PROCESSO TC – 13.976/20

Direito Constitucional e Administrativo. Poder Legislativo Municipal. Câmara de Princesa Isabel. Denúncia. Repasse de duodécimo em atraso. Saques de cheques sem o devido esclarecimento. Ausência de balancetes. Procedência parcial. Aplicação de multa. Condenação em débito. Remessa de cópia da decisão à PCA da Câmara de Princesa Isabel, exercício 2019. Recomendação. Comunicação ao denunciante.

ACÓRDÃO AC1-TC – 1641/22

RELATÓRIO:

Versam os presentes autos análise de denúncia apresentada por José Alan de Sousa Moura, noticiando a ocorrência de diversas possíveis irregularidades cometidas na administração da Câmara Municipal de Princesa Isabel, sob o comando da Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais.

Consoante o denunciante, em 28 de novembro de 2019, foi lavrada sentença nos autos do Processo judicial n° 0801634-80.2019.8.15.0311 que determinou o afastamento de todos os membros da mesa diretora da Câmara Municipal de Princesa Isabel/PB, em virtude de ilegalidade havidas durante as eleições internas para o biênio 2019-2020, assumindo interinamente a gestão da Casa Legislativa o autor da denunciação.

Em primeiro exame (fls. 51/59), a Auditoria constatou: 1) reiterados atrasos no repasse duodecimal e/ou parcela enviada em quantia inferior a estabelecida, falha atribuída ao Chefe do Executivo de Princesa Isabel, Sr. Ricardo Pereira do Nascimento; 2) no dia 29 de novembro de 2019, antes da mudança administrativa oficial, a Prefeitura depositou na conta da Câmara o valor de R$ 137.788,24 e, quase no mesmo instante, observaram-se vários saques que totalizavam R$ 145.599,23, sem explicações acerca da aplicação, considerando a existência de saldo prévio, cuja responsabilidade estaria vinculada à ex-gestora do parlamento mirim; 3) ausência dos arquivos referentes aos balancetes financeiros do Poder Executivo Municipal nas dependências da Câmara; 4) número elevado de contratados em detrimento de servidores com vínculo efetivo; 5) contratos diversos com assessoria/consultoria jurídica com similitude de objeto.

Ao final do relatório, a Unidade Técnica concluiu pela necessidade de citação "da ex-Gestora Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais (janeiro a novembro), exercício 2019 para apresentar as devidas justificativas, para os itens, acima, destacados".

Mesmo depois da dilação de prazo para apresentação de defesa escrita, a Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais deixou escoar o lapso temporal concedido sem nada a oferecer em seu favor.

Seguindo o rito processual, os autos eletrônicos seguiram para o Ministério Público de Contas que, por meio de Cota (fls. 80/84), pugnou pelo retorno dos autos à Secretaria da 1ª Câmara para fins de citação do PREFEITO MUNICIPAL DE PRINCESA ISABEL, para, se quiser, oferecer defesa, no prazo legal, EXCLUSIVAMENTE A RESPEITO DOS FATOS RELATIVOS AOS POSSÍVEIS REPASSES IRREGULARES DO DUODÉCIMO AO PARLAMENTO MIRIM AO LONGO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019.

O então relator, Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, determinou a intimação da Srª Gracinalda Domingos da Silva Morais, Ex-gestora da Câmara Municipal de Princesa Isabel, que, por intermédio do DOC TC n° 71.412/20 (fls. 89/95), aviou epístola defensória.

De acordo com a liturgia, a almanaque eletrônico rumou à Auditoria, que, mediante relatório (fls. 172/187), analisou os argumentos manejados consignando as seguintes observações:

- ***Em relação ao repasse duodecimal** – O Corpo Técnico manteve o entendimento de que houve repasse à Câmara fora do prazo legal estabelecido sem que a Administração do Legislativo tenha tomado qualquer providência, junto ao Executivo, para o saneamento da falha. Todavia, assentou que o valor total repassado no exercício, menor que o estatuído na LOA, não se constituiu em irregularidade, vez que fora limitado ao limite constitucional dos 7% da receita de impostos e transferências.*
- ***No tocante aos saques, no valor total de R$ 145.599,23** – a defesa alegou que os saques foram realizados, conforme programado, para evitar o atraso no pagamento de fornecedores, prestadores, servidores e os próprios vereadores, além do pagamento de tributos, inclusive, o legislativo já havia agendado a devolução de recursos que sobrariam ao executivo para o final de novembro. Por seu turno, a Auditoria informou que restou apresentar esclarecimentos sobre esses cheques destinado à Conta 5.388-0 – FPM, no montante de R$ 106.200,00, uma vez que eles não constam no SAGRES/2019 – Pagamentos e também não foram localizados entre as despesas extraorçamentárias e; Identificação do destino e aplicação dos recursos do Cheque 853.467, de 29/11/2019, no valor de R$ 29.009,23, que também não consta no SAGRES/2019 – pagamentos, nem entre as despesas extraorçamentárias.*
- ***Ausência de balancetes** – o relatório apontou que foram anexadas declarações que atestam o envio dos Balancetes da Prefeitura ao Legislativo estão contidas no Processo TC 07440/20 – PCA 2019. Entretanto, não foram devidamente assinadas pelo Presidente da Câmara. Portanto, sem a comprovação devida.*
- ***Excesso de prestadores de serviços** – Neste ponto, a análise evidenciou que a substituição de servidores efetivos por contratos precários é prática usual em boa parte da administração pública. Irregularidade mantida.*
- ***Contratação de assessoria Jurídica** – a Inspetoria do TCE PB ratificou o excesso de contratação de assessorias e consultorias jurídicas contratadas pela Câmara de Princesa Isabel, representando despesas antieconômicas. Ademais, ressaltou que no mês de dezembro houve pagamento, no montante de R$ 8.400,00, para dois advogados, sem a clara distinção dos serviços prestados naquele momento, sendo R$ 4.200,00 pago ao Sr. Leonardo Cândido Albuquerque Ferreira, pelo Sr. Jaildo Paulino de Lima e, idêntico valor ao Sr. Hugo César Soares Lima, autorizado pelo Sr. José Alan de Sousa Moura.*

Novamente chamado a se manifestar, o Órgão Ministerial, em novel cota (fls. 190/196), entendeu imperiosa a citação do Sr. Ricardo Pereira do Nascimento, Prefeito Municipal de Princesa Isabel em 2019; dos Srs. José Alan de Sousa Moura e Jaildo Paulino de Lima, Presidentes da Câmara de Princesa Isabel nos períodos, respectivamente de 29 de novembro e 29 de dezembro de 2019 e 30 a 31 de dezembro de 2019; e intimação da Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais, Presidente da Câmara de Princesa Isabel de 01 de janeiro a 29 de novembro de 2019.

Devidamente comunicados e após dois pedidos de prorrogação de defesa, de forma conjunta, os interessados atravessaram missiva, acompanhada de documentação de suporte (fls. 225/271).

Ao compulsar as razões trazidas no DOC TC 37.040/21, a Auditoria (fls. 278/297) firmou entendimento no sentido de que:

1. *restou apenas a questão sobre os atrasos de repasses do duodécimo, de responsabilidade do então Prefeito, Sr. Ricardo Pereira do Nascimento, que também não foi devidamente justificada nessa oportunidade;*
2. *não houve o desenlace satisfatório relacionado à comprovação acerca dos cheques destinado à Conta 5.388-0 – FPM, no montante de R$ 106.200,00 e da aplicação dos recursos do Cheque 853.467, de 29/11/2019, no valor de R$ 29.009,23, uma vez que eles não constam no SAGRES/2019 – Pagamentos e também não foram localizados entre as despesas extraorçamentárias. Permanece a irregularidade.*
3. *ratifica-se a carência de comprovação do envio dos balancetes, porquanto os mesmo não contavam com a assinatura do Presidente da Câmara;*
4. *as duas últimas falhas (Excesso de prestadores de serviços e Excesso de contratação de assessoria e consultoria jurídica), não houve alteração do entendimento anteriormente proferido.*

Finalizando o percurso processual, o Parquet (Parecer n° 0376/22, fls.300/312), por meio do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, alvitrou no sentido que segue:

1. *PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA;*
2. *APLICAÇÃO DE MULTA ao Gestor, Ricardo Pereira do Nascimento, Prefeito do Município de Princesa Isabel, com fulcro na LOTCE, face ao atraso nos repasses do duodécimo;*
3. *APLICAÇÃO DE MULTA aos gestores Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais, Sr. José Alan de Sousa Moura e Sr. Jaildo Paulino de Lima, com fulcro na LOTCE, face às contratações irregulares e antieconômicas;*
4. *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO a Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais, face a existência de cheque destinado à Conta 5.388-0 – FPM, no montante de R$ 106.200,00, sem os devidos esclarecimentos e no valor de R$ 29.009,23, sem a identificação do destino e aplicação dos recursos;*
5. *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao gestor Jaildo Paulino de Lima, que assumiu a presidência em 30/12/2019, no valor de R$ 4.200 e ao gestor José Alan de Sousa Moura, denunciante que originou este Processo, no valor de R$ 4.200,00, referente à contratação de dois advogados, sem a clara distinção dos serviços prestados;*
6. *RECOMENDAÇÃO a Câmara Municipal de Princesa Isabel no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e demais legislações cabíveis à espécie, bem como ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, sem olvidar dos entendimentos jurisprudenciais de aplicação obrigatória "*erga omnes*" e vinculante, evitando a repetição das irregularidades ora apreciadas.*

O Relator agendou o processo para a presente sessão, determinando às intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

Em preliminar, em sintonia com a Ouvidoria e o Ministério Público de Contas, entendo que a peça apresentada pelo Sr. José Alan de Sousa Moura atende a todos os requisitos, inscritos na LOTCE e RITCE/PB, necessários ao seu conhecimento como denúncia.

Quanto ao mérito, peço vênia para dissentir da sugestão de multa aplicada ao chefe do Poder Executivo de Princesa Isabel. Primeiramente, o repasse, embora menor do que o previsto na LOA, observou os limites constitucionais estabelecidos no artigo 29-A, não

existindo falha neste tocante, como bem colocou a Unidade Técnica de Instrução. Por outro lado, há clara infringência ao inciso II, §2º, Art. 29-A, porquanto a transferência, mesmo ocorrendo até o vigésimo dia de cada mês, era feita em montante parcial.

Mas, para que serve essa regra? O dispositivo é uma clara e evidente forma de dotar o Legislativo local, que não tem poder arrecadatório, de autonomia financeira e, com isso, garantir a plena separação dos poderes. Pois, com a citada segurança, o parlamento mirim não precisa mendigar, junto ao Executivo, os repasses necessários à sua manutenção, impedindo que a indesejada situação se transmudasse em moeda de troca para aprovação de matérias de interesse do Executivo, o qual poderia condicionar a transferência complementar ao atendimento de suas intenções.

Vale frisar, porém, não houve qualquer movimento irresignatório por parte da Chefia do Legislativo quanto ao repasse de recursos parcial na data limite estampada na Carta Cidadã, conforme se dessume dos relatos do Corpo de Instrução. Supõe-se que a situação financeira da Casa das Leis municipal era relativamente confortável, a ponto de eventuais fragmentações nas transferências não se traduzirem em risco a sua administração e independência. Ante o exposto, entendo possível transigir quanto à multa, no entanto, recomendações no sentido de se evitar a reincidência da eiva apontada é imprescindível.

Quanto às despesas sem comprovação, no valor total de R$ 135.209,23, informe-se que a quantia de R$ 106.200,00 depositada, mediante cheques, na conta 5.388-0 – FPM da Prefeitura de Princesa Isabel, bem como a cifra de R$ 29.009,23 não transitaram pelo SAGRES/2019 – pagamentos no sistema orçamentário, tampouco no extraorçamentário. Se a contabilidade não registra a saída dos recursos, cria-se sérias desconfianças acerca da sua aplicação e lisura do seu emprego. Ressalte-se que à defesa foi oportunizadas várias chances de apresentação de justificativas convincentes a propósito das falhas anotadas, sem nada consistente a ofertar.

Ademais, é de bom tom assentar que, em relação à quantia de R$ 29.009,23 (vinte e nove mil e nove reais e vinte e três centavos), paga através do cheque 853.467, em 29/11/2019, sequer há a identificação do destino do recurso.

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 essenciais[1], 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 corretivas[2]. 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 gerencie, administre ou, ainda, tenha 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 outros princípios. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e

---

[1] *Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.*
[2] *Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.*

patrimonial. Outrossim, cabe ao gestor de recursos públicos a comprovação, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adylson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo n° 929.531/1998-1, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

> *"Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos púbicos 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 acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes."*

Seguindo idêntica linha de raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão n° 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

> *"...a não comprovação da lisura no trato dos 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 n° 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova"*

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

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

Ante a jurisprudência abalizada e os fatos aqui narrados, não vislumbro, na sustentação da defesa, elementos razoáveis para admitir a plena execução da despesa. Destarte, concordo com os Órgãos Auditor e Ministerial, que me antecederam, e voto pela irregularidade dos desencaixes trazidos a efeito, sob a responsabilidade da então gestora da Câmara Municipal de Princesa Isabel, Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais.

A respeito dos balancetes da Prefeitura enviados à Câmara, há evidências (Processo TC 07740/20) a indicar a regular remessa dos documentos. Mencione-se, porém, que não existe a aposição da assinatura da então Presidente da Casa atestando o recebimento do material. Malgrado pareça se travestir de apenas falha formal, a omissão deixa incompleto o procedimento fiscalizatório exercido pelo Legislativo, pondo dúvidas, inclusive, a propósito do efetivo exame das peças ao Poder endereçadas. Cabe censura através de multa.

No que toca ao excesso de servidores contratados, o Ministério Público, em seu Parecer, noticia a organização e realização de concurso público para provimento de cargo na Casa, sanando a inconsistência alardeada.

Por fim, no que pertine ao alvitre de condenação em débito por conta de excesso de contratação de assessorias e consultorias jurídicas, notadamente, relacionada aos pagamentos efetuados em dezembro de 2019, no valor de R$ 8.400,00, destinados a dois advogados (sendo R$ 4.200,00 pago ao Sr. Leonardo Cândido Albuquerque Ferreira e idêntico valor ao Sr. Hugo César Soares Lima), sem a devida comprovação dos respectivos serviços prestados, irei dissentir, pois, em breves linhas, não entendo que a Auditoria dotou seus relatórios de elementos fáticos suficientes para sustentar penalidade de tamanha gravidade, pois apenas insinuou a possibilidade de sobreposição

de serviços sem nada trazer de contundente para dar suporte, situação que torna frágil e de pouca estrutura a suposição.

Feitos os comentários que compreendo apropriados, voto pela(o):

1. *CONHECIMENTO DA PRESENTE DENÚNCIA;*
2. *PROCEDÊNCIA PARCIAL;*
3. *APLICAÇÃO DE MULTA Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais, na condição de ex-gestora da Câmara Municipal de Princesa Isabel, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), com fulcro na LOTCE, face às despesas não comprovadas e omissões no processo de recepção e fiscalização dos balancetes encaminhados pela Prefeitura ao Legislativo;*
4. *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO a Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais, no valor total de R$ 135.209,23 (cento e trinta e cinco mil, duzentos e nove reais e vinte e três centavos), face a existência de cheque destinado à Conta 5.388-0 – FPM, no montante de R$ 106.200,00, sem os devidos esclarecimentos e no valor de R$ 29.009,23, sem a identificação do destino e aplicação dos recursos;*
5. *CIENTIFICAÇÃO do denunciante do resultado dos autos;*
6. *REMESSA de cópia da decisão à Processo de Prestação de Contas da Câmara Municipal de Princesa Isabel, referente ao exercício de 2019;*
7. *RECOMENDAÇÃO a Câmara Municipal de Princesa Isabel no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e demais legislações cabíveis à espécie, bem como ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, sem olvidar dos entendimentos jurisprudenciais de aplicação obrigatória "*erga omnes*" e vinculante, evitando a repetição das irregularidades ora apreciadas.*

DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n° 13.976/20, ACORDAM, à unanimidade, os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- ***CONNHECER a** presente denúncia, vez que atende aos requisitos de admissibilidade;*
- ***DECLARÁ-LA** parcialmente procedente;*
- ***APLICAR MULTA** à Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais, na condição de ex-gestora da Câmara Municipal de Princesa Isabel, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), correspondendo a 48,55 (quarenta e oito inteiros e cinquenta e cinco décimos) de Unidade Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com fulcro na LOTCE, face às despesas não comprovadas e omissões no processo de recepção e fiscalização dos balancetes encaminhados pela Prefeitura ao Legislativo, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;*

- ***IMPUTAR DÉBITO*** *a Sra. Gracinalda Domingos da Silva Morais, no valor total de R$ 135.209,23 (cento e trinta e cinco mil, duzentos e nove reais e vinte e três centavos), correspondendo a 2.188,21 (dois mil, cento e oitenta e oito inteiros e vinte e três décimos) de Unidade Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB face a existência de cheque destinado à Conta 5.388-0 – FPM, no montante de R$ 106.200,00, sem os devidos esclarecimentos e no valor de R$ 29.009,23, sem a identificação do destino e aplicação dos recursos, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;*
- ***REMETER*** *cópia da decisão à Processo de Prestação de Contas da Câmara Municipal de Princesa Isabel, referente ao exercício de 2019;*
- ***RECOMENDAR*** *à Câmara Municipal de Princesa Isabel no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e demais legislações cabíveis à espécie, bem como ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, sem olvidar dos entendimentos jurisprudenciais de aplicação obrigatória "*erga omnes*" e vinculante, evitando a repetição das irregularidades ora apreciadas.*
- ***DAR CONHECIMENTO*** *à denunciante do resultado do julgamento**;***

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

Plenário Governador João Agripino.

João Pessoa, 21 de julho de 2022.

Assinado 16 de Agosto de 2022 às 09:47

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 23 de Agosto de 2022 às 11:56

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO