



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO -TC-05096/10**

*Poder Legislativo Municipal. Câmara de Nova Olinda. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Atendimento integral às exigências da LRF, irregularidade, imputação de valor ao Gestor municipal por danos amargados pelo Erário e recomendações.*

### **ACÓRDÃO-APL-TC - 264/12**

#### **RELATÓRIO:**

*Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Nova Olinda, relativa ao exercício de 2009, sob a responsabilidade dos Senhores Francisco Cipriano dos Santos (01/01/2009 a 11/11/2009) e Clementino de Sousa Neto (12/11/2009 a 31/12/2009), atuando como ex-gestores 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 22/09/2011, o relatório eletrônico, com base em uma amostragem representativa da documentação enviada a este TCE, 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 452/2009 de 05/12/2009 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 410.000,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 409.499,92 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 413.825,07, apresentando um déficit orçamentário de R\$ 2.471,16.*
- 4. As Receitas e Despesas Extra-Orçamentárias corresponderam, respectivamente, aos valores de R\$ 33.043,19 e R\$ 38.136,02.*
- 5. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representa 7,94% das receitas tributárias e transferidas, cumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.*
- 6. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu 63,31% das transferências recebidas no exercício, cumprindo o disposto no Art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 7. A despesa com pessoal representou 3,47% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2009, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 8. Os RGF's referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo, contém todos os demonstrativos previstos na Portaria nº 632/06 da Secretaria do Tesouro Nacional e foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar 101/00.*
- 9. Regularidade na remuneração dos senhores Vereadores.*
- 10. Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise.*

*Tendo em vista as irregularidades apontadas pela Auditoria, o Relator ordenou a citação do interessado respeitando, assim, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, sendo apresentada defesa acompanhada de documentos comprobatórios, anexados ao processo eletrônico, cuja análise do Órgão de Instrução concluiu pela reminiscência das seguintes irregularidades inicialmente apontadas, a saber:*

#### **De responsabilidade de ambos os gestores.**

##### **Gestão Fiscal:**

- 1. Déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 5.683,98.*

**Gestão Geral:**

2. Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas, despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 10.770,81, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente.
3. Balanço financeiro e orçamentário incorretamente elaborado.
4. Despesa não comprovada com o pagamento do INSS, no valor de R\$ 9.184,90, causando prejuízo ao erário, sendo R\$ 2.761,24 de responsabilidade do Sr. Clementino de Sousa Neto e R\$ 6.423,66 do gestor Francisco Cipriano dos Santos.

**De responsabilidade do gestor Francisco Cipriano dos Santos.**

5. Excesso de consumo de combustível no valor de R\$ 3.537,70, causando prejuízo ao erário.
6. Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 100% de servidores comissionados, infringindo o art. 37 da Constituição Federal, no que tange a realização de concursos públicos.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE emitiu o Parecer nº 0161/12, da lavra do Ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, após tecer considerações acerca das irregularidades remanescente nos autos, pugnou para que esta Egrégia Corte, em razão do exame das contas do exercício de 2010, da Mesa da Câmara Municipal de Serra Grande, pugne pela(o):

- a) **Julgamento Irregular** das contas dos Senhores Francisco Cipriano dos Santos e Clementino de Sousa Neto, responsáveis pela gestão da Câmara Municipal de Nova Olinda, durante o exercício financeiro de 2009.
- b) **Atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- c) **Aplicação de multa** aos Senhores Francisco Cipriano dos Santos e Clementino de Sousa Neto, com fulcro no art. 56, II da LOTCE.
- d) **Imputação de Débito**, no valor de R\$ 2.761,24 ao Sr. Clementino de Sousa Neto e de R\$9.961,36 ao Sr. Francisco Cipriano dos Santos, sendo R\$ 6.423,66, em razão de despesas não comprovadas com contribuições previdenciárias, e R\$ 3.537,70 em virtude de despesas excessivas com combustíveis.
- e) **Recomendação** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Nova Olinda, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, principalmente, àquela referente a realização de concurso público para preenchimento dos cargos efetivos, já previstos em lei.

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

**VOTO DO RELATOR:**

Para o gestor probro, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, neste instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado.

Após breve preâmbulo, passo a comentar, sinteticamente, sobre as irregularidades ventiladas pela Auditoria:

**Gestão Fiscal:****- Déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 5.683,98.**

A Unidade de Instrução refez os cálculos para verificação dos valores que foram recolhidos como contribuição previdenciária - parte patronal, realizando uma apuração dos encargos previdenciários devidos pelo Ente. Para tanto, a Auditoria tomou como base o montante referente à despesa com pessoal civil do Poder Legislativo, empenhado no exercício de 2009, concluindo pelo recolhimento daquela contribuição em valor menor que o previsto na legislação previdenciária, na quantia de R\$ 10.770,81.

Este mesmo valor apontado como não recolhido pelo Órgão Auditor (R\$ 10.770,81) foi por ele considerado, para apurar o “resultado da execução orçamentária” que, inicialmente, resultou em superávit orçamentário, ou seja, receitas superiores às despesas. Após a inclusão da citada quantia, encontrou-se um déficit orçamentário de R\$ 5.683,98.

Data Vênia o esmero da Unidade Técnica, possíveis divergências com relação a valores recolhidos devem ser apuradas através de procedimento fiscal regular, realizado por intermédio da Receita Federal, cabendo a este Tribunal encaminhar informações e/ou indícios de irregularidades nos valores recolhidos ao Órgão responsável para a devida apuração, entendimento este também esboçado pelo MP em seu parecer.

Dessa forma, por não vislumbrar irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, entendo inexistirem motivos para ser agregado valor à execução orçamentária, fato este que resultaria no citado déficit orçamentário, portanto, não há que se falar de irregularidade sobre o item aqui examinado.

**- Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 10.770,81.**

Aduz a Auditoria que o total da despesa de pessoal da Câmara Municipal de Nova Olinda, exercício 2009, totalizou o montante de R\$ 219.983,17. Dessa forma, a contribuição patronal junto ao INSS, tomando-se por base a alíquota de 22%, alcançaria o valor de R\$ 48.396,30, entretanto, a Edilidade contabilizou a quantia de R\$ 46.810,00.

Assiste razão ao Órgão Auditor tendo em vista que a legislação aplicável, referente às contribuições patronais, em particular o Decreto Federal 6042/2007, em seu anexo V, prevê para o CNAE<sup>1</sup> 8411-6/00 - Administração Pública em geral, a alíquota de 2%, diferentemente do que foi alegado pela Defesa.

A eiva enseja recomendação à atual Administração, no sentido de contabilizar regularmente as contribuições patronais junto ao INSS no intuito de evitar, em ocasiões futuras, as máculas constatadas no exercício em análise.

**- Balanço financeiro e orçamentário incorretamente elaborado.**

O sistema de contabilidade pública é composto de subsistemas, a saber: orçamentário, financeiro, patrimonial, custos e compensação. Os declinados subsistemas são intrinsecamente ligados, muito embora cada um desses possa ser considerado de forma individualizada.

Segundo o subsistema orçamentário, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria, para o Estado, obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58, Lei n° 4.320/64), sendo vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60, Lei n° 4.320/64). Em outras palavras, para fins orçamentários, a despesa nasce com a regular emissão do empenho, que deve indicar, por obrigação, a existência de dotação suficiente para atendê-la.

As ponderações iniciais são necessárias, para historiar a vertente irregularidade.

Conforme a Auditoria, no exercício em crivo, as incorreções detectadas decorrem da não contabilização de contribuições patronais devidas ao INSS, no valor de R\$ 10.770,81, fato que elevou a Despesa registrada no Balanço Orçamentária do exercício para R\$ 415.183,90, resultando em uma execução deficitária, e, por consequência, a inscrição daquela quantia nos restos a pagar, modificando, também, o Balanço Financeiro apresentado.

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu in casu, Comportando, portanto, recomendação.

**- Despesa não comprovada com o pagamento do INSS, no valor de R\$ 9.184,90, causando prejuízo ao erário, sendo R\$ 2.761,24 de responsabilidade do Sr. Clementino de Sousa Neto e R\$ 6.423,66 do gestor Francisco Cipriano dos Santos.**

<sup>1</sup> Classificação Nacional de Atividades Econômicas

Acerca dessas irregularidades, pouco tenho a comentar, pois, contra fatos, não há argumentos. A Auditoria solicitou a comprovação das despesas realizadas com pagamentos ao INSS, as quais totalizaram o montante de R\$ 73.344,32. Entretanto, as GPS apresentadas (Doc TC-02749/11) atestaram o recolhimento do valor de R\$ 64.159,42, restando, portanto, sem comprovação, a diferença de R\$ 9.184,90.

Em sede de Defesa, o ex-Gestor Francisco Cipriano dos Santos alegou que o salário-família havia sido lançado nas consignações. Todavia, como este é dedutível das obrigações, as GPS passaram a ter dois valores: um bruto, maior, e um líquido, menor, resultando, assim, na diferença apontada. O ex-Gestor Clementino de Sousa Neto não se fez presente nos autos.

Aduz o Órgão de Instrução que a despesa extra-orçamentária referente ao salário-família apresenta um valor igual a R\$ 0,00, que no valor pago por cada GPS, não está incluída a citada verba (Doc TC-2749/11) e que, no documento apresentado pela Defesa (DOC TC-20352/11 – anexo 3), não existe comprovação do recolhimento dos valores reclamados.

O manuseio de recursos públicos deve vir acompanhado da devida prova da regularidade das respectivas despesas, bem como os correspondentes documentos que a legislação exige. A não comprovação de dispêndios públicos atrai a responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares executados. Destarte, aos gestores, deve ser atribuída a responsabilidade de recompor aos cofres da Edilidade o prejuízo mensurado.

#### **- Excesso de gastos de combustíveis.**

No que se refere aos gastos com combustíveis, em apertada síntese, a metodologia adotada pelo Órgão de instrução levou em conta: o percurso diário de 56,05 km<sup>2</sup> realizado pelo veículo Uno Mille, placa MNF-1002; a utilização deste em 22 dias a cada mês; o consumo médio 8 km/lt e o valor unitário de gasolina (R\$ 2,80).

A sistemática usada para apuração, a princípio, não goza de certeza e liquidez e também sofre algumas restrições por Membros desta Corte. Por outro lado, há de se considerar que o veículo da Edilidade, nos 8 dias mensais não considerados pelo Órgão Técnico, desloca-se, para prestar outros serviços à comunidade, porém em tempo e percurso reduzidos. Nesses casos, é praxe do Relator adotar, para tal período, despesas com combustíveis na proporção de 50% do admitido pela Auditoria, além disso, o parâmetro usualmente utilizado pelo Órgão Técnico, em processos assemelhados, é de 100 km por dia, não havendo motivos fáticos para se utilizar outro, como se depreende dos presentes autos.

Adotando-se a quilometragem contumaz dos relatórios da Auditoria (100 km/dia), a proporção de 50% do consumo para os 8 dias mensais não considerados pelo Órgão Técnico e mantendo-se idênticos os demais critérios adotados no relatório exordial, pode-se verificar que a despesa admitida, como razoável, com combustíveis no exercício de 2009, perfaz a quantia de R\$ 12.226,67. Consta do SAGRES, que o valor pago pela Edilidade com tais dispêndios foi de R\$ 8.716,72, portanto, não vislumbro a existência de pagamentos excessivos e tampouco prejuízo aos cofres municipais, afastando, assim, a imputação atribuída ao Gestor.

#### **- Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 100% de servidores comissionados, infringindo o art. 37 da Constituição Federal, no que tange a realização de concursos públicos.**

A Auditoria concluiu, em seus relatórios, que existiu admissão irregular de servidores, na medida em que o Poder Legislativo não realizou concurso público. A bem da verdade, o Órgão Auditor encontrou, na Câmara Municipal, apenas servidores investidos em cargos comissionados em detrimento de servidores efetivos.

Sobre o tema, acosto-me ao entendimento do MPJTCE no sentido de que este Tribunal, no exercício de suas atribuições, pode exortar a Autoridade responsável a adotar medidas administrativas e legais tendentes à estruturação funcional do Legislativo Mirim, reduzindo o número de servidores comissionados em face da contratação de efetivos, obedecendo ao princípio da proporcionalidade na fixação de tais cargos.

---

<sup>2</sup> Perímetro do município conforme o IBGE.

Repiso, inclusive, a citação presente no parecer do MPEjTCE, acerca de agravo interno provido pelo STF:

“EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido. (STF - RE 365368 AgR / SC - SANTA CATARINA - AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO; Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI; Órgão Julgador: Primeira Turma; Julgamento: 22/05/2007; Publicação: DJ 29-06-2007 PP-00049).”

A eiva apontada comporta recomendação.

Tendo por lastro todas as assertivas nuperes, voto pela(o):

- Atendimento integral às exigências essenciais da LRF;
- Irregularidade da Prestação de Contas Anual apresentada, relativa ao exercício de 2009, da Câmara Municipal de Nova Olinda, sob a responsabilidade dos Senhores Francisco Cipriano dos Santos (01/01/2009 a 11/11/2009) e Clementino de Sousa Neto (12/11/2009 a 31/12/2009), atuando como Gestores daquela Casa Legislativa;
- Imputação de débito, no valor de R\$ 6.423,66, ao Sr. Francisco Cipriano dos Santos, em razão das despesas não comprovadas com INSS;
- Imputação de débito, no valor de R\$ 2.761,24, ao Sr. Clementino de Sousa Neto, em razão das despesas não comprovadas com INSS;
- Assinação do prazo de 60 (sessenta) dias aos supracitados ex-gestores para o devido recolhimento voluntário dos valores a eles imputados ao Erário Municipal, sob pena de incorrerem na previsão contida na alínea b do artigo 23 da LOTCE ;
- Recomendação à atual Administração da Câmara Municipal para evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as futuras contas de gestão e, em particular, manter a contabilidade do Ente em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.
- Recomendação ao presente Gestor no sentido de desencadear concurso público para o preenchimento dos cargos efetivos, buscando restabelecer a proporcionalidade entre tais cargos e os comissionados, sem perder de vista os parâmetros constantes da Constituição Federal e da LRF, no tocante aos limites para as despesas de pessoal.

#### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:**

Vistos, relatados e discutidos os presentes 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 às exigências essenciais da LRF;
- II. **JULGAR IRREGULAR** a Prestação de Contas Anual apresentada, relativa ao exercício de 2009, da Câmara Municipal de Nova Olinda, sob a responsabilidade dos Senhores Francisco Cipriano dos Santos (01/01/2009 a 11/11/2009) e Clementino de Sousa Neto (12/11/2009 a 31/12/2009), atuando como Gestores daquela Casa Legislativa;
- III. **IMPUTAR DÉBITO**, no valor de R\$ 6.423,66, ao Sr. Francisco Cipriano dos Santos, em razão das despesas não comprovadas com INSS;
- IV. **IMPUTAR DÉBITO**, no valor de, R\$ 2.761,24, ao Sr. Clementino de Sousa Neto, em razão das despesas não comprovadas com INSS;

- V. **ASSINAR** o prazo de 60 (sessenta) dias aos supracitados ex-gestores para o devido recolhimento voluntário dos valores a eles imputados ao Erário Municipal, sob pena de incorrerem na previsão contida na alínea b do artigo 23 da LOTCE;
- VI. **RECOMENDAR** à atual Administração da Câmara Municipal para evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as futuras contas de gestão e, em particular, manter a contabilidade do Ente em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.
- VII. **RECOMENDAR** ao presente Gestor no sentido de desencadear concurso público para o preenchimento dos cargos efetivos, buscando restabelecer a proporcionalidade entre tais cargos e os comissionados, sem perder de vista os limites constantes da Constituição Federal e da LRF, no tocante aos limites para as despesas de pessoal.

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

*João Pessoa, 14 de março de 2012.*

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão*  
*Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira*  
*Relator*

*Fui presente,*

*Elvira Samara Pereira de Oliveira*  
*Procuradora Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*  
*em exercício*

Em 14 de Março de 2012



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO