



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04933/10

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Caaporã. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Atendimento integral às exigências essenciais da LRF. Regularidade com ressalvas. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-TC - 654 / 2011

RELATÓRIO:

Trata o presente processo digital da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Caaporã, relativa ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Senhor Aremilson Alexandre Chaves, atuando como gestor daquela Casa Legislativa.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização - Departamento de Acompanhamento da Gestão Municipal II - Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V (DIAFI/DEAGM II/DIAGM V) deste Tribunal emitiu, com data de 31/03/2011, com base numa amostragem representativa da documentação enviada em meio eletrônico a este TCE, bem como, em diligência, realizada no período de 21 a 25/02/2011, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1. A PCA foi apresentada no prazo legal e de acordo com a RN-TC-03/10.*
- 2. A Lei Orçamentária Anual de 2009 – LOA nº 538/2009 de 02/01/2009 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 1.728.000,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas/recebidas atingiram o valor de R\$ 1.800.260,37 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 1.773.078,52, como consequência verificou-se superávit orçamentário no valor de R\$ 27.181,85.*
- 4. O limite da despesa total do Poder Legislativo de Princesa Isabel alcançava o montante de R\$ 1.487.208,78, correspondendo a 8% do somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas no exercício anterior, conforme determina a Constituição Federal, todavia, as despesas realizadas foram superiores a este montante em R\$ 285.269,74.*
- 5. As despesas totais do Poder Legislativo Municipal representaram 9,54% das receitas tributárias e transferidas do exercício anterior, atendendo à CF/88.*
- 6. As despesas totais com folha de pagamento do Poder Legislativo, após inclusão de gastos com consultorias jurídica e contábil, atingiram 75,31% das transferências recebidas, descumprindo o artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal.*
- 7. A despesa com pessoal do Legislativo Municipal alcançou o montante de R\$ 1.470.205,00, representando 5,71% da RCL, abaixo do teto fixado pelo art. 20 da LRF (limite 6%), entretanto, havendo ultrapassado o limite prudencial.*
- 8. O Balanço Financeiro não apresentou um saldo para o exercício subsequente.*
- 9. No exercício, não foram observadas despesas não licitadas, como também, denúncias.*

O citado relatório, ainda, apontava para as irregularidades seguintes:

- a) Diferença apresentada na contabilização das transferências recebidas no valor de R\$ 27.181,85, devendo o gestor se não justificar, devolver esse valor aos cofres públicos;*
- b) Despesas não comprovadas com pagamento do INSS no valor de R\$ 10.280,79, causando prejuízo ao erário;*
- c) Não escrituração das receitas com arrecadação do INSS dos segurados no valor de R\$ 64.567,78, causando prejuízo ao erário;*
- d) Despesa total com Legislativo municipal no valor de R\$ 1.773.078,52, equivalente a 9,54% da receita tributária e de transferências, não cumprindo o art. 29-A, da Constituição Federal;*

- e) *Despesas com folha de pagamento de pessoal da Câmara no valor de R\$ 1.335.303,99, equivalente a 75,31% das transferências recebidas, infringindo o art. 29-A, parágrafo primeiro da Constituição Federal;*
- f) *Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 45% de servidores comissionados, priorizando a contratação desta modalidade de serviços em detrimento a realização de concurso público.*

Tendo em vista as irregularidades apontadas pela Auditoria, o Relator ordenou a citação do então Gestor, respeitando, assim, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. O mesmo acudiu ao chamamento formulando defesa (Protocolo/Documento n° 7442/11), que fora analisada pela Unidade Instrutória. Ao final do exame das contrarrazões ministradas pelo interessado, a Auditoria emitiu as seguintes conclusões:

- *Quanto à diferença apresentada na contabilização das transferências recebidas no valor de R\$ 27.181,85, informou que tal quantia “foi destinada a Administração Indireta – Instituto de Prev. Social dos Servidores de Caaporã- segundo extrato contido no doc. TC n° 12813/11, e não ao Poder Legislativo, **sanado**, destarte, **a irregularidade levantada no relatório inicial.**”*
- *No que pertine a não escrituração das receitas com arrecadação do INSS dos segurados, os argumentos elaborados pela defesa mostraram-se suficientes para a mudança de entendimento, portanto, **a pecha foi considerada elidida.***
- *Em relação às despesas não comprovadas com INSS (R\$ 10.280,79), acatou parte das alegações defensórias para **reduzir o montante para R\$ 6.450,01**, vez que não foi possível identificar nos documentos colacionados aos autos as Guias de Recolhimento Previdenciário nos valores de R\$ 557,70 e R\$ 5.892,31.*
- *Concernente às despesas totais do Poder Legislativo, em percentual superior ao limite constitucionalmente estabelecido, a Auditoria entendeu assistir razão ao Gestor, pugnano, assim, pela **elisão da pretensa eiva.***
- *Tangente às despesas com folha de pagamento de pessoal da Câmara no valor de R\$ 1.335.303,99, equivalente a 75,31% das transferências recebidas, infringindo o art. 29-A, parágrafo primeiro da Constituição Federal, o Órgão Auditor sustentou que “os serviços de assessoria contábil e advocatícia são de natureza contínua e rotineira, que se repetem continuamente sem características de serviços singulares, estando, portanto, enquadrados no cômputo das despesas com pessoal. **Persiste a irregularidade.**”*
- *No que toca à formação dos quadros de pessoal da Câmara Legislativa, afirmou que “no exercício de 2009 ficou evidente a contratação de servidores comissionados em detrimento ao ingresso de servidores concursados como determina a Constituição Federal, art. 37, inciso II. **Permanece a falha.**”*

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE emitiu Parecer n° 0976/11, da lavra da Subprocuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, opinando pela:

1. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
2. **IRREGULARIDADE** das contas em comento, relativas ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Aremilson Alexandre Chaves;
3. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao então representante de Câmara Municipal de Boa Ventura, Sr. João José de Oliveira, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE;
4. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao então Presidente da Câmara Municipal de Caaporã, Sr. Aremilson Alexandre Chaves, no valor de R\$ 6.450,01, em função de despesas não comprovadas com INSS;
5. **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Legislativo de Caaporã no sentido de sempre diligenciar a comprovação de todas as despesas, realizar gastos com pessoal dentro dos limites constitucionais, bem como priorizar a contratação de servidores concursados;

6. **DISPONIBILIZAÇÃO** dos autos eletrônicos ao Ministério Público Comum, ao Ministério Público Federal e à Receita Federal do Brasil para fins de análise detida e respectiva da irregularidade referente a não comprovação de despesas com INSS, por conta, inclusive, dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92.

O Relator recomendou o agendamento do processo na pauta desta sessão, determinando as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

A Constituição Estadual, § único do art. 70¹, em simetria com a Carta Magna Federal, instituiu o dever de prestar contas a qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, e atribuiu competência ao Tribunal de Contas do Estado para julgá-la, inciso II, art. 71².

Ao se debruçar sobre a vertente prestação de contas, o TCE/PB exerce uma de suas prerrogativas, qual seja, o acompanhamento a posteriori da gestão. Destinado a verificação da regularidade da execução das despesas no exercício, tal acompanhamento visa, também, constatar se os atos de gestão encontram-se em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, notadamente, Legalidade, Moralidade, Impessoalidade e Eficiência.

Sobre os precitados princípios, adverte o saudoso administrativista Hely Lopes Meireles em seu escólio: “... por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.”

Princípios são bases ideológicas que margeiam todo o arcabouço jurídico nacional e hierarquicamente se sobrepõem às leis, tendo em vista que estas são elaboradas em estrita observância àqueles.

Sem perder de vista esses paradigmas, a LRF, Lei Complementar nº 101/00, erigiu a categoria de princípio da Administração Pública, de todas as esferas, a responsabilidade na gestão fiscal, cujos pressupostos repousam na ação planejada e transparente, tendente à manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Feitas estas considerações iniciais, passo a divagar sobre os inúmeros aspectos irregulares apontados pelo Órgão de Instrução.

- Despesas não comprovadas com pagamento do INSS no valor de R\$ 6.450,01, causando prejuízo ao erário.

Dentre os documentos acostados na defesa (Doc. 07442/11) encontram-se cópias das guias de despesa extra-ornamentaria, acompanhadas de cópias das Guias de Recolhimento Previdenciário (GPS) e do comprovante de pagamento.

Compulsando com a devida atenção, a Assessoria de Gabinete conseguiu identificar a documentação probante do recolhimento do valor de R\$ 557,70, referente à competência de novembro de 2009 (guia de despesa extra-ornamentaria nº 109, fl. 107, Doc. 7442/11).

Quanto ao recolhimento não comprovado no valor de R\$ 5.892,31, é preciso consignar que existem 03(três) guias de despesa extra-orçamentária em igual montante (guias nº 101, 118 e 90). O documento atestatório do pagamento da guia nº 101(competência outubro/2009) está insito a folha 91. Na folha 115 verifica-se a confirmação da quitação da guia 118 (competência novembro/2009).

¹ Art. 70 (...)

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumia obrigações de natureza pecuniária.

² Art. 71 (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Por fim, o comprovante de quitação da guia nº 90, é visualizado no Doc. 5289/11 (achados da Auditoria), fl. 61.

Desta feita, pedindo máxima vênia aos Órgãos Ministerial e Auditor, o álbum processual não autoriza concluir pela existência de despesas não comprovadas referentes ao recolhimento do INSS.

- Despesas com folha de pagamento de pessoal da Câmara no valor de R\$ 1.335.303,99, equivalente a 75,31% das transferências recebidas, infringindo o art. 29-A, parágrafo primeiro da Constituição Federal.

O citado mandamento da Carta Maior Federal prevê o limite para gasto com a folha de pagamento da Câmara Municipal, qual seja, 70% de sua receita, todavia, a Auditoria apontou que o Parlamento Mirim excedeu-se ao efetuar gastos com pagamentos em folha no percentual de 75,31%. A Unidade Técnica destaca que adicionou despesas realizadas com a contratação de serviços de assessoria jurídica e contábil, no valor total de R\$ 100.900,00.

O interessado, em sua defesa apresentada, contestou a classificação da despesa com contratação de serviços de assessoria jurídica para efeito de despesa com pessoal, frisando que a Câmara Municipal não ultrapassou o limite legal para gastos com folha de pagamento.

A despesa total com pessoal é assim definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1.º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”

Diante da legislação pertinente, entendo que a despesa realizada com serviços de assessoria jurídica e contábil não deve ser considerada para efeito da verificação do § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, pois a contratação para prestação de serviços só será computada quando ocasionar substituição de servidor ou empregado público, o que não é o caso em evidência. Neste sentido, exarei posição, acompanhado à unanimidade, no Acórdão APL TC nº366/11 (Processo TC nº 5016/10, Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Imaculada, exercício 2009).

Ao manter os valores apresentados na PCA encaminha a esta Corte de Contas, o percentual de gasto com folha de pagamento se apresenta em 69,06 % da receita da Câmara Municipal, portanto, dentro do limite definido pela Carta Magna Federal para gastos com folha de pagamento, não havendo em se falar de irregularidade neste item.

- Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 45% de servidores comissionados, priorizando a contratação desta modalidade de serviços em detrimento a realização de concurso público.

Em relação à pecha em disceptação, concordo com a manifestação externada pela representante do Ministério Público Especial, Subprocuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos termos seguintes:

“A contratação de servidores comissionados é exceção à regra do concurso público, devendo ser recomendado ao atual gestor reestruturar o quadro de pessoal da Câmara de Vereadores de Caaporã, realizando-se concurso público, desta feita evitando incorrer em abusos, nomeando pessoas para exercer cargos comissionados que chegam à quase metade do quadro organizacional, o que é algo irrazoável e mesmo atentatório ao princípio da igualdade de acesso ao serviço público, dentre outros aspectos.”

Ex positis voto pelo(a):

- *atendimento integral dos preceitos da LRF;*
- *regularidade com ressalvas das contas da Câmara Municipal de Caaporã, referente ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Aremilson Alexandre Chaves;*
- *recomendação ao atual Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Caaporã no sentido de priorizar a contratação de pessoal por intermédio de regular concurso público.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **CONSIDERAR** o atendimento integral dos preceitos da LRF;
- II. **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2009, da Câmara Municipal de Caaporã, sob a responsabilidade do Sr. Aremilson Alexandre Chaves, atuando como gestor do Poder Legislativo;
- III. **RECOMENDAR** ao atual Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Caaporã no sentido de priorizar a contratação de pessoal por intermédio de regular concurso público.

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

João Pessoa, 31 de agosto de 2011.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

*Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*

Em 31 de Agosto de 2011



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL