



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04921/10

Constitucional. Administrativo. Poder Legislativo Municipal. Câmara de Igaracy. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009 – Irregularidade. Atendimento parcial às exigências essenciais da LRF. Imputação de débito. Aplicação de multa. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-TC- 0671/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do processo eletrônico da análise da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Igaracy, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do seu Presidente, Sr. Manoel César Alves de Farias.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 21/31, em 01/11/2011, evidenciando os seguintes aspectos da gestão do ente público:

- a) A PCA foi apresentada no prazo legal e de acordo com a RN-TC-03/10;*
- b) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 422/08, estimando as transferências para o Poder Legislativo Mirim em R\$ 400.200,00 e fixando as despesas em igual valor;*
- c) As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 396.865,00 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 408.506,75, apresentando um deficit orçamentário de R\$ 11.641,75;*
- d) As Despesas totais do Poder Legislativo Municipal representaram 7,78% das receitas tributárias e transferidas, cumprindo o Art. 29-A da Constituição Federal;*
- e) As Despesas totais com folha de pagamento do Poder Legislativo atingiram 65,88% das transferências recebidas, cumprindo o artigo 29-A, §1º, da Constituição Federal;*
- f) O Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$ 51,18, apropriado na conta Bancos;*
- g) A despesa com pessoal representou 3,68% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2009, cumprindo o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;*
- h) A receita extra-orçamentária alcançou a cifra de R\$ 28.414,06, mesmo valor despendido a título de despesa extra-orçamentária;*
- i) Os RGF referentes aos dois semestres foram apresentados ao TCE-PB, sendo que o primeiro deles o foi fora do prazo. Não houve publicação dos referidos relatórios. Não obstante, contêm todos os demonstrativos previstos nos normativos editados pela Secretaria do Tesouro Nacional;*
- j) Regularidade na remuneração dos Vereadores;*
- k) Por meio do Documento 12061/10, um grupo de Vereadores apresentou denúncia contra diversas práticas atribuídas ao Prefeito Municipal.*

Ao final do Relatório Inicial, o Órgão de Instrução manifestou-se, apontando diversas irregularidades atribuídas ao exercício de competência do então Presidente, Sr. Manoel César Alves de Farias. Atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fl. 32) do Sr. Manoel César Alves de Farias. O Chefe do Legislativo manejou defesa escrita (fls. 37/43).

Retornando os autos à DIAFI para análise das contrarrazões do interessado, a Unidade Técnica emitiu relatório (fls. 45/55), no qual manteve as seguintes eivas:

Gestão Fiscal:

- 1) Deficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 360,25¹;
- 2) Não comprovação da publicação dos dois RGF.

Gestão Geral:

- 3) Despesas com pessoal incorretamente classificadas na contabilidade no elemento 36;
- 4) Despesas previdenciárias não comprovadas no valor de R\$ 11.674,10;
- 5) Não retenções de INSS, ISS e IR incidentes nas despesas classificadas no elemento 39;
- 6) Ausências injustificadas do Presidente da Câmara em sessões realizadas no período legislativo;
- 7) Recebimento a maior de vencimentos pelo Secretário Executivo da Câmara Municipal de Igaracy, no valor de R\$ 770,00.

Ao examinar o encarte eletrônico, o Ministério Público de Contas ponderou sobre a necessidade de notificar o Sr. Fabiano Costa Sobreira. Por determinação do Relator, esta Corte procedeu à citação da parte em duas oportunidades², sem que houvesse qualquer manifestação do interessado. Tendo em vista o fato de o Sr. Fabiano Costa Sobreira não mais atuar no Poder Legislativo Mirim, renovou-se a citação por meio do encaminhamento ao seu endereço domiciliar. Novamente transcorreu in albis o prazo processual de resposta.

O Órgão Ministerial emitiu o Parecer nº 00839/12 (fls.86/92), da pena do Ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, pugnando pela adoção das seguintes providências:

- a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do Presidente da Câmara Municipal de Igaracy, Sr. Manoel César Alves de Farias, relativas ao exercício de 2009;
- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Manoel César Alves de Farias, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Manoel César Alves de Farias, no valor de R\$ 11.674,10, em razão de despesas previdenciárias não comprovadas;
- e) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Fabiano Costa Sobreira, Secretário Executivo, no valor de R\$ 770,00, em razão de recebimento em excesso de remuneração;
- f) **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil e à Fazenda Pública Municipal para adoção das medidas pertinentes;
- g) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Igaracy para que observe as normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, para que não incorra em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

O Relator fez incluir o feito na pauta desta sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

Passo a examinar cada uma das irregularidades remanescentes da análise de defesa. Ei-las:

- **Deficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 360,25**

¹ O valor apontado na inicial – R\$ 11.641,75 – foi alterado, correspondendo o saldo de R\$ 360,25 àquele apresentado nos demonstrativos contábeis.

² Ofícios 574/12 e 1332/12.

É bastante clara a LRF quando define, em seu art. 1º, §1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Desta forma, incumbe ao administrador público o acompanhamento periódico dos gastos e a ação firme para contê-los dentro do limite da receita arrecadada. É para isso que a LRF, em seu artigo 9º, disciplina a limitação de empenhos.

Percebe-se que a necessidade de planejamento é princípio basilar insculpido na LRF. É ele que permite ao gestor ter, entre outras coisas, controle rigoroso dos gastos públicos, devendo, caso eles excedam a previsão (ou que a receita estimada venha aquém das expectativas), adotar medidas de contenção visando à adequação aos limites estabelecidos.

No que tange à análise de falha dessa natureza, evidentemente há que se ponderar sobre a magnitude do déficit orçamentário observado. No caso concreto, as informações colhidas nos autos eletrônicos sinalizam um desequilíbrio da ordem de R\$ 360,00, valor muito próximo do saldo financeiro remanescente do exercício anterior. Daí se presumir que o pequeno déficit tenha sido financiado com recursos que advieram da execução orçamentária do ano de 2008. Entendo que a eiva comporta relevação, bem como a recomendação ao gestor para que, nos exercícios vindouros, não descuide do equilíbrio orçamentário e financeiro da Edilidade.

- Não publicação dos RGF

Como observado pelo Órgão Auditor, o gestor, em sua defesa, faz alusão à documentação probatória da publicação dos RGF, sem que a tenha anexado aos autos eletrônicos. Inexiste, por conseguinte, provas de que se tenha dado aos atos de gestão fiscal a publicidade requerida em lei. Ao negar aos munícipes o acesso a informações sobre a execução orçamentária da Câmara de Igaracy, o gestor negligencia o dever de prestar contas àqueles que lhe confiaram seu mandato e a prerrogativa de ser, por indicação de seus pares, o representante maior da Casa Legislativa. Além disso, a falha implica desobediência a princípio consagrado na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, acolho o argumento da Auditoria embasado, também, no excerto constante do Parecer Ministerial nº 00839/12, da lavra do Procurador Márcilio Toscano Franca Filho, abaixo transcrito:

Portanto, conclui-se que a não publicação dos referidos relatórios obstaculiza o controle social dos gastos públicos, além de caracterizar descumprimentos dos preceitos da LRF. Ademais, tal conduta enseja aplicação de multa com fulcro no art. 56, II da LOTCE.

Vale recordar que a Constituição Federal, no caput do art. 37, estabelece os Princípios norteadores da Administração Pública, de observância compulsória por todos os entes federados. Dentre estes, destaca-se o da publicidade. A publicidade dos atos administrativos é condição sine qua non para viabilizar tanto o controle externo quanto o social. Para além de fazer constar em impresso oficial os dados e informações referentes aos atos gerenciais administrativos, relegando-os ao espaço circunscrito das repartições públicas, dar publicidade significa promover a divulgação destes de maneira irrestrita, propiciando o acesso àqueles que, porventura, tenham interesse no seu acompanhamento. Negar ou, de alguma forma, restringir o conhecimento das práticas administrativas configura-se violação ao direito constitucionalmente assegurado.

Ao alçar a publicidade à condição de princípio do direito Administrativo, quis o Legislador fomentar mecanismos de participação popular na condução da coisa pública, atribuindo à sociedade o poder/dever de fiscalizar e controlar o emprego dos recursos postos à disposição daqueles escolhidos para administrá-los, não podendo ser aceito qualquer ato que intente frustrar tal prerrogativa de controle social. Desta feita, cabíveis a aplicação de multa pessoal e recomendações com vistas a proporcionar não só a publicação dos instrumentos de controles aventados, mas, principalmente, a sua ampla divulgação para o atendimento dos fins a que se prestam.

- Despesas com pessoal incorretamente classificadas na contabilidade no elemento 36

No cerne da irregularidade está o suposto erro de classificação contábil. Pontuou o Órgão Auditor que os empenhos listados no Documento 18862/11 deveriam integrar o rol das despesas de pessoal do

Ente Público. É o que se depreende da leitura do item 7.1 da inicial. Em uma segunda leitura, por ocasião da análise da defesa apresentada, sustentou a Auditoria que o correto enquadramento contábil dos lançamentos seria no elemento de despesa 34 – outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização. Como se vê no mencionado documento, o valor de 16.500,00 é composto predominantemente de pagamentos por serviços de assessoria jurídica, contemplando, também, despesas com locação de veículos e com assessoria na área de licitações. Na fundamentação, alegou-se, apenas no que concerne à assessoria jurídica, que os serviços prestados têm natureza não eventual.

Peço vênia para dissentir de tal interpretação. A uma, porque o argumento apresentado cingiu-se à prestação de serviços de assessoria jurídica e o Documento 18862/11 abarca lançamentos outros. Não há razão para se tomar como serviços de terceiros a locação de veículos ou o apoio técnico para realização de licitações. A duas, pois, mesmo o serviço de assessoria jurídica não se compatibiliza com o conceito de despesas de pessoal decorrentes de terceirização. O próprio excerto trazido pela Unidade de Instrução delinea bem o contorno da definição dada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Necessário, por conseguinte, haver contratos de terceirização para mão de obra empregada em atividades fins da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas no plano de cargos e salários do Ente Público. Tais hipóteses não se coadunam com a assessoria jurídica prestada, relação eminentemente contratual, decorrente de licitação. Em linhas gerais, são funções que podem ser executadas sem a rigidez inerente às contratações para cargos de provimento efetivo. Afasto, pois, as irregularidades, ao tempo que reproduzo entendimento consignado no Parecer do Ministério Público de Contas nº 00769/12, da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, in verbis:

No sentir da Unidade técnica, essas eivas são decorrentes da contratação de contador e assessor jurídico, cujos pagamentos foram considerados como “Outras despesas de pessoal”, quando, na verdade, exercem atividade típica de serviço continuado e de servidor efetivo [...]. As referidas despesas – serviços prestados pelo contador e pelo assessor jurídico – não devem, de fato, ser registradas nem como Contratação por Tempo Determinado nem como Vencimentos e Vantagens Fixas.

- Despesas previdenciárias não comprovadas no valor de R\$ 11.674,10

Novamente lança mão a defesa do expediente de alegar a anexação de documentação probante sem que nada efetivamente seja apresentado. Não obstante, no caso concreto, a omissão implica a presunção de ocorrência de grave irregularidade. Isto porque, como claramente apontou a Auditoria, o valor consignado na contabilidade municipal como recolhimento previdenciário (R\$ 88.402,14), composto de despesas orçamentárias e extraorçamentárias, respectivamente nos valores de R\$ 63.680,33 e R\$ 24.721,81, supera em R\$ 11.674,10 o valor obtido pelo somatório das guias previdenciárias colhidas quando da inspeção, o que significa dizer que à diferença foi dada destinação desconhecida. Uma vez que o gestor não apresentou argumentos contundentes em sua defesa, silenciando ante à falha, voto pela imputação de débito ao Sr. Manoel César Alves de Farias, no valor de R\$ 11.674,10, de modo a recompor o erário com a citada soma, destacando que tal falha enseja o julgamento pela irregularidade das contas do gestor. A falha reclama também a representação à Procuradoria Geral de Justiça, para a adoção das medidas cabíveis.

- Não retenções de INSS, ISS e IR incidentes nas despesas classificadas no elemento 39

Primeiramente, ressalte-se que este é um dos itens apurados em consequência da Denúncia formalizada por meio do Documento 12061/10. A pretensa irregularidade estaria relacionada à ausência de retenção de INSS, IR e ISS sobre pagamentos classificados como outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (elemento de despesa 39).

Como se pode observar do teor do Documento 00805/12, bem como da explicação apresentada pela Auditoria na inicial, não houve quantificação da falha, haja vista existirem diversas variáveis que exercem influência sobre a apuração do montante devido. A opção do Órgão Técnico de Instrução foi pelo reconhecimento da procedência da denúncia sem, todavia, apontar o valor da mácula.

Ao deixar de pronunciar-se conclusivamente sobre o tema, abre-se espaço para indagações acerca da própria existência da mácula. Tome-se, por exemplo, a questão afeita ao recolhimento do ISS. Por se

tratar de tributo municipal, a ausência da cobrança consumaria renúncia de receita. Todavia, como observado pela Auditoria, o desconhecimento do endereço da sede dos prestadores de serviço influencia na conclusão, posto que, a depender da atividade em tela, o recolhimento pode ser devido ao município onde se situa a empresa prestadora e não àquele onde o serviço foi prestado. No que concerne ao repasse de INSS e IR, considerando que a definitividade do levantamento de eventuais débitos compete à Receita Federal do Brasil, sou pela comunicação ao referido órgão, corroborando a opinião exarada no Parecer Ministerial, para que o detentor da competência possa aferir a dimensão da falha com a precisão que o assunto requer.

- **Ausências injustificadas do Presidente da Câmara em sessões realizadas no período legislativo**

Mais uma vez vale-se a defesa de retórica vazia, ao afirmar que todas as ausências foram justificadas pelo gestor sem que haja qualquer indício de tal comprovação. Ao contrário, as evidências desabonam sua afirmação. A Auditoria apoiou-se nos registros das sessões ordinárias realizadas pelo Poder Legislativo Mirim para constatar que, por diversas vezes, o ex-gestor faltou com seus deveres de parlamentar ao não comparecer, injustificadamente, às sessões. O teor da denúncia agrava a falha, ao sinalizar que a intenção subjacente às ausências era a de boicotar o andamento normal de votações importantes para a edilidade. A esta Corte de Contas não cabe adentrar nos meandros das contendas políticas. Mas, ante à não contestação do fato denunciado, presume-se sua veracidade.

- **Recebimento a maior de vencimentos pelo Secretário Executivo da Câmara Municipal de Igaracy, no valor de R\$ 770,00**

A presente eiva decorre da percepção em excesso de valor correspondente a R\$ 70,00 mensais, fruto da diferença entre o salário de R\$ 700,00, pago ao então Secretário Executivo, Sr. Fabiano Costa Sobreira, nos meses de fevereiro a dezembro de 2010, e o valor de R\$ 630,00, constante da Resolução 01/2008 como remuneração do mencionado cargo.

Além de não pairarem dúvidas quanto à efetiva prestação do serviço, não se afigurou a hipótese de má fé no recebimento dos proventos. Ainda que o ex-Secretário não tenha exercido seu direito de defesa, é de se ponderar sobre a razoabilidade em se promover um processo de execução judicial, uma vez que os custos a ele associados serão certamente superiores ao valor da irregularidade. Por estas razões, entendo que a falha comporta relevação.

Tomando-se por base os fatos acima descritos, voto pelo(a):

1. Irregularidade das contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Igaracy, sob a responsabilidade do Sr. Manoel César Alves de Farias, referente ao exercício financeiro de 2009;
2. Atendimento parcial aos preceitos da LRF;
3. Imputação de débito no valor de R\$ 11.674,10 ao Sr. Manoel César Alves de Farias, em razão da constatação de despesas previdenciárias não comprovadas;
4. Aplicação de multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Presidente da Câmara Municipal de Igaracy, Sr. Manoel César Alves de Farias, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias ao respectivo responsável com vistas ao recolhimento voluntário;
5. Assinação do prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário dos valores imputados nos itens 3 e 4 supra, sob pena de cobrança executiva;
6. Comunicação à Receita Federal do Brasil acerca dos possíveis irregularidades tangentes às contribuições devidas ao INSS e sobre imposto de renda não recolhido;
7. Recomendação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Igaracy, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial à necessidade de realização de concurso público, com o intuito de evitar em ocasiões futuras as máculas constatadas no exercício em análise.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAIBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **JULGAR IRREGULAR** a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2009, da CÂMARA MUNICIPAL DE IGARACY, sob a responsabilidade do Senhor Manoel César Alves de Farias, atuando como Presidente do Poder Legislativo local;
- II. **CONSIDERAR** o atendimento parcial às exigências essenciais da LRF (LC nº 101/2000);
- III. **IMPUTAR débito de R\$ 11.674,10** (onze mil, seiscentos e setenta e quatro reais e dez centavos) ao Sr. **Manoel César Alves de Farias**, em razão da constatação de despesas previdenciárias não comprovadas;
- IV. **APLICAR MULTA** pessoal no valor de **R\$ 2.000,00** (dois mil reais) ao Presidente da Câmara Municipal de Igaracy, Sr. **Manoel César Alves de Farias**, com supedâneo nos incisos I e II, art. 56, da LOTCE/PB;
- V. **ASSINAR** o prazo de **60 dias** para recolhimento voluntário³ dos débitos imputados nos itens III e IV supra, 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 dos possíveis irregularidades tangentes às contribuições devidas ao INSS e sobre imposto de renda não recolhido;
- VII. **RECOMENDAR** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Igaracy, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial à necessidade de realização de concurso público, com o intuito de evitar em ocasiões futuras as máculas constatadas no exercício em análise.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 05 de setembro de 2012.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

³ Devolução – 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 5 de Setembro de 2012



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL