



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC n.º: **02688/11**

Parecer n.º: **01757/11**

Natureza: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS**

Unidade: **CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA GRANDE**

Gestor: **FRANCISCO EDSON CESÁRIO DE SOUSA**

Exercício: **2010**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CÂMARA MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE VEREADOR-PRESIDENTE. IRREGULARIDADES. NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS COM INSS. NÃO OBEDEÊNCIA AO LIMITE PREVISTO NO ART. 29-A, § 1º DA CF. PRIORIZAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS. PELA DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PELA IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AO GESTOR RESPONSÁVEL C/C COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM, FEDERAL E RECEITA FEDERAL. RECOMENDAÇÕES.

1. Em tema de exame da prestação de contas anuais de Presidente da Câmara Municipal de Serra Grande, o Órgão Técnico constatou despesas não comprovadas com o INSS, o que dá azo à reprovação das contas do Vereador-Presidente, à imputação do respectivo débito ao gestor, à cominação de multa pessoal e à representação de ofício ao Ministério Público Comum, ao Federal e à Receita Federal do Brasil, sendo feitas as recomendações pertinentes à atual Gestão.

2. O desatendimento ao limite previsto no art. 29-A, §1º, da CF enseja declaração de cumprimento parcial às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

P A R E C E R

I - DO RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos eletrônicos da Prestação de Contas Anuais do Presidente da Câmara Municipal de Serra Grande, Vereador *Francisco Edson Cesário de Sousa*, referente ao exercício financeiro de 2010.

Documentação pertinente à espécie às fls. 02/36.

Análise inicial das Contas Anuais pela DIAGM V às fls. 39/46, apontando, em sede de conclusões, irregularidades atinentes à gestão fiscal (13.1.1.) e à gestão geral (13.2.1 *usque* 13.2.24).

Citação do Presidente da Câmara dos Vereadores do Município de Serra Grande no exercício ora *sub examine* enviada em 03/10/2011.

Defesa aviada pelo advogado do ex-gestor, com procuração neste caderno, em 10/11/2011.

Relatório de Análise da Defesa, fls. 620/626, concluindo pela permanência das seguintes irregularidades:

- a) Gastos com folha de pagamento equivalentes a **70,15%** de sua receita em relação ao que dispõe o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal (item 1.a);
- b) Despesa não comprovada com pagamento do INSS no valor de R\$ R\$ 1.151,62, causando prejuízo ao erário (item 2.2);
- c) Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com **78%** de servidores comissionados, priorizando a contratação desta modalidade de servidores em detrimento a realização de concursos públicos, infringindo o art. 37 da CF (item 2.5).

Vinda do caderno processual digitalizado ao Ministério Público de Contas para a devida manifestação em 09/12/2011, tendo-me sido distribuído na mesma data.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Com a Auditoria.

Cumpra esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, contida no relatório técnico da DIAFI, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como na vertente. Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Em outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu o STF.¹

Todavia, há de se fazer parcos comentários para complementar o fundamento de alguns achados.

Infere-se do relatório da Unidade Técnica de Instrução a constatação de **gastos com folha de pagamento equivalentes a 70,15% de sua receita em relação ao disposto no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.**

¹ HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - **Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa.** Precedente.

II - Ordem denegada.

A irregularidade retrata também não atendimento à disposição expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Poder Legislativo de Serra Grande, por força da realização de gastos a maior, na esteira do parâmetro estabelecido soberanamente no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.

Observe-se a redação do citado dispositivo constitucional:

Art. 29-A. 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, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5.º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

§ 1.º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores;

A determinação desse limite pela Carta Magna não foi realizada somente com o fito de o Poder Legislativo atender a um teto de despesa, mas também de se observar se houve atendimento pelo Administrador das normas éticas aplicáveis ao exercício da função de Estado, ou seja, se foi atendido o Princípio da Moralidade. Portanto, não tendo havido atendimento à legalidade estrita, haja vista que o gestor público deve agir com máxima retidão com administração do dinheiro público.

A Auditoria apontou igualmente **despesa não comprovada com pagamento do INSS no valor de R\$ R\$ 1.151,62, causando prejuízo ao erário.**

Ora, toda despesa deve ser devidamente comprovada para que seja legítima, sendo que a prestação de contas deve ser completa, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Desta forma, a despesa é ilegítima se não houver a comprovação de que gasto real (sem apresentação de nota fiscal, celebração de convênio, plano de trabalho, entre outras formalidades) ou sem comprovação de que houve o efetivo cumprimento da contraprestação devida (ausência de apresentação de documento hábil para comprovar o gasto em favor do Poder Público). Esta apresentação faz prova *juris tantum*. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucionalmente previsto:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

*II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados**, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

Perfeitamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública:

*Art. 63. A **liquidação da despesa** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os **títulos e documentos comprobatórios** do respectivo **crédito**.*

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Como se extrai dessa Lei, a despesa a cargo do erário deve ser atestada com os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço, incluindo-se a realização de obra pública.

Esta obrigação ou diligência, a ser observada antes do pagamento, é flagrantemente dirigida aos administradores de dinheiros da sociedade. Para autorizar o pagamento, decorrente de serviços prestados, obras ou fornecimentos, a lei impõe ao competente gestor solenidades com vistas à dupla finalidade de: certificar a efetiva constituição da obrigação de pagar a partir da efetiva aquisição de bens ou serviços e garantir a regularidade de suas contas.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação de os responsáveis por dinheiros públicos demonstrarem a sua esmerada aplicação, sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presuma, até prova em contrário, por ele subministrada.

Acrescente-se, ainda, que de acordo com o Artigo 93 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.67:

Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Do disposto no citado preceito legal infere-se que, no julgamento das contas dos responsáveis pela aplicação dos dinheiros públicos, dois são os aspectos a considerar:

- 1) *o regular emprego, respeitante às formalidades legais do ato de despesa, tal como prescrevem os arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320, de 17.3.64;*
- 2) *o bom resultado, no referente ao objetivo alcançado com o dispêndio, que deve guardar consonância com a destinação dos recursos orçamentários, à conta dos quais é imputada a despesa.*

A não comprovação da despesa enseja a repetição da quantia indevidamente gasta aos cofres públicos municipais, a aplicação da devida punição de natureza pecuniária ao gestor, além de implicar ato de improbidade, a ser oportunamente comunicado ao Ministério Público Comum, por ser dever de ofício de todo aquele que tenha notícia ou informação de tal acontecimento.

Assim, o Presidente da Câmara de Serra Grande no exercício de 2010 deve devolver aos cofres municipais as despesas não comprovadas acima explicitadas.

Registre-se, por oportuno, ser dever constitucional o pagamento de contribuição previdenciária. Além de seu caráter obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente.

Por conseguinte, o não recolhimento pode se dar das seguintes formas: não repasse das contribuições consignadas em folha dos servidores públicos e não repasse das obrigações patronais devidas. De acordo com os documentos aviados pelo defendente, permanece ausente a comprovação do valor de R\$1.151,62 e dita omissão constitui crime de apropriação indébita previdenciária, sendo dever deste Tribunal de Contas encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal e à Receita Federal do Brasil para que averigüe a verdade e, se entender ser caso de dar início a Ação Penal Pública correspondente, tomar as providências judiciais.

Constatou-se também o **preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 78% de servidores comissionados, priorizando a contratação desta modalidade de servidores em detrimento a realização de concursos públicos.**

A contratação de servidores comissionados é exceção à regra do concurso público, devendo ser recomendado ao atual gestor reestruturar o quadro de pessoal da Câmara de Vereadores de Serra Grande, realizando-se concurso público, desta feita evitando incorrer em abusos, nomeando pessoas para exercer cargos comissionados que chegam a mais da metade do quadro organizacional, o que é algo irrazoável e mesmo atentatório ao princípio da igualdade de acesso ao serviço público, dentre outros aspectos.

III – DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, conclui-se pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas anuais do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Serra Grande, referente ao exercício financeiro de 2010, Vereador *Francisco Edson Cesário de Sousa*. Declare-se, outrossim, o **ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A não comprovação de despesas com INSS levantada pela Unidade Técnica de Instrução dá azo à **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. *Francisco Edson Cesário de Sousa*, cabendo ao mencionado gestor, também, a aplicação da **MULTA PESSOAL** prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB, por força da natureza das irregularidades por ele cometidas.

As eivas remanescentes ensejam **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Legislativo de Serra Grande no sentido de sempre diligenciar a comprovação de todas as despesas, realizar gastos com pessoal dentro dos limites constitucionais, bem como priorizar a contratação de servidores concursados.

Promova-se a **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 à não comprovação de despesas com INSS, por conta, inclusive, dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa previstos na Lei n.º 8.429/92.

João Pessoa (PB), 12 de dezembro de 2011.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ
Procuradora do Ministério Público junto ao TC/PB