



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04232/11

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Conde. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeitos. Agentes Políticos. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Despesas sem licitação – Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Reconhecimento e recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais – Despesas não comprovadas – Não pagamento do décimo terceiro salário. Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar. Apreciação de denúncia considerada improcedente. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2010. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Conde.** Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar irregulares as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas. Imputação de valor aos responsáveis por danos amargados pelo Erário, aplicação de multas, representação ao MPE e à Receita Federal do Brasil, recomendações e determinação de apuração de despesas empenhadas em 2012.*

PARECER PPL-TC - 0219/12

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Conde, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Sr. **ALÚSIO VINAGRE RÉGIS** (período de 01/01 a 07/01, 03/02 a 04/07 e 04/08 até 31/12/2010), e do Sr. **QUINTINO RÉGIS DE BRITO NETO** (período de 08/01 a 02/02 e 05/07 a 03/08/2010).*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 1087/1106, no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 589, de 22 de dezembro de 2009, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 34.113.650,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA, o que corresponde a R\$ 17.056.825,00. Por meio de leis específicas, também foi autorizada a abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R\$ 499.100,00;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 16.828.708,71, bem como créditos adicionais especiais, no montante de R\$ 1.391,28;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 35.982.351,61, superando em 5,04% aquela prevista no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 33.188.443,21, ficando 2,71% abaixo da previsão orçamentária;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu a soma de R\$ 20.286.887,84;*
- h) a Receita Corrente Líquida – RCL, ao final do exercício, alcançou o montante de R\$ 31.732.983,38..*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou superavit equivalente a 7,37% da receita orçamentária arrecadada. Segundo a Auditoria, há despesas orçamentárias não comprovadas, no montante de 2.257.642,47¹. Quando apropriadas, o resultado orçamentário do Poder Executivo permanece superavitário, mas no valor de R\$ 384.600,36, correspondendo a 1,11% da Receita Orçamentária;
- b) o Balanço Financeiro consolidado aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 6.635.642,01, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 0,14% e 99,96%², respectivamente. A Unidade de Instrução solicitou aos gestores esclarecimentos em relação à conciliação bancária de quatro contas;
- c) o Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit financeiro no valor de R\$ 4.068.506,45. Assinala o Órgão Auditor que procedeu à exclusão de parte do ativo, por ser ele realizável a longo prazo (R\$ 13.050,53), bem como do valor de R\$ 249.939,64, devido a inconsistência de conciliação bancária. Feitos os ajustes, o superavit financeiro do Balanço Patrimonial alcançou R\$ 3.805.516,28;
- d) a Dívida Municipal, no final do exercício analisado, atingiu a cifra de R\$ 12.191.421,17, correspondendo a 38,42% da Receita Corrente Líquida, implicando um decréscimo de 19,84% quando comparada àquela do período anterior.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 898.875,43 correspondendo a 2,98% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo integralmente pagos no decorrer do exercício.

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 5.295.403,44, correspondendo a 78,77% das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 5.344.414,06, correspondendo a 26,34% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 3.209.997,23, correspondendo a 15,82% da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 18.437.185,87, correspondendo a 58,10% da RCL (limite máximo=60%);
- c) as despesas com pessoal do Poder Executivo durante o exercício perfizeram o valor de R\$ 17.135.811,03, correspondendo a 55,28% da RCL (limite máximo=54%).

5. Quanto a outros aspectos:

- a) apresentada denúncia contra supostas irregularidades na gestão municipal, protocolada pelo Sindicato dos Servidores Públicos e Municipais de Conde – SINDISCONDE – sob a forma do Documento 19850/11;

Ao final do Relatório Inaugural, o Órgão de Instrução consignou sua avaliação, apontando uma série de irregularidades, especificadas por período de referência, sendo parte delas atribuída ao ex-Gestor, Sr. **QUINTINO RÉGIS DE BRITO NETO**, e parte ao atual Prefeito, Sr. **ALUÍSIO VINAGRE RÉGIS**.

Tendo em vista as eivas apontadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação dos responsáveis supramencionados.

¹ O valor foi estratificado em despesas da Administração Direta (R\$ 1.181.304,40) e Indireta (R\$1.076.388,07).

² O montante está apropriado em contas do Poder Executivo, do RPPS e do Fundo de Assistência e Saúde;

Posteriormente, foi manuseada, por intermédio de representante legalmente habilitado, defesa escrita, acompanhada de vasta documentação de suporte, bem como foi acostado aos autos documentação complementar de caráter probatório.

Atendendo aos despachos do Conselheiro Relator (fls. 4659 e 4711), a Auditoria procedeu ao exame dos argumentos ofertados pelo defendente, exarando relatório de análise da defesa (fls. 7698/4700 e 4712/4743), onde foram mantidas as seguintes irregularidades:

De responsabilidade do gestor ALUÍSIO VINAGRE RÉGIS (período de 01/01 a 07/01, 03/02 a 04/07 e 04/08 até 31/12/2010)

Pelo não atendimento às disposições da LRF quanto a:

1. gastos com pessoal, correspondendo a 55.28% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF (item 8.1.2);
2. Comprovação de publicação dos RREO referentes aos 1º, 2º, 4º, 5º e 6º bimestres em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB³
3. Comprovação de publicação do RGF referente ao 2º semestre em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB⁴

Quanto aos demais aspectos examinados e aqui relatados, inclusive os constantes do Parecer Normativo PN-TC 52/04, foram verificadas as seguintes irregularidades:

4. Conciliação bancária sem base consistente (R\$ 256.602,34 aumentando as disponibilidades e R\$ 6.662,70 diminuindo-as);
5. Realização de despesas sem a observação do prévio processo licitatório, no montante de R\$ 704.916,39;
6. Não contabilização/pagamento de 13º Salário (R\$ 329.384,78);
7. Incidência/Retenção de ISSQN (R\$ 57.702,83) sobre valores pagos a contratados por tempo determinado;
8. Contratação de pessoal sem concurso público;
9. Despesas com combustíveis não comprovadas (R\$ 62.487,83);
10. Prestação de serviços não comprovadas (R\$ 26.716,61);
11. Encargos patronais em favor do Regime Próprio não contabilizados (estimativa de R\$ 362.153,67);
12. Repasse em favor do Regime Próprio não comprovado (R\$ 68.369,19);
13. Encargos patronais em favor do INSS não contabilizados (estimativa de R\$ 403.907,15);
14. Repasse em favor do INSS não comprovado (R\$ 26.188,95);

De responsabilidade do gestor QUINTINO RÉGIS DE BRITO NETO (período de 08/01 a 02/02 e 05/07 a 03/08/2010)

Pelo não atendimento às disposições da LRF quanto a:

15. Comprovação de publicação do REO referente ao 3º bimestre em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB³;
16. Comprovação de publicação do RGF referente ao 1º semestre em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB⁴;

Quanto aos demais aspectos examinados e aqui relatados, inclusive os constantes do Parecer Normativo PN-TC 52/04, foram verificadas as seguintes irregularidades:

³ A Auditoria alterou a natureza da falha, antes relacionada à não publicação dos RREO.

⁴ A Auditoria alterou a natureza da falha, antes relacionada à não publicação do RGF.

17. *Realização de despesas sem a observação do prévio processo licitatório, no montante de R\$ 259.331,29;*
18. *Incidência/Retenção de ISSQN (R\$ 10.512,37) sobre valores pagos a contratados por tempo determinado;*
19. *Despesas com combustíveis não comprovadas (R\$ 30.331,61);*
20. *Prestação de serviços não comprovadas (R\$ 52.934,46);*

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01119/12 (fls. 7763/7773), da pena da Ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, pugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela:

1. *Emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas dos Senhores Aluísio Vinagre Régis (período de 01/01 a 07/01, 03/02 a 04/07 e 04/08 até 31/12/2010) e Quintino Régis de Brito Neto (período de 08/01 a 02/02 e 05/07 a 03/08/2010), gestores do Município de Conde, referente ao exercício 2010;*
2. *Declaração de Atendimento Parcial aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte dos referidos gestores;*
3. *Aplicação de Multa aos Senhores Aluísio Vinagre Régis e Quintino Régis de Brito Neto, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE (LC 18/93), em face da transgressão a normas legais, conforme apontado;*
4. *Imputação de Débito no valor de R\$ 83.266,07 ao Sr. Quintino Régis de Brito Neto, em razão de despesas não comprovadas com prestação de serviços e com aquisição de combustíveis;*
5. *Imputação de Débito ao Sr. Aluísio Vinagre Régis, em face das seguintes irregularidades e no valor a cada uma correspondente, conforme apurado pela ilustre Auditoria: a) despesas não comprovadas com prestação de serviços e com aquisição de combustíveis; b) repasses não comprovados ao Regime Próprio de Previdência; c) repasses não comprovados em favor do INSS e d) conciliação bancária sem base consistente;*
6. *Representação à douta Procuradora Geral de Justiça acerca das irregularidades constatadas, representativas de fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais, para que, à vista de suas competências, possa adotar as medidas que entender cabíveis;*
7. *Recomendação à atual gestão do Município de Conde no sentido de evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as contas de gestão.*

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

VOTO DO RELATOR

É dever de todo aquele que gere, administra ou, ainda, tem em sua guarda recursos de terceiros fazer prova da correta, regular e legítima aplicação destes. A prerrogativa de representar uma coletividade tem como corolário o dever de prestar contas aos cidadãos, que são, em última análise, os titulares do poder numa democracia.

No âmbito da Pública Administração, este corolário ganha revelo mais destacado, visto que os interesses tutelados pertencem a toda uma coletividade. Em virtude da escassez de recursos disponíveis, a sociedade necessita que os seus representantes tratem de alocá-los de maneira mais racional, propiciando maior (eficácia) e melhor (eficiência) retorno por unidade monetária investida. É neste momento que o gestor público vem demonstrar que a sua atuação administrativa pautou-se no devido resguardo a res publica, que o manuseio dos bens postos a sua disposição observou os princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência, Eficácia e Transparência, extraindo da aplicação destes os resultados mais proveitosos em favor do coletivo local.

Destaque-se a fundamental atuação das Cortes de Contas; ator de relevo no desempenho do controle externo e, também, em última análise, do controle social institucionalizado, já que nesse instante atua no

auxílio ao Legislativo (típico poder de representatividade popular); que examina, com profundidade, as facetas administrativas e, sobre elas, emite parecer prévio conclusivo.

Dito isso, lembremo-nos que a esta Casa foram conferidas funções e atribuições essenciais para o perfeito funcionamento do Estado Democrático de Direito. Analisar as contas que nos são apresentadas, para além de um dever, é a chance de contribuir, de forma efetiva, para o aperfeiçoamento da Administração Pública brasileira e, ao mesmo tempo, aproximá-la dos anseios da sociedade.

Concluído o epílogo, passo a analisar, individualmente, as eivas praticadas pelo Alcaide no transcurso do exercício em comento. Antes, entretanto, cabe abordar mais detidamente o conteúdo da denúncia constante do Documento 19850/11. A conduta, tida por irregular pelo denunciante, refere-se à destinação dada a repasse do Fundeb efetuado em 29/04/2011, mas referente a ajuste de 2010. O gestor incorporou o montante de R\$ 261.943,16 aos recursos do Fundo naquele ano de 2011, fato considerado irregular pelo SINDISCONDE, que pleiteava que o repasse extraordinário fosse utilizado para contemplar o magistério com uma remuneração extraordinária. A Auditoria considerou regular a conduta do alcaide, implicando a improcedência da denúncia.

Em função da extensa lista de irregularidades registradas nos relatórios de instrução, abordá-las-ei, quando se tratar de apontamentos assemelhados, em conjunto, individualizando as responsabilidades inerentes a cada um dos Gestores responsáveis pelas contas apresentadas.

Em relação às irregularidades de responsabilidade do senhor Alúcio Vinagre Régis:

- gastos com pessoal, correspondendo a 55,28% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF
- Não contabilização/pagamento de 13º Salário (R\$ 329.384,78)

Cumpra mencionar, preliminarmente, o minucioso trabalho desempenhado pelo Órgão de Instrução na apuração da folha de pagamento e das questões que lhe são correlatas. No Documento 08533/12 estão listados todos os desdobramentos (créditos e débitos) que compõem o pagamento de salários dos servidores municipais, de modo a permitir o cálculo de quaisquer parcelas de desconto, como feito em relação à retenção de IRPF e de ISS, à consolidação de valores de empréstimos consignados, entre outros. A abordagem pormenorizada também permitiu a construção do quadro apresentado no item 8.1.2, na forma de resumo do conteúdo dos Documentos 08533/12, 08530/1, 08536/12 a 08539/12, 08505/12 e 08506/12. A diligência da Unidade Técnica em esclarecer cada ponto por ela abordado qualifica sobremaneira a instrução.

Destarte, fácil concluir como se chegou à irregularidade ora tratada. O montante de R\$ 11.873.991,94 foi obtido da soma dos vencimentos e vantagens fixas (9.704.481,85), contratação por tempo determinado (R\$ 1.544.436,44), outras despesas variáveis – pessoal civil (R\$ 188.926,83), 13º não contabilizado (R\$ 329.384,78) e outras despesas (R\$ 106.762,04). Esta última parcela, por seu turno, provém da soma de R\$ 97.719,04, referente aos serviços de terceiros prestados por pessoas físicas, reputados como despesa de pessoal, e à folha de pagamentos/encargos do exercício de 2010, que foi paga em 2011⁵.

A precisão dos cálculos apresentados e a clareza na exposição dos argumentos permitem identificar as impropriedades das alegações de defesa. Parece acreditar o gestor que o pagamento do décimo terceiro salário é algo que flutua ao sabor da sua vontade. Definitivamente, não é. Sustentar a ausência de previsão legal para este direito trabalhista é afrontar a Lei Maior, que claramente determina o pagamento do décimo terceiro para ocupantes de cargos públicos, efetivos ou não (Constituição de República, artigo 7º, VIII, c/c artigo 39, §3º). Indiscutível, pois, a previsão legal.

No que concerne ao teor do Documento 08537/12, onde foram discriminados serviços contratados como de terceiros, mas considerados pela Auditoria para fins de despesa de pessoal, destaque-se a seguinte explicação da defesa:

*Ora, não há dúvidas de que os serviços expressos no Documento TC 8537/12, por sua natureza, são **atividades-meios**, instrumentais, acessórias, sem caracterizar relação direta de emprego, mas meros colaboradores ocasionais (grifo meu).*

⁵ Aplicação do princípio da competência.

No mencionado documento, há funções que inquestionavelmente são de caráter efetivo, como a de auxiliar de serviços gerais. Seu exercente claramente labora sob os requisitos de pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação, que amoldam a relação empregatícia. Ademais, chamar de atividade meio o trabalho desempenhado por um professor em sala de aula (e há uma professora na indigitada relação) é algo que soa demasiadamente desarrazoado.

Entretanto, na mesma lista figuram prestadores de serviço que presumivelmente atuam em regime de empreitada, onde se executa determinado serviço mediante o pagamento de um valor previamente fixado. É o que acontece quando se contrata alguém para realizar reparos em rodovias ou para promover o recadastramento de munícipes, essas, também, atividades constantes no Documento 08357/12. Pelo exposto, a conclusão que se impõe é que o documento discrimina ora relações de emprego, ora relações de natureza diversa.

Contudo, mesmo admitindo-se a exclusão, na tabela do item 8.1.2, do montante de R\$ 97.719,04 (contido no item “outras despesas”), restaria ultrapassado o limite de 54,00% para despesas de pessoal, estabelecido no artigo 20, III, “b”, da LRF. A razão é a impossibilidade de, como já visto, desconsiderar-se a obrigatoriedade do pagamento do décimo terceiro salário dos servidores comissionados, ainda que os valores devidos não tenham sido empenhados. Este tipo de prática deletéria, que negligencia direitos dos servidores com a nítida intenção de mascarar o real comprometimento do ente público com a folha de pagamento, termina por implicar ônus às gestões subseqüentes, que certamente terão que arcar com demandas judiciais em momento futuro.

A temática da apropriação de valores não contabilizados para efeitos de cálculo de percentuais de despesa com pessoal já foi objeto de minha apreciação em prestações de contas anteriores. Naquelas oportunidades, questioneei a metodologia defendida pelo Órgão de Instrução, no que se referia à possibilidade de considerar despesas não empenhadas, como aquela relacionada ao não pagamento do décimo terceiro dos comissionados. Todavia, após reflexão detida sobre o assunto, e levando em conta os desdobramentos que uma interpretação mais permissiva sobre a não contabilização pode ensejar, principalmente quando se trata de despesas líquidas e certas, terminei por reconsiderar meu entendimento anterior.

E no rol de despesas que guardam presunção de certeza e liquidez está, definitivamente, o décimo terceiro. Dispêndios dessa natureza têm regramento estabelecido na Sessão II do Capítulo IV da LRF. São, portanto, despesa pública de pessoal e não podem ficar à margem do cômputo da folha de pagamentos. Situações onde se constate esta prática, sem uma justificativa plausível, devem ensejar a correção necessária, que passa pela apropriação dos valores não contabilizados no sistema orçamentário, impactando os limites de pessoal do Ente Público. Destarte, após a exclusão do montante de R\$ 97.719,04, a despesa de pessoal do Poder Executivo Municipal alcançou R\$ 17.444.343,83, correspondendo a 54,97% da Receita Corrente Líquida do Ente, descumprindo a LRF, **conduta que enseja a aplicação de multa e recomendações.**

- Comprovação de publicação dos REO referentes aos 1º, 2º, 4º, 5º e 6º bimestres em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB
- Comprovação de publicação do RGF referente ao 2º semestre em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB

A leitura feita pelo Órgão de Instrução sobre as duas eivas foi alterada, na medida em que se deu legitimidade à documentação enviada eletronicamente a esta Corte. Desta forma, o que antes fora considerado como carência de publicação passou à condição de remessa intempestiva.

O tema da publicação do RGF é regulamentado por lei complementar nacional. As determinações contidas nos artigos 48 caput e 55, §2º, ambos da LRF, preceituam a obrigatoriedade de se dar ampla publicidade ao RGF, inclusive por meios eletrônicos. A base normativa do TCE-PB que disciplina a questão (PN – TC – 12/06, artigo 1º, I e PN – TC – 52/04, item 2.12), toma por irregular também o atraso na remessa do RGF ao Tribunal, sujeitando o gestor responsável à cominação de multa. DA mesma forma, o descumprimento dos prazos disciplinados pela RN-TC 03/10 **enseja a aplicação de multa ao gestor**, sendo esta a consequência direta pelo cometimento das falhas elencadas.

- Conciliação bancária sem base consistente (R\$ 256.602,34 aumentando as disponibilidades e R\$ 6.662,70 diminuindo-as)

Consta do item 4.2.1 da proemial irregularidade afeita a conciliações bancárias inconsistentes. Aludiu o Órgão de Instrução que tais problemas afetavam as disponibilidades financeiras para mais ou para menos. O quadro abaixo resume a conclusão a que se chegou:

	Conta	Valor	Observação
1ª	2578-XFPM	22.012,81	a conciliação aumenta as disponibilidades
2ª	10495-7 IPTU	4.000,00	a conciliação aumenta as disponibilidades
3ª	3005277-7 Fopag Funcionários	6.662,70	a conciliação diminui as disponibilidades
4ª	2003-8 IPTU	230.589,53	a conciliação aumenta as disponibilidades

Fonte: doc. 8541_12

Prosseguiu a Auditoria em suas ponderações, destacando o mais representativo dos valores apontados (Conta 2.003-8, IPTU, cuja conciliação indica diferença de R\$ 230.589,53). Eis o excerto extraído da peça inaugural:

Quanto à 4ª conta (2003-8), com valor mais relevante (R\$ 230.589,53), as informações parciais são de que o problema ocorreu com débitos pelo serviço de emissão de carnês de IPTU, sem previsão contratual, pelo banco conveniente (Caixa Econômica Federal), em exercício anterior. Os esclarecimentos devem contemplar o empenhamento de despesa em 02/08/2010, no valor de R\$ 110.000,00, a título de “tarifas de emissão, postagem e liquidação de 105.000 boletos de IPTU, do exercício/2009”, paga ao mesmo Banco em 18/08/2010, conforme consta na nota do empenho 2721. Não foi apresentada a existência de algum procedimento administrativo e/ou judicial que vise o retorno dos valores aos cofres municipais

Enfatize-se a cautela demonstrada pelo Órgão Auditor ao orientar o gestor sobre os pontos pendentes de esclarecimento, como se pode observar no trecho reproduzido. A peça defensiva, cujo propósito deveria ser elucidar as inconsistências da conciliação bancária, traz informações surpreendentes. Diria mesmo “estranhas”, pra usar um termo cunhado pela Auditoria quando de sua análise. Vale a reprodução de alguns trechos:

*Com relação à conta 2003-8(IPTU), a qual apresentou a seguinte conciliação a débito R\$230.589,53, este débito existiu, derivado de contrato de cobrança para emissão, cobrança e postagem de 105.000 bloquetes relativos ao IPTU do exercício de 2009 e que foi **totalmente regularizado através da nota de empenho nº1753, de 02/04/2012** (grifo meu).*

[...]

*Já com relação às conciliações bancárias da conta de nº10495-7 (IPTU), a qual apresentava a seguinte conciliação a débito de R\$4.000,00, foi proveniente de pagamento de serviços prestados com tarifas bancárias, **conforme empenho nº2401, de 31/05/2012, no valor de R\$ 4.000,00.**(grifo meu)*

E continua a defesa em sua inusitada explicação:

*Com relação às conciliações bancárias da conta de nº2578-X(FPM), no valor de R\$22.012,81, a qual apresenta conciliação a débito, foi absolutamente regularizada e se referia, em grande parte, à cobertura de tarifas, **conforme empenho nº2402, de 31/05/2012, no valor de R\$2.637,56 e o restante para cobertura da nota de empenho nº2208, de 30/05/2012, no valor de R\$40.808,00** (grifo meu)*

Consulta ao sistema SAGRES confirma a existência dos empenhos citados pela defesa e seus respectivos pagamentos.

*Por mais insólito que possa parecer, os argumentos apresentados pela própria defesa demonstram que uma falha identificada na análise da prestação de contas de 2010 foi corrigida em 2012. Essa é a única explicação admissível para o fato de o empenho 1753, de 02/04/2012, ter o valor exato de R\$ 230.589,53, justamente a conciliação inconsistente da conta 2.300-8. Se a correção foi feita no ano corrente (2012), qual a razão a legitimar o pagamento de R\$ 110.000,00 em favor da Caixa Econômica Federal (empenho 2721, de 18/08/2010). Como bem observou a Unidade Técnica, não há previsão contratual a justificar este desembolso. Ademais, se a correção foi feita em 2012, à custa de mais R\$ 230.589,53, não haveria motivo para o ônus de R\$ 110.000,00 em 2010. Isto posto, considerando que não há justificativas para o dispêndio, **determino que o gestor devolva aos cofres municipais o valor de R\$ 110.000,00, relativo ao empenho 2721, de 18/08/2010.***

Às demais inconsistências de conciliação, foi dada explicação semelhante, ou seja, falhas identificadas em 2010 foram corrigidas em 2012 (empenhos 2401, 2402 e 2208, segundo as informações da defesa). Detalhe que a maioria dessas correções ocorreu após a elaboração do relatório da Auditoria. Apenas uma delas, a do empenho de R\$ 230.589,53, foi anterior, só que a emissão ocorreu em data muito próxima à inspeção feita no município. Ora, não me parece coincidência o fato de o gestor ter agido somente após o apontamento das falhas, decorridos alguns anos de quando as eivas foram perpetradas. Em razão disso, **determino à DIAFI a abertura de procedimento especial de fiscalização, com vistas a colher documentação probatória referente aos empenhos 1753, 2401, 2402 e 2208, todos pagos no exercício de 2012.**

Por fim, ressalto que as inconsistências na conciliação bancária foram objeto do voto proferido no julgamento da prestação de contas de Conde, exercício 2009. Destaco o seguinte trecho, extraído da inicial do Processo PC 05769/10:

A entidade apresentou no Balanço Financeiro o valor de R\$ 1.577.389,30, referente ao saldo bancário para o exercício seguinte. Deste saldo, a entidade não comprovou através de documentos as conciliações bancárias das contas de nº 30058040-1 (PAB), 2003-8 (IPTU), 3011503-5 (ICMS), 10667-4 (PSB), 10669-0 (PSF), 3011758-5 (SAUDE FUS), 2578-X (FPM), 10558-9 (FUNDEB), 10666-6 (PACS) e 10607-0 (SNA) as quais apresentaram as seguintes conciliações a debito: R\$ 850,00, R\$ 230.589,53, R\$ 12.829,66, R\$ 24.000,00, R\$ 810,75, R\$ 14.046,26, R\$ 4.288,12, R\$ 2.267,52, R\$ 3.079,81 e R\$ 1.000,00, que totalizam o montante de R\$ 293.761,65. Este montante refere-se à saída de recursos não registrada pela contabilidade por falta de documentação, portanto, são despesas não comprovadas. Além disso, a Auditoria identificou também que na conta de nº 2003-8 (IPTU) apresenta o saldo conciliado a crédito de R\$ 69.816,22, pendente de regularização pela tesouraria do município. Desta forma, a Auditoria sugere que o valor de R\$ 293.761,65 seja devolvido aos cofres do município, e o montante de R\$ 69.816,22, seja esclarecido pelo gestor sob pena de ter que devolver o referido valor aos cofres da prefeitura.

Percebe-se que a conciliação irregular da conta 2.300-8 já havia sido referenciada na análise da prestação de contas de 2009, tendo a eiva ensejado imputação de débito ao gestor naquela circunstância. Como o ordenamento jurídico nacional veda a prática de bis in idem, o valor não lhe será novamente imputado. Pelas razões explicitadas, a prática, além de revelar a desordem no controle financeiro das contas, é forte evidência de malversação de recursos públicos. A imputação de débito no valor de R\$ 110.000,00 está associada à não comprovação de despesa, representando ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10 da Lei 8429/92.

— Realização de despesas sem a observação do prévio processo licitatório, no montante de R\$ 704.916,39

As despesas não licitadas foram listadas no quadro do item 5.1 da inicial. Por força dos argumentos da defesa, a Auditoria excluiu do conjunto diversos pagamentos, implicando a redução do montante final da eiva de R\$ 2.138.262,34 para R\$ 704.916,39.

De pronto, percebe-se que os dispêndios considerados não licitados têm essencialmente a natureza de serviços. Já pacífico na jurisprudência desta Corte o entendimento de que alguns destes, em especial os que comportam consultoria nas áreas de Contabilidade e Direito, podem ser pactuados por inexigibilidade de licitação. Decerto que, neste ponto, assiste razão à Auditoria, quando afirma que a possibilidade de se admitir dispensa ou inexigibilidade não exime o Ente Público da formalização dos respectivos processos. Mas há que se ver com temperança deslizes de menor potencial ofensivo, de modo a que o excesso de rigor não desabone a conduta do ordenador de despesa.

Neste diapasão, por exemplo, acho excessivamente austero exigir licitação de serviços bancários. Ainda que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal tenham natureza privada, como aponta a Equipe de Instrução, não é razoável admitir que a movimentação bancária de uma pequena prefeitura paraibana possa instigar o espírito de concorrência do sistema financeiro (objetivo último que impõe o dever de licitar) a ponto de valer a pena um certame desta natureza. Também considero que seja possível a flexibilização em situações de pequenas extrapolações, como são a maioria dos casos remanescentes. Os destaques de maiores monta resumem-se aos gastos com telefonia, onde, igualmente, não vislumbro eivas dignas de juízo de reprovabilidade.

Muito embora sinalize para possíveis exclusões, o somatório das despesas não licitadas remanescentes – R\$ 385.062,83⁶, correspondente a 1,72% da despesa orçamentária - permaneceria em volume não desprezível, suficiente para autorizar a **aplicação da coima prevista no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual n° 18/93, sem prejuízo das recomendações no sentido de evitar a reincidência em idênticas imperfeições.**

- Incidência/Retenção de ISSQN (R\$ 57.702,83) sobre valores pagos a contratados por tempo determinado

Como visto em outras passagens das alegações de defesa, parece escapar ao gestor a natureza das falhas que lhes são imputadas, não obstante a precisão do texto do Órgão de Instrução. No caso em discepção, a retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) foi levada a cabo na folha de pagamento, demonstrando, inequivocamente, que o tributo foi cobrando em desrespeito à hipótese de incidência prevista na norma jurídica, já que a Lei Complementar 116/03, que rege a matéria, não admite cobrança tendo como fato gerador o pagamento de proventos.

Ressalte-se que o ISSQN, por força da previsão contida no artigo 156, III, da Constituição Federal, é tributo de competência municipal, sendo disciplinado pela já mencionada LC 116/03. Destarte, a cobrança indevida é conduta tipificada no artigo 316, §1º, do Código Penal Brasileiro, classificada como excesso de exação.

É de se supor que a situação em lume tenha se repetido em exercícios anteriores. A devolução individual de cada parcela retida indevidamente é procedimento que encerra significativa complexidade. Mas, uma vez identificada, a prevenção da falha é obrigação do Ente Municipal. Assim, **consigno como determinação, que faço incluir neste Voto, a revisão dos sistemas de contabilidade da Prefeitura Municipal do Conde, nos módulos relativos ao processamento da folha de pagamento, para que deixe de ser cobrado o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza das pessoas físicas que recebem salários da municipalidade.**

- Contratação de pessoal sem concurso público:

Pontua a Auditoria que 19,19% do quadro de servidores da Prefeitura de Conde laboram em caráter não efetivo, pela via da contratação direta por tempo determinado ou pelo o exercício de cargo em comissão. Do exposto na tabela do item 9.1, percebe-se que o segmento onde tem havido admissão é o dos servidores temporários. Tomado o panorama do Poder Executivo, o que inclui as entidades da Administração Indireta, o percentual de não efetivos alcança 27,20%.

Por certo, a via do concurso público é a regra quando se trata de desempenho de funções públicas, pois chancela a investidura em cargos e empregos públicos de provimento efetivo. A importância desta modalidade de contratação é tal que a Constituição reservou três incisos – II, III e IV – do artigo 37 para regulamentá-la.

Pelo que se defluiu da inicial, a Prefeitura de Conde vem contratando servidores para exercício temporário de atividades da Administração. Vê-se que se trata de medida de caráter sazonal, para atender uma necessidade imediata. Ainda que eu não repute como anômalo percentual da ordem de 20% de servidores não efetivos, uma vez constatado o incremento do número de servidores temporários, presumível a carência de servidores efetivos. Assim, **cabe recomendação à Administração Municipal para avaliar a viabilidade de realização de concurso público.**

- Despesas com combustíveis não comprovadas (R\$ 62.487,83);
- Prestação de serviços não comprovadas (R\$ 26.716,61);
- Repasse em favor do Regime Próprio não comprovado (R\$ 68.369,19)
- Repasse em favor do INSS não comprovado (R\$ 26.188,95)

⁶ Do montante de R\$ 704.916,39 estimado pela Auditoria, foram excluídas as despesas com assessoria jurídica (R\$ 21.000,00), serviços bancários (R\$ 108.683,49) e telefonia (R\$ 190.170,07).

