



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC n° 01918/08

Poder Legislativo Municipal. Câmara Municipal de Princesa Isabel. Prestação de Contas Anual, exercício de 2007. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. Conhecimento. Provimento Total. Regularidade com ressalvas. Recomendações

ACÓRDÃO APL-TC - 1114 /2010

RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em sessão plenária do dia 14/04/2010, apreciou a Prestação de Contas Anual do Sr. Eugênio Pacelli Costa Mandú, então Presidente da Câmara Municipal de Princesa Isabel, do exercício de 2007, emitindo o Acórdão APL TC n° 0319/10, cuja publicação no DOE se deu em 17/05/2010, com as seguintes decisões:

- I. **considerar** o atendimento parcial às exigências essenciais da LRF;
- II. **Julgar irregular** a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2007, da Câmara Municipal de Princesa Isabel, sob a responsabilidade do Sr. Eugênio Pacelli Costa Mandú, atuando como gestor do Poder Legislativo;
- III. **Aplicar a multa pessoal** no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) ao ex-Presidente da Câmara Municipal de Princesa Isabel, Sr° Eugênio Pacelli Costa Mandú, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias ao respectivo gestor responsável com vistas ao devido recolhimento (...);
- IV. **Comunicar** à Receita Federal do Brasil dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias federais para providências ao seu cargo;
- V. **Recomendar** ao atual gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis, bem como da publicação dos Relatórios de Gestão;
- VI. **Recomendar** à Administração vigente no sentido de balizar suas contratações em estreito paralelismo com a Lei de Licitações e Contratos;
- VII. **Recomendar** ao atual Presidente do Legislativo Mirim de Princesa Isabel para que promova o restabelecimento da legalidade, criando, se necessário, cargos de provimento efetivo, em substituição aos de provimento em comissão, a serem preenchidos com a realização de concurso público de provas ou provas e títulos.

O Acórdão lavrado resultou da verificação das seguintes irregularidades:

- gastos com o Legislativo acima do que permite o art. 29-A da CF/88;
- não comprovação da publicação do RGF do 1° semestre;
- déficit orçamentário no montante de R\$ 127.732,81, correspondente a 23,02% das transferências recebidas;
- não pagamento dos salários dos servidores do Poder Legislativo e dos Vereadores referente aos meses de setembro a dezembro de 2007;
- não recolhimento de contribuições previdenciárias ao órgão competente (INSS), devidas pelo empregador, incidentes sobre remunerações dos servidores;
- incorreta elaboração dos Balanços Patrimonial e Orçamentário;
- admissão de servidores sem necessária realização de concurso público.

Inconformado com a decisão, em 01/06/2010, o Senhor Eugênio Pacelli Costa Mandú, postou nos correios Recurso de Reconsideração, sendo recepcionado por esta Corte de Contas em 07/06/2010,

subscrito pelo interessado em conjunto com o seu representante legal, anexado ao feito às folhas 359/365, acompanhado de documentação de suporte (fls. 366/387).

Recebido o presente recurso pelo Gabinete do Relator em 08/06/2010, o processo foi encaminhado à Auditoria (Grupo Especial de Trabalho) para exame de mérito das alegações, tendo emitido relatório de análise de recurso (fls. 392/395), em 18/08/2010, no qual manifestou-se da seguinte forma:

“...,segundo se extrai da instrução dos presentes autos, valores não empenhados e, conseqüentemente, não pagos, por falta de dotações orçamentárias, no montante de R\$ 128.516,22, referentes aos salários dos cargos comissionados, dos subsídios de vereadores e de contribuições previdenciárias patronais devidas ao INSS, foram indevidamente computados para efeito do limite dos Gastos Totais da Câmara Municipal, sob a alegação do Princípio da Competência da Despesa Pública, disposto na Lei nº 4320/64. O GET entende que, muito embora se encontre comprovada a irregularidade tocante à falta de empenhamento de tais despesas, frente ao citado Princípio, não existe amparo legal para computá-las para efeito do limite constitucional estabelecido no inciso I do Art. 29-A.

Por outro lado, verifica-se que estas mesmas despesas não empenhadas e não pagas foram também computadas para o déficit apontado na execução orçamentária, no montante de R\$ 127.732,81. O GET entende que não se pode considerar para o resultado da execução orçamentária, “despesas” que efetivamente não ocorreram, muito embora fossem previsíveis e devidas, uma vez que sequer atingiram o primeiro estágio da despesa pública, ou seja, não foram empenhadas. A irregularidade, conforme dito anteriormente, deve se restringir ao fato do não empenhamento de despesas pertinente ao exercício, em descumprimento ao Princípio da Competência da Despesa Pública.

No tocante às contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre aos salários não empenhados nem pagos no exercício, o recorrente, em sede inicial de defesa, comprovou o parcelamento efetuado pela Municipalidade junto à Receita Federal do Brasil, incluindo os débitos previdenciários do Legislativo Municipal do exercício de 2007, fato este ocorrido em agosto de 2009 (fls. 203/227).

Conforme decisão deste Egrégio Tribunal Pleno – Acórdão APL TC 313/2010 (fls. 389/391), relativa à PCA da Câmara Municipal de Princesa Isabel, exercício de 2008, de mesmo gestor, ficou afastada a irregularidade referente ao não recolhimento de contribuições patronais, tendo em vista que foram consideradas regularizadas através do parcelamento de débito junto ao INSS. No caso em tela, o GET opina pelo saneamento da irregularidade apontada.”

Ao final da análise, o Grupo Especial de Trabalho (GET) opinou pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração e, no mérito, pelo provimento total.

Instado a manifestar-se o Ministério Público junto ao Tribunal emitiu o Parecer nº 1494/10, datado de 25/08/2010, da lavra da ilustre Subprocuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 396/401), que, preliminarmente, opinou pelo não conhecimento, tendo em vista a intempestividade, e no mérito discorreu individualmente sobre os pontos atacados pelo insurreto, como se observa a seguir:

- Déficit orçamentário no montante de R\$ 127.732,81, equivalente a 23,02% das transferências recebidas.

“Aparentemente, poder-se-ia aceitar o argumento do recorrente no sentido de que como as despesas realizadas não foram empenhadas, deverão ser consideradas como despesas do exercício seguinte com dotação específica para tanto, conforme dispõe o art. 37 da Lei n.º 4.320 de 1964.

Entretanto, podem-se erigir dois pontos de contrariedade a esse argumento. É certo que as despesas subsumem-se ao regime de competência: as despesas realizadas em exercício posterior, mas empenhadas em exercício anterior, pertencem a este.

Ocorre que o regime de competência tem abrangência maior que o art. 35, II da Lei n.º 4.320 de 1964. Embora para fins de registro se aplique o referido dispositivo, a análise real deve ser realizada de acordo com o fato gerador da despesa. O fato que tornou a despesa líquida e certa ocorreu no exercício de 2007. Neste sentido, em última análise, a despesa deve ser tida como pertencente ao exercício de 2007.

Porém, o ato do gestor não foi de todo reprovável. Para averiguar o elemento subjetivo de sua conduta é de bom alvitre traçar os seguintes fatos: o orçamento para o exercício de 2007 foi elaborado em 2006; os gastos com pessoal não costumam se diferenciar drasticamente de um exercício para o outro, salvo em situação de aumento salarial. Questiona-se, então, o porquê da previsão de créditos orçamentários em montante inferior ao necessário.

Inexiste prova nos autos de que o responsável pela situação orçamentária verificada em 2007 seja o próprio gestor; ao contrário, existe documentação provando que o gestor oficiou ao Prefeito para promover a abertura de créditos adicionais para sanar a falha.

O Vereador, então, pede a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 58.000,00 mediante a anulação de créditos orçamentários cuja finalidade era a aquisição de imóveis (R\$ 53.000,00) e outros serviços de terceiros – pessoa física (R\$ 5.000,00).

Não tendo sido tal pleito concedido pelo Chefe do Executivo, entendeu, por bem, não processar a despesa não prevista no orçamento.

Repise-se que o Presidente da Câmara não foi o responsável pela previsão inicial insuficiente. Por conseguinte, por não comprovado o dolo, merece a irregularidade ser afastada.”

- (1) Gastos do Poder Legislativo acima do limite estabelecido no art. 29-A da Carta Magna; (2) Incompatibilidade de informações entre o RGF e a PCA;

“Conferir limites constitucionais e legais de despesas por meio da média de anos de mandato é algo incompatível com a legislação. Os limites estabelecidos o são para ser cumpridos a cada exercício. Por conseguinte, remanesce a irregularidade de n.º 1.

Quanto à irregularidade de n.º 2, trata-se de fato consumado. Tendo sido registrada divergência entre dois documentos que devem retratar situações idênticas, materializou-se a irregularidade. Ademais, não houve impugnação especificamente no tocante a este item.”

Por fim, propugnou o Parquet pelo não conhecimento, em preliminar, e, caso esta seja superada, meritoriamente, pelo provimento parcial, a fim de reduzir a multa pessoal aplicada ao insurgente no item III do Acórdão APL TC n.º 319/2010.

O Relator determinou o agendamento do processo para esta sessão e o interessado foi devidamente intimado.

VOTO DO RELATOR

Inicialmente, cumpre informar os requisitos para interposição da via recursal em apreço, definidos no art. 33 da LOTCE Pb, como segue:

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. 30 desta Lei.

O dispositivo legal evidencia dois pressupostos de admissibilidade para interposição do recurso de reconsideração, a saber: legitimidade e prazo.

No caso em comento, as decisões proferidas por esta Corte de Contas foram publicadas em 17/05/2010, conquanto a recepção da peça recursal nesta Corte ocorreu no dia 07/06/2010, ou seja, intempestivamente. Contudo, o TCE/PB admite como data de interposição àquela constante na postagem, conforme § 3º, art. 29, da Resolução RN-TC-07/04. Levando-se em conta que a postagem nos Correio ocorreu em 01/06/2010, entende-se tempestivo o manejo do recurso. A legitimidade, também, se faz presente, posto que o recorrente é o Sr.º Eugênio Pacelli Costa Mandú, ex-Presidente do Legislativo local. Sendo assim, o presente atende aos requisitos do art. 33 da LOTCE ensejando o seu conhecimento.

Peço todas as vênias para dissentir da Auditoria no que tange à interpretação gramatical do art. 35 da Lei n.º 4320/64, como destacado no relatório alhures. Sobre o tema, manifestei entendimento no Parecer PPL TC n.º 0078/2010 (PCA da PM de Princesa Isabel, exercício de 2007), em voto seguido à unanimidade, cujo excerto ora colaciono.

“A vetusta Lei n° 4.320/64, em seu art. 35¹, inciso II, estabelece que são despesas do exercício aquelas nele legalmente empenhadas. Segundo este dispositivo as despesas não empenhadas, mesmo que deliberadamente, não estariam atreladas ao exercício em que efetivamente ocorreram.

Corrigindo essa distorção, a Lei Complementar n° 101/00, art. 50, inciso II², instituiu que as despesas e a assunção de compromissos serão registradas segundo o regime de competência.

Com base nos postulados legais, a Administração Pública no Brasil, em todas as esferas, adota o regime misto de escrituração dos fatos contábeis. Neste regime, enquanto as receitas são contabilizadas pelo regime de caixa, ou seja, quando efetivamente recebidas, as despesas são escrituradas pelo regime de competência.

Segundo o Princípio da Competência, informado na Resolução CFC 750/1993, considera-se do exercício as despesas nele incorridas, independente de empenhamento/pagamento. Desta feita, ocorrendo o fato gerador da obrigação, esta passa a ser exigível e atrelada monoliticamente ao exercício em que se realizou. Já o registro das obrigações, por força do Princípio da Oportunidade, deve ser tempestivo e refletir a alteração patrimonial na integralidade.

Com base no exposto, ao não proceder ao registro de fatos contábeis (despesas), a Administração colidiu frontalmente com os princípios balizadores da contabilidade pública, quais sejam: Competência e Oportunidade.

Isto posto, assente-se que a LRF erigiu a princípio da Administração Pública a responsabilidade na gestão fiscal, que, consoante o § 1° do art. 1°, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Outra falha decursiva da ausência de registro é a elaboração de demonstrativos contábeis que deixam de fornecer a realidade fática vivenciada.

A omissão levantada se contrapõe ao disposto no art. 50, inc III, da LRF², tende a obstaculizar os efetivos controles externos e, principalmente, social - uma das ferramentas essenciais de participação da sociedade civil organizada num Estado Democrático de Direito; e denota de maneira incontestada o estado de desorganização da Administração. Ademais, os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os Princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas.”

Com lastro na exposição nuper, o não empenhamento das despesas de pessoal, inclusive contribuições previdenciárias patronais, sob o argumento de ausência de dotação orçamentária, não exime a Câmara Municipal da obrigação de pagar, que nasce no momento da prestação das atividades laborais de seus servidores (fator gerador), não podendo ser dissociada do exercício financeiro a que se vincula.

A insurreição se finca na negativa do Chefe do Poder Executivo Municipal em suplementar dotações orçamentárias do Legislativo que foram insuficientemente previstas por aqueles responsáveis pela elaboração da peça orçamentária legislativa. Entendo que a falha é grave e denota a pouca importância depositada aos instrumentos de planejamento, mormente a LOA. Entretanto, esta pode ser mitigada, porquanto que a confecção do orçamento se deu em exercício anterior, sob a Presidência de outro Vereador, não havendo indícios da participação do Presidente da Câmara sob

¹ Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

² Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: (...)

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

exame na feitura do mesmo, sendo, no nosso sentir, desproporcional atribuir responsabilidade absoluta apenas ao executor do planejamento orçamentário, condenando-o à reprovação de suas contas.

Idêntico raciocínio foi ministrado pela representante do Parquet, Subprocuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz, usado para afastar a pecha em questão, como pode ser extraído do excerto colacionado ao relatório adrede redigido.

Quanto à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pelo empregador, trato de afastar a pecha, tendo em vista a comprovação documental inserta nos autos de parcelamento do débito junto ao INSS. Desta forma, mantenho a coerência com o voto por mim proferido no bojo do Processo TC nº 03275/09, PCA da Câmara de Princesa Isabel, exercício de 2008, na forma que segue:

Com relação ao não recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS, devidas pelo empregador, de fato, foi verificado que não houve o recolhimento integral por parte da Câmara Municipal, todavia, foi juntada pelo interessado a documentação comprobatória do parcelamento total dos valores não recolhidos no exercício em análise, devida perante a Previdência Social, motivo pelo qual fica afastada a irregularidade, haja vista que as contribuições previdenciárias referentes ao exercício de 2008 foram devidamente regularizadas através de parcelamento de débito.

Destarte, não entendendo necessários outros comentários, voto pelo(a):

- conhecimento do recurso em epígrafe;
- Provimento total do recurso, para julgar **REGULARES COM RESSALVAS** as contas da Câmara Municipal de Princesa Isabel, exercício 2007, sob a responsabilidade do ex-Presidente Sr. Eugênio Pacelli Costa Mandú;
- manutenção das recomendações expedidas no Acórdão guerreado.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 01918/08, **ACORDAM** os Membros do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/Pb)**, à unanimidade, com impedimento declarado pelo Conselheiro Presidente Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, em **conhecer o presente Recurso de Reconsideração** por estarem configurados os pressupostos de tempestividade e legitimidade, e no mérito, pelo **provimento total**, para:

- **Julgar REGULARES COM RESSALVAS** as contas da Câmara Municipal de Princesa Isabel, exercício 2007, sob a responsabilidade do ex-Presidente Sr. Eugênio Pacelli Costa Mandú;
- **Manter** as recomendações expedidas no Acórdão guerreado.

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

João Pessoa, 17 de novembro de 2010

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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