



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
**MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL**

Processo TC n.º: **05557/10**  
Parecer n.º: **01720/11**  
Natureza: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS**  
Unidade: **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA INÊS**  
Gestor: **GILDIVAN ALVES DE LIMA**  
Exercício: **2009**

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CÂMARA MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE VEREADOR-PRESIDENTE. IRREGULARIDADES. NÃO ATENDIMENTO À LRF POR AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO RGF DO 1.º SEMESTRE. NÃO ENVIO A ESTE TRIBUNAL DO RGF DO 2.º SEMESTRE. GASTOS COM PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DESPESAS NÃO LICITADAS. GASTOS IRREGULARES COM DIÁRIAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE RECOLHIMENTO AO INSS. CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS NÃO RECOLHIDAS E NÃO REGISTRADAS. ATENDIMENTO PARCIAL ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO, COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL AO EX-GESTOR. RECOMENDAÇÕES. REPRESENTAÇÃO AO MP COMUM, AO MP FEDERAL E À RECEITA FEDERAL DO BRASIL.**

## **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 Santa Inês, Vereador *Gildivan Alves de Lima*, referente ao exercício financeiro de 2009.

Documentação pertinente à espécie às fls. 02/28.

Análise inicial das Contas Anuais pela DIAGM V às fls. 31/38, concluindo o seguinte:

**I. DESCUMPRIMENTO AOS PRECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, QUANTO À/AO:**

- a) Comprovação da publicação do RGF do 1º semestre (item 7.3);
- b) Envio do RGF do 2º semestre a este Tribunal (item 7.3);

**II. QUANTO AOS DEMAIS ASPECTOS EXAMINADOS, FORAM EVIDENCIADAS AS SEGUINTE IRREGULARIDADES:**

1. Déficit orçamentário no valor de R\$ 14.678,46 (item 3.1);
2. Despesa total do Poder Legislativo Municipal foi de 8,23% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º 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 (item 33);
3. Despesas não lícitas, no montante de R\$ 34.600,00 (item 3.2);
4. Despesas irregulares com diárias, no valor total de R\$ 12.231,84 (item 8.2);
5. Despesas realizadas e pagas com servidor comissionado, no valor de R\$ 6.030,00, sem a comprovação da efetiva execução das atribuições do cargo (item 8.3);
6. Contribuições patronais devidas ao INSS não-registradas e não-recolhidas no total de R\$ 13.094,48 (item 10.1);
- 11.2.7. Recolhimentos ao INSS não-comprovados, no valor de R\$ 27.909,28 (item 10.2).

Citação do Vereador do Município de Santa Inês, Sr. Gildivan Alves de Lima, no exercício ora *sub examine* enviada em 21/09/2011.

Defesa aviada pelo ex-gestor em 13/10/2011.

Relatório de Análise da Defesa, fls. 319/326, concluindo pela permanência das seguintes irregularidades:

1. Não comprovação da publicação do RGF do 1º semestre (item 1.a);
2. Não envio do RGF do 2º semestre a este Tribunal (item 1.b);
3. Déficit orçamentário no valor de R\$ 14.678,46 (item 2.1);
4. Despesa total do Poder Legislativo Municipal de 8,23% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º 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 (item 2.2);
5. Despesas não lícitas, no montante de R\$ 34.600,00 (item 2.3);
6. Despesas irregulares com diárias, no valor total de R\$ R\$ 7.510,00 (item 2.4);
7. Contribuições patronais devidas ao INSS não registradas e não recolhidas no total de R\$ 13.094,48 (item 2.6);
8. Recolhimentos ao INSS não comprovados, no valor de R\$ 1.941,72.

Vinda do caderno processual digitalizado ao Ministério Público de Contas para a devida manifestação em 05/12/2011, tendo-me sido distribuído em 06/12/2011.

## **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.<sup>1</sup>

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

Quanto a **não comprovação da publicação do RGF do 1.º semestre**, como o interessado não apresentou indício ou prova dessa publicação, não provocando a Justiça nem o próprio Tribunal de Contas nesse sentido, considere-se não obedecidos os art. 165, § 3.º da Constituição Federal e 52 e 55, § 2º da LRF, declarando-se o não atendimento integral às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não visa, apenas, a limitar o gasto público. Tem o objetivo de melhorar a administração pública através de mecanismos contábeis que demonstrem a exatidão das receitas e das despesas, abrindo meios para o exercício do controle social dos gastos e exigindo a publicidade dos demonstrativos. Além disso, impõe condições para concessão de renúncia de receitas.

A falta de comprovação da publicidade do RGF do Poder Executivo é causa de descumprimento do princípio da publicidade/transparência e prática de obstaculização do exercício do Controle Externo e Social pelo gestor, além de ser causa da aplicação da penalidade de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito.

O **não envio do RGF do 2.º semestre a este Tribunal** no prazo determinado a esta Corte pode ser tido por ato contrário a norma regulamentar, mas não contrário a norma legal, pois contraria resolução desta Corte de Contas, mas não a LRF, vez ter havido a correta e tempestiva publicação do RGF. Neste sentido, a eiva não pode ser tida por irregularidade que venha a ensejar, por si só, a irregularidade das contas. É, todavia, motivo suficiente para aplicação de multa ao responsável pela omissão e baixa de recomendação expressa à atual gestão, com vistas a que não incorra na mesma falha.

Quanto aos demais aspectos, hauriu a Auditoria o **déficit orçamentário** no valor de R\$ 14.678,46, o que, para uma Câmara de pequeno porte, é relativamente muito.

A LC n.º 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positavações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

*Art. 1º. [...]*

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal 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*

<sup>1</sup> 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.

*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.*

Inclusive, a Lei n.º 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, estabelece:

*Art. 48. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:*

*[...]*

*b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.*

Portanto, o equilíbrio entre a receita e a despesa, pressuposto básico de uma gestão (fiscal) responsável, não foi minimamente observado, justificando a reprovação das contas ora examinadas.

Foi verificada ainda despesa total do Poder Legislativo Municipal foi de 8,23% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5.º 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.

Constatou-se que a Câmara de Santa Inês ultrapassou em **0,23%** o limite de 8% previsto no art. 29-A, I da Constituição Federal, antes da Emenda n.º 52/09, estipulado para os gastos com o Poder Legislativo para os Municípios com população de até 100 mil habitantes.

Observe-se a redação desse dispositivo legal antes da Emenda Constitucional nº 52/09:

*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 § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:*

*I - oito por cento para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;*

O Edil alega que o valor ultrapassado foi somente de 0,23%, razão por que requer a relevação da falha.

Saliente-se que 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

A DIAGM apontou também a **realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 34.600,00.**

Cumpra assentar que, ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes

despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da Lei de Licitações e Contratos, que assim preceitua:

*Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:*

*Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.*

*Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público. (Lei n.º 8.666 de 1993).*

Reputem-se, destarte, irregulares as despesas realizadas sem prévio procedimento licitatório, aplicando-se multa com base no artigo 56, inciso II da LOTC/PB ao responsável.

Sobre as **despesas irregulares com diárias**, no valor total de **R\$ 7.510,00**, a Auditoria assim as considerou por ausentes elementos que atestem que os agentes políticos/servidores se encontravam a serviço da Câmara Municipal no período das diárias.

**Também não restaram comprovados recolhimentos ao INSS no montante de R\$ 1.941,72.**

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;*

Como se extrai desta 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.

Consoante os escólios de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (**Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197):

*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 de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.*

A insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito no valor exposto acima. Importante destacar que a realização de despesa sem comprovação cabal vai de encontro a todos os

princípios da Administração Pública, sendo considerado ato de improbidade administrativa. A esse respeito, dispõe a Lei n.º 8.429/1992, em seu art. 10, XI, *in verbis*:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

*[...]*

*XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (grifo nosso)*

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos pelo responsável:

*A não comprovação da lisura no trato de 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 nº 176, verbis: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”.*

*Há que 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 acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes. (DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)*

Ainda, o Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação de os responsáveis por dinheiros públicos demonstrarem a sua escorreita 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 então 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 presume, até prova em contrário, por ele subministrada.*

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 ex-Chefe do Legislativo de Santa Inês deve devolver aos cofres municipais a soma de todas as despesas não comprovadas, acima mencionadas

Quanto às **contribuições patronais devidas ao INSS não registradas e não recolhidas no total de R\$ 13.094,48**, deve ser salientado que o pagamento de contribuição previdenciária é dever constitucional de caráter indeclinável. Além de obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado no corpo da Carta Maior, herança histórica da Revolução Francesa, que deu ao mundo jurídico, dentre outros marcos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, após os Estados Gerais transmudarem-se em Assembléia Nacional Constituinte.

No âmbito infraconstitucional, coube à União editar a Lei n.º 8.212 de 1991, que dispõe, em seu artigo 22, inciso I:

*Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:*

*I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.*

O prescrito nesta regra leva a entender não estar o Poder Público vinculado à alíquota de 20%, tendo em vista o texto legal remeter especificamente a empresa. Entretanto, o art. 15 da mesma Lei equipara a empresa, para fins previdenciários, a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional. Dessarte, fácil é concluir estarem os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional no grande e genérico rol dos contribuintes “empregadores”.

Merece ser mencionado, outrossim, o Parecer Normativo n.º 52 de 2004 emitido por este Tribunal de Contas. Andou bem o Conselho ao estabelecer no item 2.5 daquele instrumento:

*2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:*

*[...]*

*2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município*

Ademais, o não recolhimento de contribuição previdenciária ao órgão competente é tipificado como crime previsto no art. 2ª, II da Lei n.º 8.137 de 1990, que institui disciplina para os crimes contra a ordem tributária:

*Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:*

*[...]*

*Art. 2º Constitui crime da mesma natureza:*

*[...]*

*II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos.*

*[...]*

*Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.*

Provoque-se, acerca do não recolhimento de verba previdenciária, tanto a Receita Federal do Brasil/Delegacia de Crimes Previdenciários quanto o Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba).

### III – DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, conclui-se pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas anuais do Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Santa Inês, referente ao exercício financeiro de 2009, Sr. **Gildivan Alves de Lima**. Declare-se, outrossim, o **ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essas citadas eivas dão azo à **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO**, no valor correspondente às despesas não comprovadas, na esteira daquilo apontado pela Unidade Técnica, e aplicação da **MULTA PESSOAL** prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao Sr. **Gildivan Alves de Lima**.

O conjunto de tais irregularidades leva à baixa de **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Legislativo de Santa Inês com vistas a não incorrer nas falhas, omissões, irregularidades, tanto na área da gestão fiscal, quanto nos demais campos de atuação.

Por fim, pugno pela **REMESSA** de cópia pertinente dos autos ao Ministério Público Comum, para fins de análise detida e respectiva das ilegalidades e irregularidades aqui expostas, especialmente ao atinente aos ilícitos que atentam contra o procedimento licitatório, por força, inclusive, dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa previstos na Lei n.º 8.429/92, assim como **representação ao INSS (Receita Federal e DELEPREV) e ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba)** acerca dos fatos levantados pela Auditoria concernentes à área de atuação de cada um desses órgãos e instituições.

João Pessoa (PB), 07 de dezembro de 2011.

**SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ**

Procuradora do Ministério Público junto ao TC/PB