As falhas acima listadas têm a mesma natureza, porquanto implicam não comprovação de realização de despesa, ensejando, por conseguinte, débitos aos gestores responsáveis.

No tocante à temática dos combustíveis, a Unidade Técnica cotejou o total dispendido pelo Ente Municipal ao longo do exercício em análise (Documento 08596/12) com o controle de combustíveis disponibilizado pelo próprio Município, por meio de sua Secretaria de Transportes (Documento 08154/12). Da comparação, fica clara a apuração do valor não comprovado de R\$ 92.819,44, dos quais R\$ 62.487,83, de responsabilidade do senhor Aluísio Vinagre Regis⁷. A oportunidade franqueada aos gestores, por ocasião da defesa, poderia ser usada para esclarecer a divergência entre as informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Transporte e aquelas colhidas no sistema Sagres. Inexistindo argumentos por parte da defesa, não há como negligenciar o controle do setor especialista, permanecendo não comprovada a despesa de R\$ 62.487,83.

Em relação aos serviços não comprovados, impende dizer que a irregularidade originalmente quantificada na inicial em R\$ 200.494,31⁸ teve seu valor reduzido para R\$ 79.651,07, montante integralmente pago ao escritório Bernardo Vidal Advogados. De acordo com a exposição do Órgão Auditor, o contrato formalizado entre a Banca Jurídica e a Municipalidade previu a remuneração, a título de honorários advocatícios, de 20% sobre os benefícios proporcionados pela atuação do causídico, tomando o pacto negocial os moldes de uma obrigação de resultado.

Quando do julgamento das Contas do Município de Conde, exercício 2009 (Processo PC 5769/10), examinei o ajuste firmado com este Escritório. Reproduzo a seguir, excerto do meu voto na citada prestação de contas:

Em contato telefônico com a Delegacia da Receita Federal do Brasil, foi repassado que em 19/05/2011, mediante Ofício nº 1.541/SACT/DRF/JPA, endereçado à Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, alertou-se para a prática indevida de compensação intentada pelos Municípios, seja pelo alcance do instituto da prescrição, seja porque sequer houve o recolhimento das obrigações previdenciárias questionadas. Segundo ainda o informe institucional, as unidades de federação que realizaram inadequadamente a compensação aqui tratada foram cobradas posteriormente pelos valores devidos e não pagos, acrescidos de juros e multa, sem prejuízo de futuras ações penais por falsidade das declarações remetidas.

Como se pode ver, a tentativa de realizar compensações previdenciárias não logrou êxito⁹. Não há qualquer evidência de que medidas judiciais promovidas (se é que houve alguma) tenham resultado em benefício para o Município de Conde. Considerando a estratificação feita no relatório de análise de defesa, sob a autorização do senhor Aluísio Vinagre Regis foi repassado ao escritório a monta de R\$ 26.716,61, devendo o gestor restituir o equivalente ao erário.

Os dois últimos valores referem-se a divergências de repasse para os Institutos de Previdência. Ao Regime Próprio (Instituto de Previdência e Assistência do Município de Conde - IPAM), resta pendente de comprovação o valor de R\$ 68.369,19; enquanto que para o Órgão Nacional de Previdência (INSS), essa desproporção é de R\$ 26.188,95. Para alicerçar estas conclusões, a Auditoria descreveu minuciosamente todos os itens que integram o cálculo (quadros constantes nos itens 11.1.2 e 11.2.2, respectivamente). Assim, para efeito de estabelecer o valor a ser repassado ao IPAM, apurou-se o total da contribuição previdenciária patronal, os valores de multa e juros, até mesmo o montante proveniente da alienação de um veículo. Procedeu-se, também, às compensações de salário-família e salário-maternidade, chegando-se, ao fim, no total de R\$ 1.254.316,09. Deste, foi demonstrado apenas o repasse de R\$ 1.185.946,90, originando a diferença de R\$ 68.369,19. Idêntico procedimento foi aviado em relação a repasse ao INSS. Constatado, na contabilidade municipal, o registro de transferência ao Órgão Nacional, no valor de R\$ 880.334,16, foi confirmada a efetivação de R\$ 854.145,21, o que implica diferença de R\$ 26.188,95. As duas irregularidades, por se tratarem de não comprovação de despesas, **ensejam imputação de débitos equivalentes.**

As eivas aqui tratadas subsumem-se à hipótese prevista no artigo 10 da Lei 8429/92, representando ato de improbidade administrativa.

⁷ A tabela contida no Documento 08593/12 aponta que o restante do excesso (R\$ 30.331,61) é da responsabilidade do senhor Quintino Regis de Brito Neto.

⁸ O valor apontado tinha sido empenhado. Os respectivos pagamentos perfizeram R\$ 191.894,31.

⁹ No julgamento das contas de 2009, determinei a abertura de procedimento específico para apurar a falha.

- Encargos patronais em favor do Regime Próprio não contabilizados (estimativa de R\$ 362.153,67);
- Encargos patronais em favor do INSS não contabilizados (estimativa de R\$ 403.907,15)

A duas falhas abordam a temática do recolhimento previdenciário da contribuição patronal. Todavia, diferentemente do que ocorreu no item anterior, a questão aqui versa sobre não contabilização, de onde se deduz a adequação da palavra estimativa consignada no cálculo da Auditoria. No que tange aos recolhimentos para o INSS, cumpre repisar que a este Órgão compete a definitividade da homologação dos cálculos, o que não desabona as estimativas feitas pela Unidade Técnica.

A questão do recolhimento a menor das contribuições previdenciárias patronais, quer para o regime próprio, quer para o regime geral, tem sido objeto frequente de apreciação por este Pleno. Em muitos casos, tem prevalecido o entendimento de que eventual parcelamento elide a falha, o que tem dado azo a posturas casuísticas de gestores pouco comprometidos com a coisa pública, que, às vésperas do julgamento de suas contas, promovem repactuação das dívidas, apenas para pleitear a regularização momentânea e inadimpli-las logo em seguida. Lembro que a dicção do Parecer Normativo PN TC 52/04 é clara, afirmando que, ao incorrer nesta infração, o Agente Político se sujeita à emissão de parecer contrário à aprovação de suas contas, in verbis:

“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;”

Sobre o tema da previdência própria, importa examinar uma alegação constante da defesa. Ponderou o gestor que as estimativas da Auditoria não espelhariam a realidade, visto que tomou como base de cálculo a remuneração total dos servidores efetivos e não as vantagens pecuniárias fixas. Assiste razão ao defendente, embora isto não seja suficiente para desqualificar os cálculos da Unidade de Instrução. O quadro a seguir foi utilizado na exordial.

Discriminação	Valor
Vencimentos e Vantagens Fixas contabilizadas (a) = (a.1 + a.2)	9.704.481,85
Vencimentos e Vantagens Fixas contabilizadas - Não efetivos (a.1)	2.366.314,03
Vencimentos e Vantagens Fixas contabilizadas - Efetivos (a.2)	7.338.167,82
Contratos por Tempo Determinado (b)	1.544.436,44
Estimativa de 13º de não efetivos não contabilizado (c)	329.384,78
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (d) = (d.1 + d.2)	188.926,83
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (Não efetivos) (d.1)	121.012,75
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (Efetivos) (d.2)	67.914,08
Outros Serviços de Terceiros - PF (e)	97.719,04
Despesas de 2010 contabilizadas em 2011 (f)	9.043,00
Total Efetivos (g) = (a.2 + d.2)	7.406.081,90
Total Não efetivos (h) = (a.1 + b + c + d.1 + e + f)	4.467.910,04
Encargos Patronais INSS (i) = (h * 0,22)	982.940,21
Encargos Patronais Regime Próprio (j) = (g * 0,11)	814.669,01
Encargos Patronais INSS contabilizados (l)	579.033,06
Estimativa de Encargos Patronais INSS não contabilizados (m) = (i - l)	403.907,15
Encargos Patronais Regime Próprio contabilizados (n) = (n.1 + n.2)	452.515,34
Encargos Patronais Regime Próprio contabilizados em 2010 (n.1)	375.699,54
Encargos Patronais Regime Próprio de 2010 e contabilizados em 2011 (n.2)	76.815,80
Estimativa de Encargos Patronais Regime Próprio não contabilizados (o) = (j - n)	362.153,67
Estimativa de Encargos Patronais não contabilizados (p) = (m + o)	766.060,82
Despesa total com pessoal (q) = (g + h + i + j)	13.671.601,16
Despesas com pessoal não contabilizadas (r) = (c + p)	1.095.445,60
Despesas com pessoal contabilizadas em 2011 (s) = (f + n.2)	85.858,80
Despesas com pessoal contabilizadas em 2010 (t) = (a + b + d + e + l + n.1)	12.490.296,76

Fonte: Somatório das Folhas de Pagamento (doc. 08533_12) / SAGRES (doc. 08530_12, 8538_12 e 08537_12)

Os quatro primeiros destaques indicam quais parcelas do quadro foram utilizadas para a estimativa da contribuição previdenciária patronal não contabilizada em favor do IPAM. A pertinência na observação do gestor refere-se ao valor das despesas variáveis do pessoal efetivo, onde se incluem parcelas remuneratórias de caráter eventual, como hora extra ou gratificações esporádicas. Justamente pelo atributo da casualidade, tais valores não constituem base de cálculo para fins previdenciários, visto que os servidores não fazem jus à percepção de valores pagos esporadicamente. Assim, retiro do cálculo a importância de R\$ 67.914,08 e considero como base de cálculo para o repasse da contribuição previdenciária patronal ao IPAM exclusivamente a importância de R\$ 7.338.167,82. Feitos os ajustes, o valor da irregularidade passa a R\$ 354.683,12. Portanto, a contabilização em favor do Instituto do valor de R\$ 452.515,34 implica o percentual de 56,06% do total devido¹⁰.

A sistemática adotada para a estimativa da contribuição previdenciária patronal não contabilizada em favor do INSS é semelhante. De igual forma, caberia, em tese, o ajuste relativo às despesas variáveis. Decerto, também, que o valor de R\$ 97.719,04, referente ao pagamento de terceiros considerados como despesa de pessoal, nos termos já abordados neste voto, não deve compor a base de cálculo. Entretanto, como a definitividade do cálculo compete ao INSS, torna-se desprovido proceder às correções neste momento.

Em relação às irregularidades de responsabilidade do senhor Quintino Régis de Brito Neto:

- Comprovação de publicação do REO referente ao 3º bimestre em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB;
- Comprovação de publicação do RGF referente ao 1º semestre em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB;

Irregularidades semelhantes foram atribuídas ao senhor Aluísio Vinagre Régis, diferindo apenas em relação ao período de competência dos citados relatórios. Vale resgatar os citados argumentos. O tema da publicação do RGF é regulamentado por lei complementar nacional. As determinações contidas nos artigos 48 caput e 55, §2º, ambos da LRF, preceituam a obrigatoriedade de se dar ampla publicidade ao RGF, inclusive por meios eletrônicos. A base normativa do TCE-PB que disciplina a questão (PN – TC – 12/06, artigo 1º, I e PN – TC – 52/04, item 2.12), toma por irregular também o atraso na remessa do RGF ao Tribunal, sujeitando o gestor responsável à cominação de multa. DA mesma forma, o descumprimento dos prazos disciplinados pela RN-TC 03/10 enseja a aplicação de multa ao gestor, sendo esta a consequência direta pelo cometimento das falhas elencadas.

- Realização de despesas sem a observação do prévio processo licitatório, no montante de R\$ 259.331,29;

Também no que toca à não realização de licitação de responsabilidade do senhor Quintino Régis, a Auditoria promoveu significativa redução no valor anteriormente imputado, saindo de R\$ 605.106,16 para R\$ 259.331,29. Aqui, sequer vislumbro potencial ofensivo para ensejar aplicação de multa, visto que as despesas não licitadas remanescentes ou são pouco superiores ao limite estabelecido no artigo 24, II, da Lei 8.666/93, ou mesmo não são passíveis de licitação, como no caso dos serviços bancários (tarifas). A irregularidade comporta recomendações.

- Incidência/Retenção de ISSON (R\$ 10.512,37) sobre valores pagos a contratados por tempo determinado;

Haja vista serem idênticas as alegações de defesa apresentada por ambos os gestores, reforço o posicionamento consignado previamente. Como visto em outras passagens das alegações de defesa, parece escapar ao gestor a natureza das falhas que lhes são imputadas, não obstante a precisão do texto do Órgão de Instrução. No caso em discepção, a retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer

¹⁰ Ressalte-se que a questão tratada aqui é de cunho contábil. O repasse efetivo aos cofres da Entidade Previdenciária perfez montante maior, já que valores referentes ao parcelamento, juros e multas também foram recolhidos.

Natureza (ISSQN) foi levada a cabo na folha de pagamento, demonstrando, inequivocamente, que o tributo foi cobrado em desrespeito à hipótese de incidência prevista na norma jurídica, já que a Lei Complementar 116/03, que rege a matéria, não admite cobrança tendo como fato gerador o pagamento de proventos.

Ressalte-se que o ISSQN, por força da previsão contida no artigo 156, III, da Constituição Federal, é tributo de competência municipal, sendo disciplinado pela já mencionada LC 116/03. Destarte, a cobrança indevida é conduta tipificada no artigo 316, §1º, do Código Penal Brasileiro, classificada como excesso de exação.

É de se supor que a situação em lume tenha se repetido em exercícios anteriores. A devolução individual de cada parcela retida indevidamente é procedimento que encerra significativa complexidade. Mas, uma vez identificada, a prevenção da falha é obrigação do Ente Municipal. Assim, consigno como determinação, que faço incluir neste Voto, a revisão dos sistemas de contabilidade da Prefeitura Municipal do Conde, nos módulos relativos ao processamento da folha de pagamento, para que deixe de ser cobrado o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza das pessoas físicas que recebem salários da municipalidade.

- Despesas com combustíveis não comprovadas (R\$ 30.331,61);
- Prestação de serviços não comprovadas (R\$ 52.934,46);

Falhas semelhantes foram também imputadas ao senhor Aluísio Vinagre Régis. Os valores foram individualizados, de modo a responsabilizar cada gestor pelas despesas que irregularmente ordenou. Como já abordado, no tocante à apuração de despesa não comprovada em pagamento de combustíveis, a Unidade Técnica cotejou o total dispendido pelo Ente Municipal ao longo do exercício em análise (Documento 08596/12) com o controle de combustíveis disponibilizado pelo próprio Município, por meio de sua Secretaria de Transportes (Documento 08154/12). Da comparação, fica clara a apuração do valor não comprovado de R\$ 92.819,44, dos quais R\$ 30.331,61 foram autorizados pelo senhor Aluísio Vinagre Régis. A oportunidade franqueada aos gestores por ocasião da defesa poderia ser usada para esclarecer a divergência entre as informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Transporte e aquelas colhidas no sistema Sagres. Inexistindo argumentos por parte da defesa, não há como negligenciar o controle do setor especialista, permanecendo não comprovada a despesa de R\$ 30.331,61.

Em relação à prestação não comprovada de serviços, que oneraram os cofres municipais em R\$ 52.934,46, durante a gestão do senhor Quintino Régis, referem-se eles aos préstimos jurídicos do Escritório Bernardo Vidal Advogados. Os argumentos apresentados quando da análise da falha imputada ao senhor Aluísio Régis valem aqui. Por conseguinte, **voto pela imputação do valor de R\$ 52.934,46 ao senhor Quintino Régis de Brito Neto.**

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Conde, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. ALUÍSIO VINAGRE RÉGIS (01/01 a 07/01, 03/02 a 04/07 e 04/08 até 31/12/2010) e Sr. QUINTINO RÉGIS DE BRITO NETO (período de 08/01 a 02/02 e 05/07 a 03/08/2010) e, em Acórdão separado, pelo (a):**

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicação de multa** ao Sr. Aluísio Vinagre Régis, Prefeito de Conde, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. Quintino Régis De Brito Neto, ex-Prefeito de Conde, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 4) **Imputação de débito** no valor de R\$ 293.762,58, ao Sr. Aluísio Vinagre Régis, em razão de despesas insuficientemente comprovados com serviços de assessoria jurídica (R\$ 26.716,61), compra de combustíveis (R\$ 62.487,83), obrigações previdenciárias junto ao RPPS (R\$ 68.369,191), obrigações previdenciárias junto ao INSS (R\$ 26.188,95) e pagamento irregular em favor da CEF (R\$110.000,00);
- 5) **Imputação de débito** no valor de R\$ 83.266,07, ao Sr. Quintino Régis De Brito Neto, em razão de despesas insuficientemente comprovados com serviços de assessoria jurídica (R\$ 52.934,46) e compra de combustíveis (R\$ 30.331,61);

- 6) **Assinação do prazo** de 60 sessenta dias aos supracitados ex-gestores para o devido recolhimento voluntário dos valores a eles imputados nos itens 2, 3, 4 e 5 nuperes;
- 7) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes às contribuições previdenciárias patronais a menor que o valor devido;
- 8) **Representação** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona aos ilícitos na retenção e recolhimento de passivo previdenciário, não realização de processo licitatório, burla à previsão contida no artigo 37 da Carta Magna e verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- 9) **Determinação** à DIAFI a abertura de procedimento especial de fiscalização, com vistas a colher documentação probatória referente aos empenhos 1753, 2401, 2402 e 2208, todos pagos no exercício de 2012;
- 10) **Determinação** à Prefeitura do Conde para que seja efetuada a revisão dos sistemas de contabilidade, para que deixe de ser cobrado o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza das pessoas físicas que recebem salários da municipalidade;
- 11) **Recomendações** à Prefeitura Municipal do Conde no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 12) **Recomendações** ao atual Chefe do Executivo local com vistas a realizar concurso público no sentido de prover a municipalidade com servidores efetivos em estreita observância aos preceitos da Constituição Federal.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO - TC-04232/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Conde, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal, exercício 2010, sob a responsabilidade do Sr. **ALUISIO VINAGRE RÉGIS** (período de 01/01 a 07/01, 03/02 a 04/07 e 04/08 até 31/12/2010) e Sr. **QUINTINO RÉGIS DE BRITO NETO** (período de 08/01 a 02/02 e 05/07 a 03/08/2010).

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

João Pessoa, 31 de outubro de 2012.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Fui presente,

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

Em 31 de Outubro de 2012



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Umberto Silveira Porto

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



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

RELATOR



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. André Carlo Torres Pontes

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Auditor Antônio Cláudio Silva Santos

CONSELHEIRO SUBSTITUTO



Assinado Eletronicamente

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

Elvira Samara Pereira de Oliveira

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO