



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04305/16

Direito Constitucional, Financeiro e Administrativo. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba e Fundo Especial do Poder Judiciário. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2015. Regularidade das contas do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba e do Fundo Especial do Poder Judiciário. Atendimento aos preceitos da LRF. Recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC 00772/17

RELATÓRIO:

Trata o presente feito do Processo TC n° 04305/16, relativo à Prestação de Contas do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, exercício de 2015, tendo por gestor o senhor Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Conforme consta do relatório inaugural (fls. 4324/4348), a remessa do caderno eletrônico foi feita em 30/03/2016, dentro, portanto, do prazo estabelecido na Resolução Normativa RN – TC n° 03/2010. As contas em destaque também consolidam as informações de mais uma unidade orçamentária: o Fundo Especial do Poder Judiciário.

A Divisão de Auditoria I (DIA I) deste Tribunal emitiu, com data de 27/07/2017, relatório eletrônico, sintetizando as seguintes ocorrências:

Em relação ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba:

- 1. A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.*
- 2. A despesa fixada para a Tribunal de Justiça atingiu o montante de R\$ 694.256.500,00 (Lei n° 10.437/15 - LOA, de 12/02/2015).*
- 3. A despesa empenhada alcançou o montante de R\$ 684.364.613,22, aproximadamente 98,58% do valor fixado e 8,99% da Receita Corrente Líquida do Estado (R\$ 7.610.197.000,00).*
- 4. Ao final do exercício (31/12/2016) foram inscritos em restos a pagar a quantia de R\$ 8.285.983,93¹.*
- 5. Gastos com Pessoal (R\$ 362.119.320,61) e Encargos Sociais (R\$ 72.927.956,10) consumiram 67,41% da despesa total empenhada do período. As despesas totais com pessoal no exercício sob exame atingiram 5,72% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limiar estabelecido na LRF.*
- 6. Não foram realizadas despesas mediante adiantamentos.*
- 7. O quadro de pessoal da instituição apresentava 4.642 servidores, sendo 230 juizes, 19 desembargadores, 2.960 servidores efetivos e 1.087 ocupantes de cargos comissionados e de outros órgãos à disposição do TJ. Em relação ao ano anterior, manteve-se inalterado o número de magistrados. Por seu turno, constata-se uma redução de 1,92% no número de servidores efetivos e um aumento de 0,83% no número de comissionados.*
- 8. Não há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no referido exercício.*

¹ Informação obtida a partir do Sistema Sagres: opção “resultado financeiro”, item “empenhos a pagar”.

Em relação ao Fundo Especial do Poder Judiciário:

1. A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.
2. Quanto à receita realizada, foi aportado ao fundo o montante de R\$ 52.288.233,57². No quesito despesas, foi empenhada a quantia R\$ 15.771.174,91, implicando superavit de R\$ 36.517.058,66.
3. No exercício, a Receita Extraorçamentária alcançou 12.724.971,06, enquanto a despesa de mesma natureza importou em R\$ 13.325.120,54.
4. Uma vez que houve expressiva aferição de receita, o saldo financeiro para o exercício seguinte registrou R\$ 32.242.245,86, representando uma elevação de aproximadamente 444,00% em relação à posição observada ao final do exercício anterior.
5. Não há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no referido exercício.

Ao final do relato introdutório, a Auditoria concluiu pela existência de algumas falhas. Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi feita a regular citação ao Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque (Ofício nº 2491/17, fl. 4350).

As justificativas foram consolidadas no Documento TC nº 56487/17 e prontamente analisadas pela Equipe de Auditoria, que expediu relatório técnico (fls. 4405/4450), ao fim do qual foram elencadas as duas falhas remanescentes, quais sejam:

- Ausência de prestação de contas dos recursos recebidos pela ANOREG (Associação dos Notários e Registradores do Estado da Paraíba) advindos do FARPEN (Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais);
- Pagamento de despesas com retenções tributárias com incidência de juros, multas e outros encargos.

Além das falhas, o Órgão de Instrução reforçou a sugestão de que constasse do presente aresto as seguintes recomendações, arroladas no relatório inicial:

- Revisar os valores pagos de hora-aula a docentes pela administração da ESMA e/ou do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJ/PB), por razões de razoabilidade, moralidade e economicidade pública.
- Suspender os gastos efetivados com pagamento de pecúnia (indenização de férias) a servidores do TJPB; ênfase no estímulo profícuo ao planejamento operacional para evitar a repetição de tal prática administrativa; Obediência estrita ao que prescreve a Lei Complementar 58/2003.
- Evitar o pagamento de gastos com retenções tributárias com incidência de multas, juros e/ou outros encargos financeiros, pelo fato óbvio de não haver, nesses casos, qualquer contraprestação de serviços públicos à sociedade paraibana, e sim, desperdício de recursos públicos.
- Proceder ao correto enquadramento dos docentes da ESMA (Escola da Magistratura) e juízes leigos a serviço do Tribunal, na categoria funcional própria de **prestador de serviço** na GFIP da Corte Judiciária.

Chamado ao feito, o Ministério Público de Contas, na pessoa de seu Subprocurador-Geral, doutor Bradson Tibério Luna Camelo, emitiu o Parecer nº 0909/17 (fls. 4452/4460), pugnando pela adoção das seguintes medidas:

² No relatório inicial, foi apontada divergência entre o valor da receita obtido no Balanço Patrimonial (R\$ 52.288.233,57) e a informação constante do sistema gerencial do TJ-PB. A suposta falha foi sanada por ocasião da análise de defesa, prevalecendo o dado divulgado no Balanço Orçamentário, também reproduzido no sistema SIAF.

- *Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas do Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque;*
- *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque, no valor total de R\$ 40.964,32, em decorrência do gasto com juros e multas gerados pelo pagamento em atraso das retenções previdenciárias obrigatórias devidas ao INSS;*
- *APLICAÇÃO DE MULTA àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);*
- *RECOMENDAÇÃO à atual gestão no sentido de: I - Imediata suspensão de gastos efetivados com pagamento de pecúnia (indenização de férias) a servidores do TJPB; ênfase no estímulo profícuo ao planejamento operacional para evitar a repetição de tal prática administrativa; Obediência estrita ao que prescreve a Lei Complementar 58/2003; II - Que o TJ/PB proceda ao correto enquadramento dos docentes da ESMA e juízes leigos a serviço do Tribunal, na categoria funcional própria de PRESTADOR DE SERVIÇO na GFIP da Corte Judiciária.*

O Relator agendou o processo para a presente sessão, dispensado as intimações de estilo.

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 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 gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outros princípios. 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 sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos.

Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas apresentadas pelo ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, o senhor Marcos Cavalcanti de Albuquerque, relativas ao ano financeiro de 2015 Também integra os autos eletrônicos a prestação de contas do Fundo Especial do Poder Judiciário, conduzido pelo citado Gestor.

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

⁴ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Ao término da etapa de instrução, foram atribuídas ao gestor duas inconformidades, sendo que uma delas – o pagamento de juros e multas pelo recolhimento intempestivo de contribuição previdenciária patronal – ensejou, no entendimento do Órgão Ministerial, a imputação de débito, comprometendo, por conseguinte, a regularidade das contas. Pugnou-se no Parecer n° 0909/17 a necessidade de recomposição do erário com recursos do próprio gestor, no montante de R\$ 40.964,32.

Em relação ao pagamento de juros e multas moratórios, este Tribunal tem firme posição no sentido de não caber imputação de débito ao gestor, decorrente de eventual atraso no recolhimento das obrigações previdenciárias. O próprio fluxo de receitas e despesas pode, em determinada situação, conduzir ao administrador a fazer escolhas pela quitação de determinados compromissos, num juízo discricionário quanto à prioridade dos pagamentos.

Ademais, impende frisar que tal interpretação encontra respaldo na revogação do artigo 41, da Lei 8.212/91, dispositivo que até 2008, previa a responsabilidade pessoal para o gestor público que tivesse dado causa a multa aplicada por infração à citada lei⁵.

Mas não foi essa a razão para o cômputo de juros no caso concreto. Como se pode ler no Memorando n° 138/2015/GEACO, peça integrante do Documento TC n° 35206/17, a cobrança de encargos moratórios deveu-se ao descompasso entre o pagamento de verbas rescisórias e o respectivo recolhimento previdenciário. O documento descreve situação fática bastante peculiar: o adimplemento de verbas de exoneração de ex-servidores e ex-juizes leigos. Nessa situação, o TJ-PB termina por repassar os montantes devidos aos ex-colaboradores alguns meses depois dos desligamentos.

Todavia, para o INSS o fato gerador é o termo final da relação de trabalho. Essa diferença temporal levou a Autarquia Previdenciária Nacional a estipular juros e multas, razão que passou ao largo da responsabilização da autoridade responsável. Não há, portanto, razão que justifique a imputação de débito, posto que a cominação refoge à competência do ex-gestor. Também desnecessária a recomendação sugerida pela Unidade Técnica.

Assim, peço vênias para dissentir do Parquet Especial, até porque o juízo de reprovabilidade, no caso em comento, vai de encontro à já consolidada jurisprudência do Pleno deste Sinédrio.

Já no que concerne à ausência de prestação de contas dos recursos recebidos pela ANOREG, a observação cunhada pelo Órgão Ministerial é suficiente para demonstrar a insubsistência da mácula no curso do exercício de 2015. Como destacado no Parecer n° 0909/17, desde o julgamento das contas referentes ao exercício de 2011 (Processo TC n° 13217/12), momento em que se ventilou a inconstitucionalidade dos repasses à Associação Notarial, foram suprimidas quaisquer transferências tendo por origem os recursos do FARPEN. Daí a conclusão do MPJTCE, à qual me filio integralmente

Verifica-se, portanto, a perda do objeto quanto à irregularidade relativa à ausência da prestação de contas dos recursos recebidos pela ANOREG oriundos do FARPEN frente à suspensão do repasse, efetuada desde a data de 17/01/2014, conforme declaração expressa pelo gestor nos autos do presente feito.

Não remanescendo falhas a inquinar a presente prestação de contas, resta-me tão somente pontuar as recomendações feitas pela Equipe Especialista.

Sobre a readequação dos valores pagos a título de hora/aula aos profissionais que lecionam para a Escola da Magistratura, é despicienda a recomendação, visto que já foram tomadas as medidas corretivas, como bem ponderou o Parquet de Contas. O Ato Normativo n° 02, de 14/08/2017, comprova o realinhamento dos valores de hora/aula. A ação é reflexo da instrução do Processo TC n° 04768/17 (ainda inconcluso), como bem ponderou o MPJTCE:

⁵ A Medida Provisória n° 449/2008, convertida na Lei n° 11.941/2009, revogou o artigo 41 da Lei de Custeio da Seguridade Social (Lei 8.212/91).

Com efeito, observa-se que, dentre os motivos levados em consideração na feitura do ato normativo em epígrafe, pode-se destacar a recomendação desta Corte de Contas, extraída nos autos do Proc. TC nº 04768/17, relativo à Prestação de Contas do Tribunal de Justiça, exercício de 2016, denotando que o gestor se preocupou em atender às ponderações realizadas pela Unidade Técnica por vislumbrar a inadequação dos valores pagos pelas horas aulas quando comparadas às praticadas pelo mercado e por outros órgãos de referência, tais como a ENFAN. Desta feita, a recomendação em realce não merece prosperar, descabendo a sua inclusão em Acórdão.

No que tange à indenização de férias a magistrados e servidores, a recomendação também soa desnecessária, posto que os casos tratados na prestação de contas aludem exclusivamente hipótese de servidores aposentados, que faziam jus ao gozo de férias no momento de transição para a inatividade. Assim, havendo saldo de férias, é natural que lhes sejam ressarcidos os valores correspondentes, como já pacífico na jurisprudência pátria. Corroborando tal entendimento, destaco a seguir a avaliação do Órgão Auditor ao enfrentar o tema, em sede de análise de defesa:

Esta Auditoria acolhe as explicações apresentadas pela defesa, haja vista estarem amparadas por jurisprudência pacífica do STF, no sentido de que é devida a conversão de férias não gozadas em indenização pecuniária por aqueles que não podem mais delas usufruir, seja por rompimento do vínculo com a Administração, seja pela inatividade, em razão da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração.

Por fim, acolho a recomendação relativa ao correto enquadramento dos docentes da ESMA e dos juízes leigos como “prestadores de serviço”, para fins de preenchimento da Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social – GFIP. Como bem abordou o representante do Ministério Público de Contas, professores e juízes leigos não são servidores públicos, mas claramente encarregados da prestação de serviços.

*Resta evidente que tanto o Tribunal de Justiça da Paraíba quanto o Fundo Especial do Poder Judiciário foram administrados, no decorrer do exercício de 2015, em perfeita sintonia com os mandamentos de uma gestão proba e vigilante do ponto de vista fiscal, o que implica a **regularidade das prestações de contas em apreço, juntamente com a declaração de atendimento os pressupostos exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.***

É como voto.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC – 04305/16, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB), ACORDAM, à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em:

- JULGAR REGULARES as prestações de contas do senhor Marcos Cavalcanti de Albuquerque, na condição de gestor do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba e do Fundo Especial do Poder Judiciário, relativas ao exercício de 2015;*
- DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL aos preceitos da LRF;*
- RECOMENDAR à atual gestão do TJ-PB que tome as devidas providências para o correto enquadramento dos docentes da ESMA e dos juízes leigos como “prestadores de serviço”, para fins de preenchimento da Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social – GFIP*

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

João Pessoa, 20 de dezembro de 2017.

Assinado 26 de Janeiro de 2018 às 12:31



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 09:46



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 25 de Janeiro de 2018 às 12:02



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL