



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO-TC-02784/11**

*Constitucional. Administrativo. Poder Legislativo Municipal. Câmara de Conde. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010 – Regularidade com ressalvas. Atendimento parcial às exigências essenciais da LRF. Aplicação de multa. Recomendação.*

### ACÓRDÃO-APL-TC- 0719/12

#### RELATÓRIO

*Tratam os autos do processo eletrônico da análise da Prestação de Contas da Câmara Municipal do Conde, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do seu Presidente, Sr. José Muniz de Lima.*

*A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 91/101, em 24/04/2012, evidenciando os seguintes aspectos da gestão do ente público:*

- a) A PCA foi apresentada no prazo legal e de acordo com a RN-TC-03/10;*
- b) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 284/09, de 22/12/2009, estimando as transferências para o Poder Legislativo Mirim em R\$ 1.200.000,00 e fixando as despesas em igual valor;*
- c) As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 1.233.064,77, enquanto que as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 1.274.414,52, apresentando um deficit orçamentário de R\$ 41.349,75<sup>1</sup>;*
- d) As Despesas totais do Poder Legislativo Municipal representaram 7,31% das receitas tributárias e transferidas, descumprindo o Art. 29-A da Constituição Federal;*
- e) As Despesas totais com folha de pagamento do Poder Legislativo atingiram 72,59% das transferências recebidas<sup>2</sup>, descumprindo o artigo 29-A, §1º, da Constituição Federal;*
- f) O Balanço Financeiro não registrou saldo financeiro para o exercício seguinte;*
- g) A despesa com pessoal representou 2,82% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2010, cumprindo o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;*
- h) A receita extra-orçamentária alcançou a cifra de R\$ 130.809,80, enquanto a despesa de mesma natureza importou em R\$ 132.406,85;*
- i) Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo e contêm todos os demonstrativos previstos nas normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Todavia, não foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar nº 101/00;*
- j) Irregularidade na remuneração do Presidente da Câmara (excesso de R\$ 22.287,96);*
- k) Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise.*

*Ao final do Relatório Inicial, o Órgão de Instrução manifestou-se, apontando diversas irregularidades atribuídas ao exercício de competência do Presidente, Sr. José Muniz de Lima. Atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fl. 102) do Sr. José Muniz de Lima. O Chefe do Legislativo manejou defesa escrita (fls. 105/351), acompanhada de documentação de suporte (fls. 132/352).*

<sup>1</sup> Valor apresentado no quadro 3.1 da inicial. As despesas registradas na contabilidade municipal perfizeram R\$ 1.231.467,72.

<sup>2</sup> Ao valor apropriado na contabilidade municipal – R\$ 861.817,00 –, foi adicionado o montante correspondente ao 13º salário dos servidores comissionados, estimado em R\$ 33.306,00.

Retornando os autos à DIAFI para análise das contrarrazões do interessado, a Unidade Técnica emitiu relatório (fls. 359/378), no qual manteve as seguintes eivas:

Gestão Fiscal:

- 1) Deficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 41.349,75;
- 2) Envio intempestivo da comprovação da publicação do RGF em órgão de imprensa oficial;
- 3) Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo da ordem de R\$ 58.182,80.

Gestão Geral:

- 4) Despesa não licitada no valor de R\$ 16.561,52;
- 5) Despesa total do Poder Legislativo no valor de R\$ 1.289.650,52, equivalente a 7,31% do somatório da receita tributária mais transferências, apurado no exercício anterior, extrapolando o teto de R\$ 1.234.886,26, estipulado constitucionalmente;
- 6) Despesa com folha de pagamento no valor de R\$ 895.123,00, alcançando 72,59% do total das transferências recebidas;
- 7) Excesso na remuneração do Presidente da Câmara, no valor de R\$ 22.287,96;
- 8) Não contabilização de contribuição previdenciária patronal, em favor do regime próprio de previdência, no valor estimado em R\$ 403,92;
- 9) Não contabilização de contribuição previdenciária patronal, em favor do INSS, no valor estimado em R\$ 9.236,88;
- 10) Não contabilização do décimo terceiro salário dos servidores comissionados, no valor estimado em R\$ 33.306,00;
- 11) Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com servidores comissionados em detrimento à realização de concursos públicos, infringindo o art.37 da CF.

O Ministério Público emitiu o Parecer nº 00901/12 (fls.380/388), da pena do Ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, pugnando pela:

- a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do Presidente da Câmara Municipal de Conde, Sr. José Muniz de Lima, relativas ao exercício de 2010;
- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. José Muniz de Lima, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- d) **RECOMENDAÇÃO** aos vereadores da Câmara Municipal do Conde sobre o cumprimento dos comandos constitucionais na fixação do subsídio;
- e) **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Câmara Municipal de Conde, com vistas a guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

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

**VOTO DO RELATOR**

Passo a examinar cada uma das irregularidades remanescentes da análise de defesa. Ei-las:

- Deficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 41.349,75
- Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo da ordem de R\$ 58.182,80

Primeiramente, há que se corrigir argumento apresentado nas alegações de defesa. Da leitura da peça, vê-se que o gestor associou o montante de R\$ 9.640,80 ao valor que deixou de ser pago aos servidores comissionados a título de décimo terceiro salário (R\$ 33.306,00). Diferentemente do que se consignou, e conforme se pode constatar no quadro constante do item 7.1.1 do relatório inicial, os

encargos patronais não contabilizados (R\$ 9.640,80) foram obtidos a partir de um cálculo, cuja base englobou a totalidade dos gastos de pessoal da Edilidade, bem como os valores recolhidos ao Órgão Central de Previdência e ao Instituto Próprio do Município do Conde. Não se trata, portanto, de contribuição patronal devida em relação ao décimo terceiro salário não pago.

Cabe, igualmente, uma reparação ao quadro apresentado no item 3.1 da inicial. O valor descrito pela Auditoria como “despesa orçamentária contabilizada em 2011” (R\$ 15.236,00), embora tenha figurado na tabela, não compôs a soma. Feito o ajuste, o resultado da execução orçamentária alcança deficit de R\$ 56.585,75 e não os R\$ 41.349,75 indicados.

Vê-se, então, que as duas irregularidades tratadas neste item têm sua gênese em três valores, a saber: R\$ 33.306,00, correspondentes à estimativa do décimo terceiro salário que deixou de ser pago aos servidores comissionados; R\$ 9.640,80, relativos a encargos previdenciários patronais não contabilizados; e R\$15.236,00 referentes a despesas de competência do exercício 2010, mas liquidadas no exercício subsequente.

Nos itens seguintes, examinarei mais detidamente as temáticas do décimo terceiro salário dos comissionados e a dos encargos previdenciários patronais. De pronto, entendo que, entre os três montantes citados, as despesas contabilizadas em 2011 devam receber tratamento diferenciado. Decerto que se poderia falar numa inversão da ordem reclamada pelo princípio da competência, que norteia a realização das despesas na Contabilidade Pública. Contudo, mesmo a destempo, trata-se de despesa com ordenação consumada, haja vista terem sido cumpridas as etapas de empenhamento, liquidação e pagamento. Portanto, não se afigura um compromisso de curto prazo, posto que já honrado. Também não vejo como colocar o valor na conta da execução orçamentária do ano de 2010.

Feitas as observações, passa-se ao exame da fundamentação jurídica do arrazoado defensivo. Alegou-se que o pagamento do 13º salário dos servidores comissionados não foi feito por “impedimento legal”, pois a quitação da obrigação trabalhista não poderia prescindir de requisito fundamental, qual seja: a existência de recursos financeiros suficientes para financiá-la. Ademais, eventual pagamento também implicaria, segundo a defesa, extrapolação do limite de pessoal da Edilidade. Por fim, sustenta que tão insignificante percentual de deficit, se essa for a intelecção desta Corte, seria insuficiente para macular as contas de gestão, visto que inexistente má fé.

Por certo que não há elementos para se presumir má fé. Todavia, parece incontestável a falha no planejamento. É bastante clara a Lei de Responsabilidade Fiscal quando define, em seu art. 1º, §1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Desta forma, incumbe ao administrador público o acompanhamento periódico dos gastos e a ação firme para contê-los dentro do limite da receita realizada. É para isso que a LRF, em seu artigo 9º, disciplina a limitação de empenhos. Também na Lei figuram os mandamentos que disciplinam o controle da despesa de pessoal. A ausência de recursos, que impediu o regular empenhamento das despesas, em especial aquela associada à folha de comissionados, só aconteceu porque descuidou o gestor do controle das obrigações e de sua vinculação às transferências recebidas. **A conduta aqui descrita é uma ressalva às contas apresentadas e enseja aplicação de multa** ao gestor e recomendação para que seja evitada em exercícios vindouros.

- Envio intempestivo da comprovação da publicação do RGF em órgão de imprensa oficial

A exigência de publicação dos relatórios em tela, de modo que deles seja dado amplo conhecimento, é mandamento consagrado na LRF, mas que se ancora em princípio proclamado na própria Ordem Constitucional. É a Lei Maior que estatui a publicidade como um dos pilares balizadores da Administração Pública. Ao alçar a publicidade à condição de princípio do Direito Constitucional-Administrativo, quis o Legislador fomentar mecanismos de participação popular na condução da res pública, atribuindo à sociedade o poder/dever de fiscalizar e controlar o emprego dos recursos públicos postos a disposição daqueles escolhidos para administrá-los, não podendo ser aceito qualquer ato que intente frustrar tal prerrogativa de controle social.

*Embora o gestor tenha se descuidado em enviar tempestivamente a esta Corte de Contas os comprovantes da devida publicação, ela efetivamente foi demonstrada, haja vista o teor dos anexos juntados os autos eletrônicos. Destarte, atendido o mandamento constitucional da publicidade. Alinho-me ao posicionamento do Parquet, no que toca à relevação da falha, por entendê-la de menor potencial ofensivo, ao tempo que reforço a recomendação à autoridade responsável, para que, em situações futuras, atente aos prazos de envio do referido relatório a este Tribunal.*

*- Despesa não lícitada no valor de R\$ 16.561,82*

*A mácula observada se refere a pagamentos em favor da empresa TIM Nordeste, por serviços prestados em telefonia celular. Entendo-a como uma falha de pouca gravidade. Segundo sustentou a defesa, há um contrato vigente nos últimos anos. O pacto negocial foi celebrado em 2008, conforme consta no documento anexo nº 06 (fls. 154/157), e a apresentação de aditivo contratual, como alegado no pleito defensivo, teria o condão de estender seus efeitos também no exercício em análise. Ademais, foi o único apontamento do Órgão de Instrução e corresponde a apenas 1% do total das despesas da Edilidade. Afasto, pois, a irregularidade.*

*- Despesa total do Poder Legislativo no valor de R\$ 1.289.650,52, equivalente a 7,31% do somatório da receita tributária mais transferências, apurado no exercício anterior, extrapolando o teto de R\$ 1.234.886,26, estipulado constitucionalmente*

*- Despesa com folha de pagamento no valor de R\$ 895.123,00, alcançando 72,59% do total das transferências recebidas*

*- Não contabilização do décimo terceiro salário dos servidores comissionados, no valor estimado em R\$ 33.306,00*

*-*

*As duas primeiras irregularidades descritas acima foram apontadas na inicial nos itens 3.3 e 3.4, tendo, ambas, relação direta com o não pagamento do décimo terceiro salário dos servidores comissionados. Já me pronunciei acerca das razões jurídicas que levaram o gestor a incorrer na falha. Há outro aspecto que merece ser sopesado. Alegou o gestor que a eiva em lume repetiu-se em exercícios anteriores, sem que houvesse qualquer admoestação por parte desta Corte de Contas. Evidentemente que prescinde da chancela desta corte o direito à percepção do décimo terceiro salário, prerrogativa legal insculpida no artigo 7º, VIII da Constituição Federal. Todavia, não há como negar que a ausência de reprimendas em exercícios anteriores termina por contribuir para a repetição da conduta. Quanto ao fato consumado, a reparação da eiva refoge à esfera de competência deste Sinédrio de Contas. Entretanto, inadmitir-se-á a reincidência, pelo que determino que seja observado o pagamento do décimo terceiro salário e de demais direitos trabalhistas a partir da prolação deste aresto. De se reforçar que, como exposto em item anterior, a conduta do gestor representa ressalva na prestação de contas e enseja a cominação de multa, nos termos avençados no artigo 56 da LOTCE/PB.*

*Isto posto, impende examinar as implicações do não pagamento do décimo terceiro salário em relação aos limites constitucionais que balizam os gastos com folha de pagamento e a despesa total do Poder Legislativo do Conde. Quanto às extrapolações dos limites constitucionais de 7%, máximo permitido para a despesa total do Poder Legislativo Municipal, e 70%, teto para a despesa de pessoal, elas só ocorreram pela adição do valor de R\$ 33.306,00 no rol das despesas regulares da Câmara do Conde. Constata-se que o Órgão de Instrução adotou pressuposto que implicou desdobramentos orçamentários advindos de despesas que não foram corretamente ordenadas. Em concreto, sequer foram legalmente empenhadas, condição estabelecida no artigo 35, II, da Lei 4.320/64. Sem a existência do empenho, impossível presumir as implicações assumidas na inicial. Por conseguinte, não há que se falar em déficit na execução orçamentária ou em extrapolação da despesa de pessoal.*

- Excesso na remuneração do Presidente da Câmara, no valor de R\$ 22.287,96

Falha semelhante foi apontada na prestação de contas do exercício de 2009. O gestor reconheceu o excesso na remuneração e propôs o escalonamento do valor recebido a maior, de modo a possibilitar-lhe a devolução parcelada. O compromisso de restituir o valor aos cofres municipais<sup>3</sup> vem sendo respeitado. Portanto, relevo a falha, corroborando o entendimento do Órgão Ministerial, consignado no Parecer 00901/12, in verbis:

*Desse modo, entende o Parquet que o gestor adotou as medidas cabíveis ao saneamento da mácula, devendo ser acompanhado na Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Conde, referente ao exercício de 2012, o cumprimento do pagamento das demais parcelas.*

- Não contabilização de contribuição previdenciária patronal, em favor do regime próprio de previdência, no valor estimado em R\$ 403,92;
- Não contabilização de contribuição previdenciária patronal, em favor do INSS, no valor estimado em R\$ 9.236,88;

No que se refere ao não recolhimento de R\$ 403,92 ao Regime Próprio de Previdência do Município do Conde, a falha decorreu, como justificado na defesa, ao fato de se ter destinado os recursos ao Órgão Nacional de Previdência, em vez de ao Instituto Municipal. Não apenas pela pouca expressividade do valor em tela, como também pela facilidade com que se corrige tal imperfeição, correção que o gestor já requereu junto ao INSS, a falha comporta relevação. Já no que diz respeito ao recolhimento de contribuição previdenciária patronal ao INSS, impende salientar que, dos R\$ 9.236,88 apontados, R\$ 7.327,32 se referem ao décimo terceiro salário dos comissionados<sup>4</sup>. Apartado este montante, sobram R\$ 1.909,56, que corresponde a apenas 0,99% do total dos encargos patronais devidos no exercício, como se vê no quadro 7.1.1 da inicial, percentual que pode ser justificado pelas ausências, no cálculo da Auditoria, de compensações dos benefícios de salário família e salário maternidade. Assim, há fortes indícios de recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal ao INSS.

- Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com servidores comissionados em detrimento à realização de concursos públicos, infringindo o art.37 da CF

A estrutura de cargos da Câmara Municipal do Conde foi definida na Lei Municipal n° 445/07, com alterações promovidas pela Resolução 01/2008<sup>5</sup>. Como bem destacou a Auditoria no item 9.4 da inicial, a norma municipal prevê o provimento de cargos comissionados em funções que não se compatibilizam com as de direção, chefia e assessoramento, como determina o artigo 37, V da Constituição da República. Ante esta constatação, acato a sugestão do Órgão Auditor e recomendo ao gestor as providências necessárias para a adequação da estrutura de cargos comissionados da Edilidade aos ditames constitucionais, em especial que se ventile a possibilidade de realização de concurso público. **A conduta observada implica ressalva na presente prestação de contas e aplicação de multa ao gestor.**

Tomando-se por base os fatos acima descritos, voto pelo(a):

1. Regularidade com ressalvas das contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Conde, sob a responsabilidade do Sr. José Muniz de Lima, referente ao exercício financeiro de 2010;
2. Atendimento parcial aos preceitos da LRF;

<sup>3</sup> Conforme comprovante anexado aos autos eletrônicos, os valores ingressam nas finanças do Município do Conde por meio de documento de arrecadação municipal.

<sup>4</sup> Correspondendo a 22% dos R\$ 33.306,00.

<sup>5</sup> Em simetria ao artigo 51, IV da CF, compete ao Poder Legislativo Municipal dispor sobre criação de cargos. A matéria é competência exclusiva e pode ser regulada por resolução.

3. *Aplicação de multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Presidente da Câmara Municipal de Conde, Sr. José Muniz de Lima, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias ao respectivo responsável com vistas ao recolhimento voluntário;*
4. *Determinação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Conde que observe o estrito cumprimento das normas afeitas aos direitos do trabalhador, em especial para que, a partir deste Acórdão, seja respeitado o pagamento do décimo terceiro salário dos servidores que laboram na Casa Legislativa.*
5. *Recomendação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Conde, para que atente às normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial à necessidade de realização de concurso público e adequação da estrutura de cargos comissionados da Edilidade aos ditames constitucionais que regem o tema, com o intuito de evitar em ocasiões futuras as máculas constatadas no exercício em análise;*

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

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

- I. ***JULGAR REGULAR COM RESSALVAS*** a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2010, da CÂMARA MUNICIPAL DE CONDE, sob a responsabilidade do Senhor ***José Muniz de Lima***, atuando como Presidente do Poder Legislativo local;
- II. ***CONSIDERAR o atendimento parcial*** às exigências essenciais da LRF (LC nº 101/2000);
- III. ***APLICAR multa*** pessoal no valor de ***R\$ 2.000,00*** (dois mil reais) ao Presidente da Câmara Municipal de Conde, Sr. ***José Muniz de Lima***, com supedâneo nos incisos I e II, art. 56, da LOTCE/PB, assinando o prazo de ***60(sessenta) dias*** ao respectivo responsável com vistas ao recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- IV. ***DETERMINAR*** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Conde que observe o estrito cumprimento das normas afeitas aos direitos do trabalhador, em especial para que, a partir deste Acórdão, seja respeitado o pagamento do décimo terceiro salário dos servidores que laboram na Casa Legislativa;
- V. ***RECOMENDAR*** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Conde, para que atente às normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial à necessidade de realização de concurso público e adequação da estrutura de cargos comissionados da Edilidade aos ditames constitucionais que regem o tema, com o intuito de evitar em ocasiões futuras as máculas constatadas no exercício em análise.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.*  
*TCE-Plenário Ministro João Agripino*  
*João Pessoa, 12 de setembro de 2012.*

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão*  
*Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira*  
*Relator*

*Fui presente,*

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

Em 12 de Setembro de 2012



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR



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