



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 04684/15

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Sumé. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014. – **Regularidade com ressalvas. Atendimento integral às exigências da LRF.**

ACÓRDÃO APL-TC 00603/16

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Sumé, relativa ao exercício de 2014. Durante esse período, o Parlamento Mirim foi comandado pelo senhor José Deocleciano Barbosa da Silva, Presidente da Casa Legislativa.

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal III (DIAGM III) emitiu, com data de 06/05/2016, relatório técnico de instrução (fls. 32/38), com base em uma amostragem representativa da documentação enviada à Corte, onde foram consignadas as seguintes constatações:

1. A Lei Orçamentária Anual (Lei 1120/13, de 17/12/2013) estimou receitas e despesas em valor equivalente a R\$ 1.106.829,00.
2. O total das transferências provenientes do Poder Executivo Municipal alcançou a cifra de R\$ 1.027.400,16, mesmo valor das despesas consignadas no orçamento, resultando num orçamento perfeitamente equilibrado.
3. A despesa total do Poder Legislativo Municipal alcançou 6,94% das receitas tributárias e transferências- RTT (R\$ 1.027.400,16 ante o teto de R\$ 1.036.653,36), cumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.
4. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu o montante de R\$ 634.133,96, correspondendo a 61,72% das transferências recebidas no exercício, cumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.
5. A despesa com pessoal (R\$ 742.101,75), compreendendo as contribuições patronais, representou 2,62% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2014, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
6. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo regulamentar. Todavia, o Relatório do último semestre não contém todos os demonstrativos previstos¹.
7. Ausência de repasse de consignações previdenciárias patronais, no montante de R\$ 25.200,34.
8. Descumprimento de normas relacionadas ao tema de licitações e contratos.

No desfecho da exordial, o Corpo Técnico apontou o cometimento de falhas, razão que ensejou a citação da autoridade responsável. Após ver atendida solicitação de prorrogação e prazo de defesa (fls. 42/43), o interessado apresentou suas contrarrazões (fls. 46/62), devidamente submetidas à apreciação da Unidade Especialista. Seguiu-se a elaboração de relatório técnico (fls. 95/108), tendo sido mantidas as seguintes falhas:

- Incompatibilidade de informações entre o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e a PCA.
- Não encaminhamento dos demonstrativos do RGF².
- Não recolhimento das contribuições previdenciárias patronal aos Órgãos competentes no montante estimado em R\$ 25.200,34.

¹ Segundo consta da inicial, o RGF do segundo semestre foi apresentado sem os demonstrativos de restos a pagar, limites de endividamento e disponibilidades de caixa, contrariando o Manual de Demonstrativos Fiscais (5ª Ed.), aprovado pela Portaria STN 637/12.

² A falha aludida na inicial foi a incompletude do RGF do segundo semestre do exercício em análise.

- *Realização de despesas com justificativa de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, no montante de R\$ 31.914,08.*

Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas interveio nos autos por intermédio do Parecer nº 1211/16 (fls. 110/120), da pena do Procurador Luciano Andrade Farias, alvitando nos seguintes termos:

- **Regularidade com ressalvas das contas de gestão** do Presidente da Câmara Municipal de Sumé, Sr. José Deocleciano Barbosa da Silva, relativas ao exercício de 2014.
- **Atendimento aos preceitos fiscais.**
- **Aplicação de multa** ao mencionado gestor, com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB.
- **Recomendações** à Câmara Municipal de Sumé 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.
- **Representação** à Secretaria da Receita Federal do Brasil acerca dos fatos irregulares da sua alçada.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as comunicações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais³, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas⁴. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sob a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas da Mesa da Câmara Municipal de Sumé, relativas ao exercício financeiro de 2014. Como descrito no relatório, a gestão da Casa Legislativa coube ao senhor José Deocleciano Barbosa da Silva.

As poucas eivas a desabonar a conduta do Edil, sob a ótica da Equipe de Auditoria, não representam falhas de maior gravidade, como bem acentuou o representante do Parquet de Contas. Elas serão explicitadas nos tópicos a seguir:

³ Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

⁴ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

- Incompatibilidade de informações entre o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e a PCA.
- Relatório de Gestão Fiscal incompleto.

As constatações do Órgão de Auditoria não implicam falhas imputáveis ao Chefe do Poder Legislativo. A propalada divergência de informações acerca da Receita Corrente Líquida pode ser constatada ao examinar o quadro apresentado na página 35⁵. Alegada a responsabilidade do Prefeito Municipal pela consolidação das informações, argumento confirmado pelo Grupo de Instrução, sem que, contudo, influenciasse no seu juízo inicial.

Decerto que a consolidação de informações compete ao Chefe do Poder Executivo. Descompassos como o aqui tratado seriam evitados se a solução reclamada no artigo 48, III da LRF fossem efetivadas pelos entes jurisdicionados. A adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que consolidasse as contas dos entes municipais, é realidade distante dos municípios paraibanos, que, no mais das vezes, atribuem para profissionais diferentes a responsabilidade pela escrituração dos lançamentos de Prefeituras, Câmaras e, quando existem, Institutos de Previdência.

Considerando que todos os limites exigidos na LRF foram respeitados com folga, independentemente de qual seja a correta informações relacionada à RCL, inexistente razão para considerar a falha apontada.

Também não há falar em máculas no RGF, visto que os demonstrativos foram enviados por ocasião do relatório de análise de defesa, não tendo eventual intempestividade o condão de manchar a presente prestação de contas.

- Não recolhimento das contribuições previdenciárias patronal aos Órgãos competentes no montante estimado em R\$ 25.200,34

As informações divulgadas no quadro do item 10 (fl. 36) revelam que, do montante estimado para as obrigações patronais (R\$ 133.168,13), a Câmara de Sumé recolheu R\$ 107.967,79, representando aproximadamente 81% do total devido.

Em sua defesa, o gestor informou que os repasses não foram honrados na integralidade pela “inexistência de fontes compensatórias de recursos, suficientes para cobertura financeira das despesas”. Ainda em sua defesa, afirmou-se que eventuais diferenças foram objeto de parcelamento, sem que tenha apresentado qualquer prova da sua efetivação.

Como costume destacar nos meus votos, entendo que a estimativa da auditoria é passível de ajustes. A quantificação do valor da contribuição patronal a ser recolhida não pode ser obtida com a aplicação linear da alíquota contributiva. Necessário se faz expurgar os montantes referentes ao pagamento de eventuais benefícios, como salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida. Tal exclusão, a propósito, foi postulada pela defesa.

Enviada para apreciação do Corpo de Instrução a norma regente municipal, que estatuiu o regramento a ser seguido pela Administração de Sumé, discrimina as parcelas da remuneração que não incidem para o cálculo da contribuição previdenciária patronal. Ao afirmar que não identificou valores classificados como salário-família, adicional noturno ou adicional de férias, desconsidera que todas as componentes da folha de pagamento, sejam vantagens ou descontos, estão perfeitamente destacadas na base de dados do Sistema Sagres.

Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao Regime Previdenciário 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 é expressiva. As nuances do caso concreto evidenciam o pagamento superior a 81% da contribuição devida.

A conjuntura destacada, embora longe de ser ideal, denota cuidado com o trato da questão previdenciária. Representa, pois, **uma ressalva** ao juízo de valoração das contas, devendo ensejar **aplicação da multa** estabelecida no inciso II do artigo 56 da Lei Orgânica desta Corte, entendimento este igualmente compartilhado pelo Ministério Público Especial.

⁵ R\$ 28.333.433,98 é a informação constante no RGF, enquanto a Prestação de Contas traz o montante de R\$ 33.413.168,66.

- Realização de despesas com justificativa de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, no montante de R\$ 31.914,08

A contratação questionada pela Auditoria refere-se à prestação de serviços jurídicos, decorrente da Inexigibilidade de Licitação nº 00002/2014. De saída, é evidente que o Ente Legislativo promoveu processo de inexigibilidade, fato que, na inteligência da Auditoria, não é suficiente para conferir legalidade à contratação.

É robusta a jurisprudência deste Sinédrio no que tange à possibilidade de contratação de profissional para prestação de serviços jurídicos, desde que ancorada por procedimento licitatório de inexigibilidade. Este entendimento foi destacado pelo Representante do Órgão Ministerial. Não obstante, seu Parecer pontua que o tema admite interpretações diversas⁶.

Está próximo o deslinde da controvérsia. Sobre provocação da Ordem dos Advogados do Brasil, foi ajuizada, em agosto deste ano, perante a Suprema Corte, a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45. O escopo da ADC é justamente o reconhecimento da constitucionalidade de dispositivos da Lei de Licitações que permitem a contratação de advogados por entes públicos pela modalidade de inexigibilidade de licitação. Enquanto não se tem o pronunciamento definitivo do STF, não há o que ser reformado na já consolidada interpretação feita pelos Membros do TCE/PB.

Destarte, por tudo o que foi exposto, voto nos seguintes termos

- I. **Regularidade com ressalvas** das contas anuais de responsabilidade do senhor **José Deocleciano Barbosa da Silva**, Presidente da Câmara Municipal de Sumé no curso exercício de 2014.
- II. **Aplicação de multa** ao senhor **José Deocleciano Barbosa da Silva** no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), equivalente a **21,80** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB)⁷, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- III. **Declaração de atendimento integral** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2014.
- IV. **Recomendação** à atual gestão da Câmara de Sumé que cumpra normas legais de regência, notadamente no que diz respeito aos recolhimentos previdenciários.

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 regulares com ressalvas** as contas anuais de responsabilidade do senhor **José Deocleciano Barbosa da Silva** ocupante do cargo de Presidente da Câmara Municipal de Sumé, relativas ao exercício de 2014.
- II. **Aplicar multa pessoal** ao senhor **José Deocleciano Barbosa da Silva** no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), equivalente a **21,80** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário
- III. **Declarar o atendimento integral** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2014.

⁶ Foi expressamente citado o julgamento realizado em 26/08/2014 pela Primeira Turma STF. No Inquérito nº 3074-SC, da relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, a possibilidade de contratação pela via da inexigibilidade foi condicionada ao atendimento de diversos requisitos, entre eles notória especialização profissional e natureza singular do serviço, algo que não costuma caracterizar os procedimentos promovidos por uma câmara municipal de pequeno porte.

⁷ UFR/PB equivalente a R\$ 45,86 (outubro/16).

IV. Recomendar à atual gestão da Câmara de Sumé o estrito cumprimento das normas legais de regência, notadamente no que diz respeito aos recolhimentos previdenciários.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

*TCE-Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 19 de outubro de 2016.*

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 08:10



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 1 de Novembro de 2016 às 10:14



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 07:58



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL