PROCESSO-TC–05557/10

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Santa Inês. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Atendimento parcial às exigências essenciais da LRF. Irregularidade. Condenação em débito. Multa. Comunicação à Receita federal do Brasil. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-TC - 006 / 2012

RELATÓRIO:

Trata o presente processo digital da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Santa Inês, relativa ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Senhor Gildivan Alves de Lima, 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 25/08/2011, com base numa amostragem representativa da documentação enviada em meio eletrônico a este TCE, bem como, em diligência, realizada no período de 08/08 a 12/08/2011, 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 estimou as transferências e fixou as despesas em R$ 420.000,00.*
3. *As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas/recebidas atingiram o valor de R$ 408.335,24 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R$ 423.013,70, como consequência verificou-se déficit orçamentário no valor de R$ 14.678,46.*
4. *As despesas totais do Poder Legislativo Municipal representaram 8,23% das receitas tributárias e transferidas do exercício anterior, não atendendo à CF/88.*
5. *As despesas totais com folha de pagamento do Poder Legislativo atingiram 65,57% das transferências recebidas, cumprindo o artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal.*
6. *A despesa com pessoal do Legislativo Municipal alcançou o montante de R$ 326.665,93, representando 5,60% da RCL, abaixo do teto fixado pelo art. 20 da LRF (limite 6).*
7. *O Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício subsequente de R$ 0,78.*
8. *No exercício, foram observadas denúncias (Doc. 02447/11), analisadas no processo em crivo.*

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° 19.041/11), que fora analisada pela Unidade Instrutória. Ao final do exame das contrarrazões ministradas pelo interessado, a Auditoria manteve as seguintes falhas:

a. *Não comprovação da publicação do RGF do 1° semestre;*
b. *Não encaminhamento a este Tribunal do RGF referente ao 2° semestre;*
c. *Déficit orçamentário no valor de R$ 14.678,46;*
d. *Despesa total do Poder Legislativo Municipal foi de 8,23% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5° do art. 153 e nos arts. 158 e 159, da Constituição Federal – CF, efetivamente realizado no exercício anterior, descumprindo o artigo 29-A da CF/88;*
e. *Despesas não licitadas, no montante de R$ 34.600,00;*
f. *Despesas irregulares com diárias, no valor de R$ 7.510,00;*

g. *Contribuições patronais devidas ao INSS não-registradas e não-recolhidas, no total de R$ 13.094,48;*

h. *Recolhimento de INSS não comprovados, no valor de R$ 1.941,72.*

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE emitiu Parecer n° 1720/11, da lavra da Procuradora 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. Gildivan Alves de Lima;*
3. ***APLICAÇÃO DE MULTA** ao então representante de Câmara Municipal de Santa Inês, Sr. Gildivan Alves de Lima, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE;*
4. ***IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao então Presidente da Câmara Municipal de Santa Inês, Sr. Gildivan Alves de Lima, no montante calculado pela Auditoria;*
5. ***RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Legislativo de Santa Inês com vistas a não incorre nas falhas, omissões, irregularidades, tanto na área da gestão fiscal, quanto nos demais campos de atuação;*
6. ***REPRESENTAÇÃO,** com consequente **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 n° 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. 70[1], 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. 71[2].

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 n° 101/00, erigiu a categoria de princípio da Administração Pública, de todas as esferas, a responsabilidade na gestão fiscal, cujos

---

[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, assuma 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;

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.

- Não comprovação da publicação do RGF do 1° semestre;

- Não encaminhamento a este Tribunal do RGF referente ao 2° semestre.

Compulsando os documentos acostados aos autos, percebe-se que, não houve comprovação da publicação do RGF do 1° semestre.

A publicação do RGF é instrumento precípuo da transparência de uma gestão responsável e proba. O ato de publicar tais relatórios, dando a devida visibilidade, faz exsurgir a possibilidade do controle social, uma das principais ferramentas de participação da sociedade, maior interessada e beneficiária das políticas públicas. De norte oposto, a omissão verificada tolhe um direito democrático de todo cidadão, portanto, não se constituindo em falha formal.

A conduta omissiva em comento é censurável e merecedora de recomendação no sentido de se evitar a recalcitrância da imperfeição.

Doutra banda, o não encaminhamento do RGF do 2° semestre a este Tribunal importa em obstáculo ao perfeito exercício do controle externo e enseja a aplicação de multa pessoal ao gesto omisso.

- Déficit orçamentário no valor de R$ 14.678,46;

- Despesa total do Poder Legislativo Municipal foi de 8,23% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5° do art. 153 e nos arts. 158 e 159, da Constituição Federal – CF, efetivamente realizado no exercício anterior, descumprindo o artigo 29-A da CF/88;

Assente-se que a LRF erigiu como um dos Princípios 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.

Da exegese do disposto extrai-se que a responsabilidade fiscal tem por finalidade precípua a manutenção do equilíbrio das contas públicas.

No exercício sob exame, o Presidente do Legislativo, à época, realizou despesas orçamentárias (R$ 423.013,70) muito superiores às receitas de mesma natureza (R$ 408.335,24), conduzindo o citado Poder a amargar um substancial déficit orçamentário, correspondente a 3,60% total da receita arrecadada no período.

Para financiar o orçamento deficitário, a Administração utilizou-se de recursos de terceiros (consignações), registrados como receita extraorçamentária. Em rápido raciocínio, é fácil demonstrar a tese levantada, explico: o somatório das receitas orçamentárias (R$ 408.335,24) e extraorçamentárias (R$ 35.793,70) redundou em R$ 444.128,94, enquanto a soma das despesas orçamentárias (R$ 423.013,70) e extraorçamentárias (R$ 20.913,47) alcançou R$ 443.927,17.

Ato contínuo, as receitas totais superam as despesas em R$ 201,77, ou seja, os recursos de terceiros serviram para financiar os gastos consignados no orçamento da Edilidade.

Merece destaque, também, que o limite de gastos para o Legislativo encontra-se positivado no art. 29-A, da CF. O citado teto corresponde a 8% da receita tributária e de transferências do exercício anterior, que, in casu, equivale a R$ 411.029,76.

Nesta esteira, o Parlamento Mirim, ao realizar despesas orçamentárias no valor de R$ 423.013,70, descumpriu o mandamento constitucional, conduta que autoriza o julgamento irregular das contas do Presidente em análise.

- Despesas não licitadas, no montante de R$ 34.600,00.

Este Tribunal, em reiteradas decisões, tem acatado a contratação de serviços de assessoria jurídica e contábil mediante a realização de procedimento de inexigibilidade. Nos autos resta demonstrada a feitura de dois processos de inexigibilidade (001/2009 e 002/2009), com vistas à contratação de consultoria jurídica e contábil, respectivamente. Sendo assim, não vislumbro a ocorrência de falha.

- Recolhimento de INSS não comprovados, no valor de R$ 1.941,72.

O relatório prefacial aponta para a contabilização de despesas previdenciárias da ordem de R$ 61.856,90, sendo R$ 45.818,43 referentes às contribuições patronais e R$ 16.038,47 às contribuições dos segurados.

Ao examinar os documentos acostados pela defesa, a Assessoria de Gabinete verificou que o somatório das GPS apresentadas totalizava R$ 61.678,72. Considerando que a Câmara Municipal pagou a título de salário-família a quantia de R$ 611,55, pedindo vênia ao Órgão Auditor, entendo que não há que se falar em despesa não comprovada.

- Despesas irregulares com diárias, no valor de R$ 7.510,00.

Em sede de relatório primário, os Inspetores deste Sinédrio detectaram irregularidades no pagamento de diárias, no total de R$ 12.231,84, seja por ausência de definição do objeto da viagem, seja por falta de indicação do período e/ou localidade, seja por carência de recibos, como determina o art. 2°, I, II e IV, da RN TC n° 09/01.

Analisando a defesa aviada pelo interessado, os Técnicos responsáveis pela instrução pugnaram pela regularidade despesas com diárias realizadas mediantes os seguintes empenhos: 125, 142, 166, 194, 243, 247, 249, 127, 149, 248 e 106, que juntos somaram R$ 4.721,84. O restante do valor dispendido com diárias (R$ 7.510,00) foi considerado irregular, posto que não haviam elementos assaz hábeis para demonstrar que os beneficiários (agentes políticos/servidores) das indenizações estava a serviços da Câmara Municipal de Santa Inês.

É cristalino o dever de prestar contas pelo emprego de verbas de terceiros, por parte daquele que lhe detém a posse. Ao manusear verbas públicas, ou seja, de toda uma sociedade, a precitada obrigação toma contornos mais rígidos e definidos. Prestar contas de maneira incompleta ou, ainda, incorreta é o mesmo de não tê-la feito. Os recursos de natureza pública clamam pela necessidade de sua aplicação com estrita finalidade voltada ao interesse público, primário ou secundário. Não demonstrar, de forma inconteste, que as disponibilidades do erário serviram para financiar gastos com fins públicos, atrai, para o gestor, a responsabilidade pelo ressarcimento ao Tesouro pelos valores manuseados indevidamente.

Dito isso, entendo cabível a condenação em débito do Sr. Gildivan Alves de Lima em R$ 7.510,00, em virtude de despesas com diárias, cuja destinação pública não fora demonstrada.

- Contribuições patronais devidas ao INSS não-registradas e não-recolhidas, no total de R$ 13.094,48.

Reza o exórdio que o valor das contribuições previdenciárias patronais empenhadas/recolhidas no exercício somou R$ 45.818,43, enquanto que se aplicada a alíquota contributiva (22%) ao total das despesas com pessoal (Vantagens e vencimentos e outras despesas de pessoal), no montante de R$ 267.785,96, o valor devido ao INSS seria de R$ 58.912,91. Com base nessa assertiva, a Câmara Municipal de Santa Inês deixou de contabilizar gastos previdenciários da ordem de R$ 13.094,48, ou seja, 22,22% do total a ser recolhido aos cofres da Autarquia Federal.

Para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base da apuração, as parcelas descritas no §9°, art. 28, da Lei n° 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Tomando por lastro a afirmação nuper, entendo que a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merece reparos, na medida em que não houve, no cálculo do salário-contribuição, a exclusão das parcelas exigidas, bem como a compensação do benefício previdenciário cognominado de salário-família.

Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao INSS não goza de certeza e liquidez, muito embora, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não se afigura substancial.

Feitos os comentários pertinentes, vale salientar que a referida pecha enseja a irregularidade das contas, consoante milita o Parecer PN TC n° 52/04.

Ex positis voto, no meso compasso do Parquet, pelo(a):

1. *atendimento parcial dos preceitos da LRF;*
2. *irregularidade das contas da Câmara Municipal de Santa Inês, referente ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Gildivan Alves de Lima;*
3. *aplicação de multa pessoal, no valor de R$ 2.075,00, ao Sr. Gildivan Alves de Lima, na condição de Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Santa Inês, com arrimo no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB;*
4. *condenação em débito ao Sr. Sr. Gildivan Alves de Lima, na condição de Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Santa Inês, no valor de R$ 7.510,00, em face do pagamento de despesas irregulares com diárias;*
5. *assinar o prazo de 60 dias ao supracitado gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ela imputados nos itens III e IV supra sob pena de cobrança executiva;*
6. *comunicação à Receita Federal do Brasil acerca das impropriedades relacionadas ao registro e recolhimento de obrigações previdenciárias ao Regime Geral de Previdência;*
7. *recomendação ao atual Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santa Inês com vistas a não incorre nas falhas, omissões, irregularidades, tanto na área da gestão fiscal, quanto nos demais campos de atuação.*

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 parcial dos preceitos da LRF;*

II. ***JULGAR IRREGULAR*** *a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2009, da Câmara Municipal de Santa Inês, sob a responsabilidade do Sr. Gildivan Alves de Lima atuando como gestor do Poder Legislativo;*

III. ***APLICAR MULTA PESSOAL,*** *no valor de* ***R$ 2.075,00*** *(dois mil, setenta e cinco reais), ao* ***Sr. Gildivan Alves de Lima****, na condição de Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Santa Inês, com arrimo no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB;*

IV. ***CONDENAR EM DÉBITO*** *o Sr.* ***Gildivan Alves de Lima****, na condição de Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Santa Inês, no valor de* ***R$ 7.510,00*** *(sete mil, cento e cinquenta reais), em face do pagamento de despesas irregulares com diárias;*

V. ***ASSINAR O PRAZO*** *de 60(sessenta) dias ao supracitado gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ela imputados nos itens III e IV supra*[3] *sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;*

VI. ***COMUNICAR*** *à Receita Federal do Brasil acerca das impropriedades relacionadas ao registro e recolhimento de obrigações previdenciárias ao Regime Geral de Previdência;*

VII. ***RECOMENDAR*** *ao atual Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santa Inês com vistas a não incorre nas falhas, omissões, irregularidades, tanto na área da gestão fiscal, quanto nos demais campos de atuação.*

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

João Pessoa, 11 de janeiro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb

---

[3] *Condenação em débito – ao erário municipal;*

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.

Em 11 de Janeiro de 2012

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL