



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 03823/14

*Direito Constitucional e Administrativo. Poder Legislativo Municipal. Câmara de Bom Sucesso. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013 – Irregularidade. Atendimento parcial às exigências da LRF. Imputação de débito. Aplicação de multa. Recomendação.*

**ACÓRDÃO-APL-TC -0657 /15**

**RELATÓRIO:**

*Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Bom Sucesso, relativa ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Senhor George Wanderley de Meneses (01/01 a 31/12/2013), atuando como gestor daquela Casa Legislativa.*

*A Diretoria de Auditoria e Fiscalização - Departamento de Acompanhamento da Gestão Municipal I - Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I (DIAFI/DEAGM I/DIAGM I) deste Tribunal emitiu, com data de 19/08/2015, o relatório eletrônico, com base em uma amostragem representativa da documentação enviada a este TCE e em outra colhida no instante da inspeção in loco, 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 2013 – LOA nº 350 de 12/12/2012 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 630.000,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 498.826,08 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 499.370,82, apresentando, assim, um déficit orçamentário de R\$ 544,74.*
- 4. As Receitas e Despesas Extraorçamentárias corresponderam, respectivamente, aos valores de R\$ 58.371,71 e R\$ 52.492,93.*
- 5. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representa 7,01% das receitas tributárias e transferidas- RTT, superando o limite dos gastos permitidos em R\$ 1.061,08, descumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.*
- 6. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu 57,86% das transferências recebidas no exercício, admitindo-se outras despesas com pessoal incluídas pela Auditoria (Doc. TC 40.800/15), cumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 7. A despesa com pessoal representou 3,07% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2013, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 8. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo, contém todos os demonstrativos previstos na Portaria nº 637/12 da Secretaria do Tesouro Nacional e não 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.*

*Ao fechar o relatório inaugural, o Corpo Técnico apontou as seguintes falhas:*

- a) Abertura de créditos adicionais através de decretos assinados por agente público não competente para efetuá-lo;*
- b) Divergências entre informações relativas a dados informados no SAGRES e os que constam nos decretos enviados na PCA/2013;*
- c) Déficit Orçamentário no valor de R\$ 544,74;*
- d) Gastos do Poder Legislativo acima do estabelecido no art. 29-A, inciso I, da CF/1988;*

- e) O saldo financeiro registrados na Conta CAIXA, em 31/12/2013, no valor de R\$ 10.115,45, corresponde a saldo não comprovado;
- f) Não fornecimento das guias de receitas e de despesas extraorçamentárias pertinentes as Consignações Empréstimos, no valor de R\$ 26.981,94 e R\$ 23.165,67, respectivamente, passando a configurar como não comprovados;
- g) Não recolhimento das cotas de consignações a quem de direito descontada sobre a folha de pagamento à instituição devida, no valor de R\$ 6.254,78.

Tendo em vista as irregularidades apontadas pela Auditoria, o Relator ordenou a intimação do interessado, Sr. George Wanderley de Meneses - respeitando, assim, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório – o qual permaneceu inerte sem qualquer contestação.

Chamado a emitir posicionamento, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 01659/15 (fls. 51/55), da pena do insigne Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, alvitrou nos seguintes termos:

**I – ATENDIMENTO INTEGRAL** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000;

**II - JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE** das contas em análise, de responsabilidade do Sr. George Wanderley de Meneses, durante o exercício de 2013;

**III - IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao referido Gestor nos valores sugeridos pela Auditoria, em razão do saldo financeiro não comprovado na Conta Caixa e da ausência de guias de receitas e de despesas extraorçamentárias pertinentes às Consignações Empréstimos;

**IV - APLICAÇÃO DE MULTA** ao referido gestor, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCE/PB;

**V - RECOMENDAÇÃO** à Câmara Municipal de Bom Sucesso no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões;

**VI - INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL** para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias.

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

#### **VOTO DO RELATOR:**

Sem embaraços, passo a comentar as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica de Instrução.

- Abertura de créditos adicionais através de decretos assinados por agente público não competente para efetuar-lo;

- Divergências entre informações relativas a dados informados no SAGRES e os que constam nos decretos enviados na PCA/2013.

Sobre as eivas acima listadas aponta a Unidade Técnica de Auditoria, in verbis:

A Auditoria observa que, no exercício financeiro em análise, de conformidade com os dados enviados na PCA/2013, às fls. 13 a 21, os créditos adicionais suplementares relativos à Câmara de Vereadores, que somam o valor de R\$ 99.915,26, foram abertos por decretos cujas emissões ocorreram pelo Presidente do Poder Legislativo Mirim, Sr. George Wanderley de Meneses.

A Auditoria entende que deve o Presidente do Poder Legislativo Mirim esclarecer os fatos pertinentes a irregularidade relacionada à abertura de créditos adicionais por meio de decretos, assinados por agente público não competente para tanto, tal prática contraria o inciso VI, do art. 66, da Lei Orgânica do Município de Bom Sucesso, que estabelece as atribuições do Prefeito de expedir decretos (ver doc. TC nº 44393/15),

*deste modo, a abertura dos créditos adicionais, especiais e suplementares, deve ser efetuada por decretos do Poder Executivo.*

*Ademais, o Secretário de Administração e Planejamento, Sr. Helder de Lima Freitas, forneceu declaração que confirma a não existência de decretos que versem sobre abertura de créditos adicionais para a Câmara Municipal nos arquivos da Prefeitura Municipal (ver doc. TC nº 43862/15).*

*(...)*

*..., ainda registra que, a numeração dos decretos enviados, na PCA/2013, às fls. 13 a 21, quais sejam, Decreto nº 01/2013 (R\$ 2.158,00), 05/2013 (R\$ 7.787,80), 06/2013 (R\$ 15.470,00), 07/2013 (11.168,40), 08/2013 (R\$ 13.132,00), 09/2013 (12.127,60) 10/2013 (R\$ 11.839,00), 11/2013 (R\$ 12.250,00) e 12/2013 (R\$ 13.982,46), não correspondem às numerações que constam nos dados informados no SAGRES.*

*O Corpo de Instrução aponta ilegal a conduta do Presidente da Câmara de abrir créditos adicionais suplementares, por conta pessoal, contrariando dispositivo da Lei Orgânica Municipal. De fato há ofensa a diploma legal local, porém a infringência normativa a ela não se resume. O mecanismo que resulta na abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais) carece observar a conjugação dois preceptivos – um constitucional e um legal.*

*Impõe o inciso IV, art. 168 da CFRB/88, que veda-se “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”. Por seu turno, o artigo 42 da Lei nº 4.320/64 – que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal - os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.*

*Em um rápido passeio hermenêutico, vê-se que o exame integrado das normas materializa, com perfeição, a Teoria da Divisão de Poderes, classicamente atribuída ao pensador iluminista Montesquieu, mais conhecida com Sistema de Freios e Contrapesos. Segundo a teoria – marca da passagem do Absolutismo para o Estado de Direito -, o Estado tem seu Poder tripartido (Legislativo, Executivo e Judiciário), os quais são exercidos de forma independente e harmônica (art. 2º da Carta Cidadã), porém, dotados de instrumentos de controles recíprocos, impedindo a concentração de autoridade em qualquer dos Poderes.*

*A Constituição determina que ao Legislativo, privativamente, incumbe autorizar o ato de abertura de créditos adicionais suplementares e especiais. Doutra banda Lei nº 4.320/64, também de forma privativa, outorga competência ao Executivo para abrir os créditos adicionais, em conformidade com trecho final do artigo 42. Em outras palavras, quando há interesse/necessidade do Executivo realizar despesas insuficientemente fixadas ou não consignadas no orçamento, este clama ao Legislativo à aprovação de projeto de lei autorizativo. Na outra ponta, a carência de créditos orçamentários para administração do Legislativo é resolvida através de pedido deste ao Executivo, o qual, por meio de decreto, fará a abertura de créditos para reforço de dotação já existente (suplementares) ou criação de dotação não prestigiada no orçamento (especiais). De forma resumida, o Executivo abre os respectivos créditos amparados em autorização legal do Legislativo.*

*Em hipótese alguma é permitido ao Legislativo se investir de competência que não lhe pertence para determinar a abertura de créditos adicionais. Ao agir da maneira narrada o Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Bom Sucesso insulta, espanca, ofende, trucidada o Princípio constitucional da Separação dos Poderes, cláusula pétrea da República Federativa do Brasil.*

*Concernente à dissociação entre as informações veiculadas na PCA em relação àquelas constantes no SAGRES, é preciso registrar que a informação para fins de controle tem valor na exata medida de sua confiabilidade. Se a ela (informação) não se pode conferir segurança, pouco, ou quase nada, dela se aproveita. O registro deve guardar fidedignidade com os atos e fatos da administração pública de que derivam, refletindo-os perfeitamente, a fim de se consubstanciar o princípio da transparência. A produção de informações desconexas com a realidade interfere negativamente nos processos de controle (externo, interno e social), causando-lhes óbices e necessidade de censura.*

*Conjuntamente, as imperfeições comentadas dão azo ao julgamento irregular da contas ora tratadas, sem esquecer a aplicação de multa pessoal.*

- Déficit Orçamentário no valor de R\$ 544,74

- Gastos do Poder Legislativo em relação ao que dispõe o art. 29-A, da Constituição Federal;

*Por coerência, preciso ressaltar que, no tocante ao Executivo, reiteradamente, tenho me posicionado no sentido de não atribuir irregularidade a ocorrência de deficit orçamentário, quando essa deficiência não resultar em desequilíbrio das contas públicas.*

*A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu parágrafo único do artigo 1º, demonstra de forma inequívoca que um dos pilares de sustentação é o equilíbrio intertemporal das contas públicas, executado através de ações administrativas planejadas e transparentes. De forma mais explícita, o equilíbrio não deve ser aferido em apenas um exercício financeiro, que isoladamente não fornece a informação necessária à análise. Por exemplo: não há falar em desequilíbrio quando um deficit é percebido em determinado ano precedido de igual ou maior superávit. Em situações como está o excesso de gastos de um período é compensado por uma economia orçamentária constituída em momento pretérito. Nesse sentido proferi voto no Processo TC nº 02991/11, acatado à unanimidade pelo Tribunal Pleno, dando origem ao Acórdão APL TC nº 0643/2011, o qual trago excerto:*

*É admissível a ocorrência de déficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância; ou, ainda, para custear a realização de serviços/obras que estimulem o incremento de receitas ou a redução de despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e pavimentação de logradouros que, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazo, os investimentos em atenção básica à saúde.*

*Para além dessas ocorrências, o déficit orçamentário tem conseqüências nefastas e deve ser afastado, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, cantado e decantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A execução orçamentária negativa importa no endividamento público, seja ele financiado com emissão de títulos públicos do tesouro, emissão de papel moeda (União) ou, in casu, com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.*

*Para a Câmara Municipal de Bom Sucesso, a nosso ver, não se aplica o pensamento retrocitado, vez que não se enquadram as hipóteses levantadas. Importa dizer que o déficit orçamentário não deve ser admitido para o Legislativo. Embora o descompasso entre a receita e a despesas seja insignificante, com certeza concorreu para ultrapassagem dos gastos do Poder Legislativo em relação ao que dispõe o art. 29-A, da Constituição Federal, em R\$ 1.061,08.*

*Diz o art. 29-A da Lex Mater que “o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais (inciso I), relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior”.*

*O mandamento constitucional é peremptório, não admitindo exceções, inclusive, constituindo-se crime de responsabilidade do gestor da Casa Legislativa (§ 3º, art. 29-A). O limite dos gastos admitidos foi suplantado em R\$ 1.061,08. Portanto, a falha é suficiente para macular as contas sub examine.*

- O saldo financeiro registrados na Conta CAIXA, em 31/12/2013, no valor de R\$ 10.115,45, corresponde a saldo não comprovado;

- Não fornecimento das guias de receitas e de despesas extraorçamentárias pertinentes as Consignações Empréstimos, no valor de R\$ 26.981,94 e R\$ 23.165,67, respectivamente, passado a configurar como não comprovados.

*É dever de todos aqueles que guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular. Cabe ao gestor de recursos públicos a comprovação, através de*

documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes, que importa, necessariamente, em observância aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, eficiência e, acima de tudo, legitimidade.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adylson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo n° 929.531/1998-1, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

“Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Seguindo idêntica linha de raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão n° 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n° 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Destarte, devido à ausência de elementos comprobatórios das despesas reclamadas, associada à inapetência de contestar do interessado, entendo pertinente a condenação em débito ao Sr. George Wanderley de Meneses, no valor de R\$ 33.281,12 - sendo R\$ 10.115,15 referentes a saldo de caixa não comprovado e R\$ 23.165,67 às despesas extraorçamentárias com empréstimos consignados desvestidas de prova documental - bem como, da comunicação ao Ministério Público Estadual acerca da conduta lesiva ao patrimônio público.

- Não recolhimento das cotas de consignações a quem de direito descontada sobre a folha de pagamento à instituição devida, no valor de R\$ 6.254,78.

Descrição	Retenção	Recolhimento	Não recolhido
Consignações - INSS	23.724,00	R\$ 21.633,00	2.091,00
Consignações - IR	4.731,12	R\$ 4.385,50	345,62
Consignações - Outras	425,65	R\$ 423,76	1,89
Consignações Empréstimos ( * )	26.981,94	R\$ 23.165,67	3.816,27
	<b>55.862,71</b>	<b>49.607,93</b>	<b>6.254,78</b>

Fonte: SAGRES

No que tange ao suposto não recolhimento das cotas de consignações, a princípio, não vislumbro irregularidade, explico: costumeiramente, os valores de terceiros retidos dos servidores públicos são recolhidos a quem de direito nos albores do mês subsequente. Considerando que fora descontado montante em dezembro, é de se esperar que o recolhimento ocorra em janeiro, portanto, não existindo registro da operação de destinação da quantia no exercício da retenção. Outrossim, embora não especificado na peça de instrução inaugural, a importância questionada é compatível com aquela relacionada ao mês de dezembro. Não há falar em irregularidade. Entretanto, como algumas parcelas estão relacionadas a competências da Receita Federal do Brasil, compete cientificar-lhes a respeito do não recolhimento.

Ante as exposições delineadas, voto pelo(a):

- I. **Irregularidade** das contas anuais de responsabilidade do Sr. George Wanderley de Meneses, Presidente da Câmara Municipal de Bom Sucesso, relativas ao exercício de 2013;
- II. **Atendimento Parcial** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000;
- III. **Imputação de débito** ao referido Gestor, no valor de R\$ 33.281,12 – correspondendo a 790,90 Unidade de Fiscais de Referência – UFR-PB -, sendo R\$ 10.115,45 em razão do saldo financeiro não comprovado na Conta Caixa e R\$ 23.165,67 da ausência de guias de receitas e de despesas extraorçamentárias pertinentes às Consignações Empréstimos;
- IV. **Aplicação de multa legal** ao Presidente da Câmara Municipal de Bom Sucesso, Sr. George Wanderley de Meneses, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), correspondentes a 209,49 UFR PB, conforme art. 56, II da LOTCE/PB;
- V. **Recomendação** à Câmara Municipal de Bom Sucesso no sentido de 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 reincidência da falha constatada no exercício em análise.
- VI. **Informação** à Receita Federal do Brasil sobre o não recolhimento de consignações previdenciárias.

#### **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. **Julgar irregulares as** contas anuais de responsabilidade do Sr. George Wanderley de Meneses, Presidente da Câmara Municipal de Bom Sucesso, relativas ao exercício de 2013;
- II. **Declarar o atendimento parcial** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2013;
- III. **Condenar em débito o Sr. George Wanderley de Meneses, Presidente da Câmara Municipal de Bom Sucesso (exercício 2013), no valor de R\$ 33.281,12 – correspondendo a 790,90 Unidades de Fiscais de Referência – UFR-PB -, sendo R\$ 10.115,45 em razão do saldo financeiro não comprovado na Conta Caixa e R\$ 23.165,67 da ausência de guias de receitas e de despesas extraorçamentárias pertinentes às Consignações Empréstimos;**
- IV. **Aplicar multa legal** ao então Presidente da Câmara Municipal de Bom Sucesso, Sr. George Wanderley de Meneses, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), correspondentes a 209,49 UFR PB, conforme art. 56, II da LOTCE/PB;
- V. **Assinar, ao mencionado gestor, o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário do débito imputado (item III) e da multa aplicada (item IV)<sup>1</sup>, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;**
- VI. **Recomendar** ao atual Gestor da Câmara Municipal de Bom Sucesso no sentido de 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 reincidência da falha constatada no exercício em análise.
- VII. **Informar** à Receita Federal do Brasil sobre o não recolhimento de consignações previdenciárias.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.  
TCE-Plenário Ministro João Agripino  
João Pessoa, 28 de outubro de 2015.

<sup>1</sup> **Multa** – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado;

**Débito** – ao erário municipal.

Em 28 de Outubro de 2015



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR



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