período, subtraindo-se a parcela para formação do FUNDEB, somou R\$ 63.321.085,10, e a despesa orçamentária realizada atingiu R\$ 65.886.312,65;
3. O Balanço Orçamentário Consolidado apresenta déficit de R\$ 2.565.227,55, equivalente a 4,05% da receita orçamentária arrecadada;
4. O saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$ 8.177.637,70, está registrado totalmente na conta "Bancos";
5. O Balanço Patrimonial Consolidado apresenta superávit financeiro de R\$ 1.772.503,90;
6. A despesa com obras e serviços de engenharia, no total de R\$ 4.517.478,36, correspondente a 6,86% da Despesa Orçamentária Total, é objeto de análise nos autos do Processo TC 06509/15;
7. Os subsídios do Prefeito e do vice foram pagos dentro do limite legal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04496/15 (Anexo: Processo TC 13432/14)

8. Os gastos com remuneração dos profissionais do magistério alcançaram valor equivalente a 87,16% dos recursos do FUNDEB, cumprindo o comando do art. 60, § 5º, do ADCT;
9. As aplicações de recursos na MDE, efetivamente empenhadas pelo município, foram da ordem de 36,51% da receita de impostos, inclusive os transferidos, atendendo ao limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da CF;
10. O montante efetivamente aplicado em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 34,07% da receita de impostos, inclusive transferências, atendendo ao mínimo de 15%, estabelecido no inciso II do art. 77 do ADCT;
11. O cumprimento da lei da transparência e do acesso à informação (Leis nº 131/09 e 12.527/11) é objeto de exame nos autos do Processo TC 11195/14;
12. A despesa com pessoal do ente atingiu valor equivalente a 49,86% da RCL – Receita Corrente Líquida e da Prefeitura, 47,46%, cumprindo o comando dos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
13. A dívida municipal se comportou dentro do limite legal;
14. O repasse ao Poder Legislativo correspondeu a 6,98% da receita tributária e transferida no exercício precedente, cumprindo o comando do art. 29-A, da CF;
15. Há registro de denúncia relacionada a gestão de pessoal, consoante Processo TC 13952/14, em trâmite neste Tribunal, e referente à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, conforme Processo TC 13432/14, anexado aos presentes autos, em razão de tratar de matéria aqui apurada;
16. Por fim, destacou as seguintes irregularidades:
 - 16.1. Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (sem autorização legal), no valor de R\$ 21.098.047,37;
 - 16.2. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, no valor de R\$ 44.014.699,75;
 - 16.3. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito;
 - 16.4. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 2.565.227,55;
 - 16.5. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;
 - 16.6. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, na importância de R\$ 1.287.338,79;
 - 16.7. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 1.287.338,79; e
 - 16.8. Ausência de projeto executivo para obras ou serviços, na importância de R\$ 11.352,39.

Regularmente intimado, o Prefeito apresentou defesa às fls. 816/1940 e 1943/1948.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04496/15 (Anexo: Processo TC 13432/14)

Ao analisar os argumentos, a Auditoria lançou o relatório de fls. 1953/1977, com o seguinte entendimento:

- a) Sugeriu o encaminhamento à Secretaria da Receita Federal do Brasil da documentação e dos registros produzidos na instrução inicial, para apuração em toda sua inteireza do valor da obrigação previdenciária não recolhida, cuja estimativa presente naquele relatório atingiu R\$ 837.755,60;
- b) Considerou elididas as irregularidades seguintes:
 - Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito; e
 - Ausência de projeto executivo para obras ou serviços, no valor de R\$ 11.352,39.
- c) Manteve as irregularidades a seguir discriminadas:
 - Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (sem autorização legal), no valor de R\$ 21.098.047,37;
 - Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, na importância reduzida em relação à apuração inicial de R\$ 24.994.078,00;
 - Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, na importância de R\$ 2.565.227,55;
 - Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;
 - Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador (RGPS) no valor estimado de R\$ 837.755,60; e
 - Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (RGPS) no valor estimado de R\$ 837.755,60.

Por tratar de matéria aqui abordada, relacionada à abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa, e em atendimento a sugestão oferecida pela Auditoria, o Relator determinou a anexação do processo de denúncia de número TC 13432/14 aos presentes autos.

Há duas manifestações do **Ministério Público junto ao TCE/PB**. A primeira (Parecer nº 1519/15) foi emitida no bojo do Processo TC 13432/14, retromencionado, fls. 314/317, da lavra do d. Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, entendendo que “o Poder Executivo ao constatar a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, pode deflagrar processo legislativo a fim de obter autorização legal para abertura de crédito suplementar. Obtida tal autorização, a abertura do crédito dar-se-á por meio de decreto”, conforme dispõe o art. 42¹ da Lei nº 4320/64. “Acontece que, no caso, a previsão no projeto da lei orçamentária que dispunha sobre a autorização para créditos suplementares até o limite de 60% do total da despesa fixada foi suprimida, conforme o texto da LOA – Lei nº 510/2014, publicada no Diário Oficial do Município em fevereiro de 2014. Não havendo assim, qualquer previsão que possibilitasse tal abertura de crédito”. Assim, pugnou pela PROCEDÊNCIA da denúncia examinada e imposição de MULTA PESSOAL ao gestor, com base no art. 55 do TCE.

¹ "Art. 42 – Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do executivo."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04496/15 (Anexo: Processo TC 13432/14)

A segunda manifestação do *Parquet*, que trata das presentes contas, lançada por meio do Parecer nº 1493/16, subscrita pelo eminente Procurador Manoel Antônio dos Santos, pugnou pelo(a):

1. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a irregularidade da prestação de contas no tocante aos atos de gestão de responsabilidade do Prefeito do Município de Alhandra, Sr. Marcelo Rodrigues da Costa, relativas ao exercício de 2014;
2. Declaração de atendimento parcial ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do Prefeito Municipal de Alhandra, relativamente ao exercício de 2014;
3. Aplicação de multa ao referido gestor, Sr. Marcelo Rodrigues da Costa, nos termos do art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93), por transgressão a normas constitucionais e legais, cf. apontado;
4. Representação à Delegacia da Receita Previdenciária no tocante à omissão relativa a não pagamento de contribuição previdenciária constatada nos presentes autos;

Agendado para a sessão plenária de 14/12/2016, o processo foi retirado de pauta, a pedido do Relator, em atendimento à solicitação do patrono do Prefeito, motivada por doença.

Na sessão plenária de 15/02/2017, após a relatoria, o julgamento do processo foi adiado para a sessão subsequente (22/02/2017), por pedido de vista do Conselheiro Arnóbio Alves Viana.

É o relatório, informando que as intimações de praxe foram efetivadas.

PROPOSTA DE DECISÃO DO RELATOR

As irregularidades subsistentes na presente prestação de contas tratam de:

- 1) Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (sem autorização legal), no valor de R\$ 21.098.047,37;
- 2) Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, na importância reduzida em relação à apuração inicial de R\$ 24.994.078,00;
- 3) Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, na importância de R\$ 2.565.227,55;
- 4) Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;
- 5) Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador ao RGPS, no valor estimado de R\$ 837.755,60; e
- 6) Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao RGPS, no valor estimado de R\$ 837.755,60.

As duas irregularidades seguintes também foram objeto de denúncia apurada no Processo TC 13432/14, anexado aos presentes autos:

- **REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM A EXISTÊNCIA DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO (SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL), NO VALOR DE R\$ 21.098.047,37; e**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04496/15 (Anexo: Processo TC 13432/14)

- **ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS – SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, NA IMPORTÂNCIA REDUZIDA EM RELAÇÃO À APURAÇÃO INICIAL DE R\$ 24.994.078,00.**

A denúncia, formalizada por meio do Processo TC 13432/14, foi oferecida pelo Presidente da Câmara Municipal de Alhandra, Sr. Daniel Miguel da Silva, cujo teor, em resumo, noticia que o Prefeito procedeu à abertura de créditos suplementares, através do Decreto nº 36/2014, no valor de R\$ 24.994.078,00, sem a autorização do Legislativo, visto que a previsão constante do Projeto de Lei do Orçamento para 2014, de nº 30/2013, que dispunha sobre a autorização até o limite de 60% da despesa fixada, foi objeto de supressão, consoante decisão neste sentido, contida na Emenda Supressiva nº 08/2013 e na Lei nº 510/2014.

Cumprir informar que o Processo TC 13432/14, referente à denúncia acima mencionada, foi relatado na sessão plenária de 16/03/2016, ocasião em que os Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Fábio Túlio Filgueiras Nogueira proferiram seus votos em concordância com o voto do Relator, entendendo procedente a denúncia e irregular o Decreto nº 36/2014, com aplicação de multa ao denunciado, anexação do ato às contas de 2014 e comunicação da decisão às partes. Naquela sessão, o Conselheiro André Carlo Torres Pontes pediu vista do processo, que, após adiamentos decorrentes de suas férias e do exercício da Presidência, se pronunciou sobre o feito na sessão plenária de 18/05/2016. Votou nos seguintes termos:

“Observe-se, no sentido de que a Câmara denunciante cometeu, também, a ilegalidade ao zerar a possibilidade de crédito suplementar pela Prefeitura Municipal de Alhandra, descumprindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. O Prefeito ao editar o Decreto 36/2014 cometeu a ilegalidade ao extrapolar o limite de R\$ 3.494.444,25, conforme interpretação sistemática da Lei das Diretrizes Orçamentárias, em seus artigos 10 e 36. Julgo parcialmente procedente a denúncia, para se declarar que o Decreto 36/2014 é ilegal, na medida em que extrapolar o uso de dotações orçamentárias de um doze avos da proposta que foi apresentada ao Poder Legislativo. Gostaria de deixar registrado, de que a Câmara não poderia ter, simplesmente, revogado o dispositivo de autorização de crédito suplementar, porque rompeu com o princípio da harmonia. E segundo a doutrina, romper com a doutrina é muito mais grave do que com o simples dispositivo legal.”

O processo TC 13432/14 foi retirado de pauta, após preliminar suscitada pelo Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, acatada pelos demais Conselheiros, tendo como escopo o retorno dos autos à Auditoria para (1) informar se os créditos adicionais abertos através do Decreto nº 36/2014 foram utilizados, e em que montante, e (2) informar também se outros créditos adicionais foram abertos durante o exercício financeiro sem autorização legislativa, e se foram utilizados, e em que montante. Como resposta, a Auditoria lançou o relatório de fls. 2298/2301, com o seguinte entendimento, sugerindo a anexação da denúncia ao presente processo de prestação de contas:

1. *Informar se os créditos adicionais abertos através do Decreto nº 36/2014 foram utilizados, e em que montante:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04496/15 (Anexo: Processo TC 13432/14)

RESPOSTA: Sim, no montante de R\$ 15.611.677,17.

2. *Informar também se outros créditos adicionais foram abertos durante o exercício financeiro sem autorização legislativa, e se foram utilizados, e em que montante:*

RESPOSTA: Sim, além dos créditos adicionais abertos com base no Decreto Municipal nº 36/2014, foram abertos créditos adicionais sem autorização legislativa no montante de R\$ 19.020.621,75, dos quais foram utilizados R\$ 5.486.370,20.

O defendente alega, resumidamente, que os créditos suplementares abertos em 2014, inclusive por meio do Decreto nº 36/2014, foram lastreados pela Lei nº 489/13 (LDO - arts. 10º e 36) ², pela Lei nº 517/14³, que autoriza a suplementação até 20% da despesa fixada para o Executivo, bem como pela Lei nº 530/14⁴, que autoriza a suplementação até 10% da despesa fixada.

Com base nas Leis nº 517/14, de 01/07/2014, e 530/14, de 12/12/2014, acima citadas, e considerando que a LDO não serve de lastro para abertura de créditos adicionais, o gestor teria como limite de abertura de créditos suplementares o valor de R\$ 20.466.665,50. Entretanto, segundo apurou Auditoria, foram abertos e utilizados R\$ 21.098.047,37. Desta forma, o Prefeito teria utilizado créditos adicionais suplementares sem autorização legal na importância de R\$ 631.381,87, comprometendo as presentes contas. Porém, compulsando os autos, o Relator constatou a existência da Lei nº 513/2014, de 17/04/2014, que autoriza a abertura de créditos especiais, no total de R\$ 9.223.200,00. Acontece que o corpo da mencionada lei elenca diversas suplementações, fugindo à natureza dos créditos especiais, o que nos faz crer que houve falha em sua elaboração. No entanto, considerando que o valor autorizado durante o exercício através das Leis nº 513, 517 e 530/2014, supera os créditos suplementares e especiais abertos, o Relator entende que a falha não deve comprometer as presentes contas. Entretanto, quanto à denúncia, considerando que, de fato, foram abertos créditos suplementares em janeiro de 2014 (Decreto nº 36/2014) sem autorização legal, o Relator entende procedente a representação, cabendo a punição com a multa prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB.

Relativamente à **FALTA DE EMPENHAMENTO E DE RECOLHIMENTO PREVIDENCIÁRIO PATRONAL AO RGPS, NA IMPORTÂNCIA DE R\$ 837.755,60**, a parcela efetivamente recolhida alcançou montante aceitável em relação à estimativa (74,38% do valor estimado), cabendo apenas a punição por multa e a comunicação do fato à Receita Federal do Brasil, para as providências de sua alçada, consoante sugeriu a Auditoria no relatório de análise de defesa.

² "Art. 10. Autoriza 60% de suplementação;"

"Art. 36. Se até o último dia do exercício de 2013, a Câmara Municipal não tiver concluído a votação da proposta orçamentária, a mesma entra em vigor a partir de 1 de janeiro de 2014."

³ Lei nº 517/2014

"Art. 1º. Fica autorizada a abertura de crédito suplementar em favor do Poder Executivo Municipal no valor de 20% (vinte por cento) e o Poder Legislativo Municipal no valor de 15% (quinze por cento), referentes as despesas fixadas nos seus respectivos orçamentos para o exercício de 2014."

⁴ Lei nº 530/2014

"Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir crédito suplementar ao orçamento do exercício de 2014, no percentual de 10% da despesa fixada".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04496/15 (Anexo: Processo TC 13432/14)

Em referência à **DESPESA NÃO LICITADA**, a Auditoria destacou que se refere à instalação e manutenção de ar condicionado (R\$ 19.820,00), locação de software (R\$ 17.290,00), serviço de som (R\$ 8.600,00), refeições (R\$ 17.539,00), gêneros alimentícios (R\$ 44.669,55), equipamentos de limpeza (R\$ 13.500,00) e material de informática (R\$ 8.887,80), perfazendo R\$ 130.306,35. O Relator entende que pela natureza e periodicidade das aquisições, bem assim pela importância envolvida em relação à despesa total do exercício, excepcionalmente, a falha não deve comprometer as contas, servindo de motivo para aplicação da multa prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB.

Pertinente à **OCORRÊNCIA DE DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, SEM A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS EFETIVAS**, o Relator entende que a eiva deve servir de motivo para aplicação de multa, sem prejuízo de se recomendar ao gestor a adoção de medidas, nos exercícios seguintes, visando ao equilíbrio das contas.

Feitas essas observações, o Relator propõe aos Conselheiros do Tribunal de Contas a:

- 1) Emissão de parecer favorável à aprovação das presentes contas;
- 2) Regularidade com ressalvas das contas de gestão do Prefeito, na qualidade de Ordenador de Despesas;
- 3) Procedência da denúncia relativa abertura e utilização de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa, no momento de sua formulação, situação que, no entanto, foi regularizada durante o exercício, através das Leis nº 513, 517 e 530/2014;
- 4) Aplicação de multa ao gestor, no valor de R\$ 2.000,00, com fundamento no art. 56, inciso II, em razão das irregularidades anotadas pela Auditoria⁵;
- 5) Comunicação à Receita Federal do Brasil sobre a inconsistência relacionada ao não recolhimento integral de obrigações previdenciárias patronais;
- 6) Expedição de comunicação da presente decisão ao denunciante; e
- 7) Recomendação ao atual gestor para que observe os comandos legais norteadores da Administração Pública, adotando medidas com vistas a evitar as falhas nestes autos abordadas, sobretudo, no que diz respeito à (1) abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo; (2) deficiente recolhimento previdenciário patronal ao RGPS; (3) despesa não licitada; e (4) desequilíbrio orçamentário.

DECISÃO DO TRIBUNAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, o art. 13, § 1º, da Constituição do Estado, e o art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, apreciou os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL DE ALHANDRA (PB), Sr. Marcelo Rodrigues da Costa, relativa ao exercício financeiro de 2014, e

CONSIDERANDO que constituem objetos de emissão de Acórdão específico o julgamento das contas de gestão e da denúncia, a aplicação de multa, comunicação à Receita Federal do Brasil e ao denunciante e a emissão de recomendações;

⁵ (1) Abertura de créditos adicionais sem autorização legal (denúncia); (2) Despesa não licitada; (3) Ocorrência de déficit orçamentário; e (4) Falta de empenhamento e de pagamento das obrigações previdenciárias patronais ao RGPS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04496/15 (Anexo: Processo TC 13432/14)

DECIDIU, em sessão plenária hoje realizada, por unanimidade, com declaração de suspeição de voto do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, acatando a proposta de decisão do Relator, EMITIR PARECER FAVORÁVEL À SUA APROVAÇÃO, com a ressalva contida no art. 138, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Publique-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 22 de fevereiro de 2017.

Assinado 21 de Março de 2017 às 16:04



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 21 de Março de 2017 às 14:26



Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos
RELATOR

Assinado 30 de Março de 2017 às 16:29



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 24 de Março de 2017 às 10:08



Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 22 de Março de 2017 às 12:52



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO

Assinado 22 de Março de 2017 às 09:09



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
CONSELHEIRO

Assinado 22 de Março de 2017 às 09:03



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL