



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-05057/10

Constitucional. Administrativo. Poder Legislativo Municipal. Câmara de Coremas. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009 – Regularidade com ressalvas. Atendimento parcial às exigências essenciais da LRF. Aplicação de multa. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-T C- 0524/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do processo eletrônico da análise da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Coremas, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do seu Presidente, Sr. Francisco Mamede.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização - Departamento de Auditoria da Gestão Municipal II - Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V (DIAFI/DEAGM II/DIAGM V), com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 31/39, que evidenciou os seguintes aspectos da gestão municipal:

- a) A PCA foi apresentada no prazo legal e de acordo com a RN-TC-03/10;*
- b) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 38/08, estimando as transferências para o Poder Legislativo Mirim em R\$ 780.950,00 e fixando as despesas em igual valor;*
- c) As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 736.478,32 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 836.500,01, apresentando um déficit orçamentário de R\$ 100.021,69;*
- d) As Despesas totais do Poder Legislativo Municipal representaram 9,10% das receitas tributárias e transferidas, descumprindo o Art. 29-A da Constituição Federal;*
- e) As Despesas totais com folha de pagamento do Poder Legislativo atingiram 76,87% das transferências recebidas, descumprindo o artigo 29-A, §1º, da Constituição Federal;*
- f) O Balanço Financeiro não registrou saldo financeiro para o exercício seguinte¹;*
- g) A despesa com pessoal representou 3,76% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2009, cumprindo o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;*
- h) A receita extra-orçamentária alcançou a cifra de R\$ 136.964,64, enquanto a despesa de mesma natureza importou em R\$ 134.886,32;*
- i) Os RGF's referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo, contêm todos os demonstrativos previstos na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional e foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar n° 101/00;*
- j) Regularidade na remuneração dos Vereadores;*
- k) Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise.*

Ao final do Relatório Inicial, o Órgão de Instrução manifestou-se, apontando diversas irregularidades atribuídas ao exercício de competência do Presidente, Sr. Francisco Mamede. Atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fl. 42) do Sr. Francisco Mamede. O Chefe do Legislativo manejou defesa escrita (fls. 43/48), acompanhada de documentação de suporte (fls. 49/67).

Retornando os autos à DIAFI para análise das contrarrazões do interessado, a Unidade Técnica emitiu relatório (fls. 73/79), no qual manteve as seguintes eivas:

¹ Conforme consta do item 4.1 da inicial, há sugestão de inclusão do valor de R\$ 100.021,69 em restos a pagar.

Gestão Fiscal:

- 1) Deficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 100.021,69;
- 2) Despesa com a folha de pagamento equivalente a 76,87% da receita, contrariando o artigo 29-A, §1º, da Constituição de República.

Gestão Geral:

- 3) Não contabilização de despesa orçamentária equivalente a R\$ 100.021,69, contrariando os artigos 35, da Lei 4.320/64, e 50, da LRF;
- 4) Despesa total do Poder Legislativo no valor de R\$ 836.500,01, equivalente a 9,10% do somatório da receita tributária mais transferências, apurado no exercício anterior;
- 5) Balanços Financeiro e Orçamentário incorretamente elaborados;
- 6) Índícios de apropriação indébita de contribuições previdenciárias de segurados no valor de R\$ 2.029,44;
- 7) Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com servidores comissionados em detrimento à realização de concursos públicos, infringindo o art.37 da CF.

O Ministério Público emitiu o Parecer nº 00704/12 (fls.82/86), da pena da Ilustre Procuradora Sheyla Barreto Braga Queiroz, pugnando pela adoção das seguintes providências:

- a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do Presidente da Câmara Municipal de Coremas, Sr. Francisco Mamede, relativas ao exercício de 2009;
- b) **DECLARAÇÃO DE NÃO ATENDIMENTO** aos preceitos da LRF;
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Francisco Mamede, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- d) **REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM** acerca dos indícios de cometimento de crime, burla ao princípio da obrigatoriedade de concurso público para preenchimento de cargos de natureza efetiva, apropriação indébita previdenciária e atos de improbidade administrativa;
- e) **RECOMENDAÇÃO** ao Presidente da Câmara que não mais incorra nas irregularidades apontadas no exercício em exame.

O Relator fez incluir o feito na pauta da sessão do dia 18/07/2012, com as notificações de praxe, ocasião em que o Tribunal Pleno acolheu solicitação da defesa, admitindo nova documentação aos autos eletrônicos. No Documento 15177/12, requereu-se a postergação do julgamento das contas. Por meio de despacho do Conselheiro Relator, os autos retornaram à DIAFI para novo pronunciamento da Auditoria. No acolhimento na preliminar, foi determinado o julgamento do Processo na sessão do dia 25/07/2012.

O Órgão de Instrução manteve-se firme ao juízo emanado da análise de defesa, confirmando as irregularidades acima listadas nos itens 1 a 7. Entrementes, foi reconhecido o pagamento de R\$ 39.238,76, a título de contribuição previdenciária patronal, referente ao exercício de 2009 (competência dos meses de fevereiro a junho). O recolhimento aos cofres previdenciários se deu por meio de empenhos emitidos ao longo do exercício de 2010.

VOTO DO RELATOR

No cerne da maioria das irregularidades que persistiram após o exame das alegações da defesa está o pressuposto adotado pelo Órgão Auditor de existência de dívida de natureza previdenciária não registrada. A assunção desta hipótese implicou uma série de desdobramentos, alcançando desde os demonstrativos contábeis, bem como os resultados neles espelhados, até a extrapolação do limite constitucional de despesa de pessoal.

A imbricação das irregularidades enseja a análise conjunta, posto que quatro das sete falhas subsistentes compartilham a mesma origem. Ei-las:

- Deficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 100.021,69;
- Não contabilização de despesa orçamentária equivalente a R\$ 100.021,69;
- Despesa total do Poder Legislativo no valor de R\$ 836.500,01, equivalente a 9,10% do somatório da receita tributária mais transferências, apurado no exercício anterior;
- Balancos Financeiro e Orçamentário incorretamente elaborados.

Como se depreende da leitura da peça proemial, mais precisamente do quadro constante do item 3.1.1, a Auditoria estimou a base de cálculo da contribuição previdenciária patronal a partir da soma de dois valores, a saber: a despesa de pessoal empenhada (R\$ 508.285,81) e a despesa com terceiros² (R\$ 9.874,20). À soma, aplicou-se a alíquota de 22%, deduzindo-se do resultado (R\$ 113.995,20) o valor recolhido ao Órgão Previdenciário Nacional (R\$ 13.973,51). Frise-se que, nos termos apurados na inicial, a contribuição previdenciária patronal efetivamente recolhida correspondeu a 12,26% do valor devido.

Contra tal metodologia insurgiu-se o Chefe da Edilidade, sustentando que a Auditoria não poderia apropriar uma despesa que sequer foi empenhada e para a qual não há certeza de exigibilidade. Destacou, em diversos pontos de sua defesa, a incompetência desta Corte de Contas em apurar tais valores, posto que caberia exclusivamente à Receita Federal do Brasil pronunciar-se definitivamente sobre o tema. Ainda como reflexo de sua insatisfação, destacou a impropriedade do cálculo da Equipe de Instrução, que não considerou a diferença de percentuais da contribuição previdenciária patronal, aplicando indistintamente a alíquota de 22%. Por fim, reforçou que, em casos similares, o TCE vem se limitando a comunicar indícios de inconformidades previdenciárias à RFB.

Equivoca-se sobremaneira o gestor. No que concerne à alíquota da contribuição patronal, a aplicação é indiferenciada. É clara a Lei de Custeio (Lei 8212/91) ao determinar que, para os valores pagos aos empregados, é exigida contrapartida do empregador. Tal contrapartida é justamente a contribuição previdenciária patronal, que, por força do artigo 22, incisos I e II, corresponde a 22% do valor total da folha. Conforme Decreto Federal 6.042/07, a alíquota de seguro contra acidentes de trabalho foi elevada de 1% para 2%, a partir do mês de março de 2007, estando em voga até o presente momento.

Ressalve-se, todavia, que a regra vale para os servidores regidos por vínculo de emprego (servidores efetivos e comissionados) e para agentes políticos, não alcançando os prestadores de serviços. Não há previsão de contribuição previdenciária atribuível a empregador que sazonalmente contrata pessoa para desempenho de alguma atividade. Esta hipótese não está arrolada no Capítulo IV da Lei 8.212/91. Daí poder-se-ia inferir como impróprio o acréscimo de R\$9.874,20 à base de incidência, nos termos propostos pela Auditoria, visto que os pagamentos feitos em favor de Manoel Soares de Lima e Ana Maria Matias Pereira foram albergados no elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiro pessoa jurídica.

Não obstante, as funções de motorista e auxiliar de serviços não se coadunam com a eventualidade que o elemento de despesa 36 requer. Pontifica a Secretaria do Tesouro Nacional, em seu Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, que neste elemento devem ser apropriadas despesas decorrentes de serviços prestados por pessoa física não enquadrados em elementos de despesa específico. Evidentemente, despesas com motoristas e auxiliares de serviços não devem figurar no rol daquelas apropriadas no elemento 36. A situação configura-se relação empregatícia, devendo o valor pago a tais servidores ser incluído na base de cálculo para fins previdenciários.

Há que se mencionar que não foram feitas as deduções dos benefícios de salário-família e salário-maternidade, fato que depõe contra os cálculos do Órgão de Instrução. Contudo, tais ajustes são pouco representativos ante o valor apontado na inicial como não recolhido. O mesmo não se pode dizer em relação à monta que, no complemento de instrução, foi considerada como contribuição previdenciária (R\$ 39.238,76).

² Conforme Documento Eletrônico 04701/12, o valor corresponde aos pagamentos em favor de Manoel Soares de Lima, motorista, e Ana Maria Matias Pereira, auxiliar de serviços.

Ainda que intempestivo, não se pode ignorar que a comprovação de pagamento implica a redução do valor explicitado na defesa e mantido após a complementação da instrução (R\$ 100.021,69). Assim sendo, forçoso concluir que o montante da contribuição previdenciária patronal não recolhida foi da ordem de R\$ 60.782,93. Trazendo-se à análise os recolhimentos dos valores retidos dos empregados (contribuição previdenciária dos servidores), temos que, do total devido ao Órgão Previdenciário Nacional (R\$ 162.485,95), a Edilidade recolheu o montante de R\$ 99.673,58, representando um percentual de 61,34% da contribuição devida.

*Ainda que não se tenha observado o recolhimento da integralidade do valor devido, **fato que, por si só, enseja ressalva na presente prestação de contas**, não se pode descuidar que, antes mesmo da celebração do parcelamento da dívida previdenciária, ocorrido em 2011, a Câmara de Coremas, por iniciativa própria, pagou, em 2010, parcela da contribuição devida no exercício de 2009, demonstrando a intenção do gestor em corrigir a falha. Há que se levar em conta tal postura.*

Por fim, merece comentário uma menção por demais inadequada feita pela defesa. O fato de essa Corte de Contas decidir, em alguns julgados, pela comunicação à RFB não a coloca em posição coadjuvante na função de controle. A estatura constitucional conferida a esta Casa permite-lhe pronunciar-se sobre quaisquer desvios de conduta observados, mesmo em questões como a que hora se coloca.

Se é certo que a Receita Federal do Brasil está mais bem aparelhada para proceder a uma análise acurada da questão previdenciária, certo também que a Auditoria, no caso concreto, tem elementos mais do que suficientes para realizar julgamento conclusivo sobre as ilegalidades cometidas, no que diz respeito ao não recolhimento da contribuição previdenciária patronal. Ainda que, por força do que enuncia o artigo 33, da Lei 8.212/91, com as alterações trazidas pelo artigo 2º, da Lei 11.457/07, a definitividade na quantificação do débito previdenciário esteja a cargo da RFB, esquece-se a defesa de que a este Tribunal cabe zelar, entre outras coisas, pela aderência dos atos realizados pelos entes jurisdicionados às determinações legais. E, como bem lembra Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra “Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência”, as contribuições previdenciárias a cargo dos Entes Públicos sujeitam-se ao controle das Cortes de Contas:

Não há dúvidas de que o Tribunal de Contas pode fiscalizar amplamente o repasse dos recursos do empregador, enquanto este for integrante da Administração Pública, seja direta, indireta ou fundamental. É, portanto, um controle que o Tribunal exerce sobre pagamentos ou repasses, como faz em relação a qualquer despesa.

Constata-se que o pressuposto adotado pelo Órgão de Instrução implica no reconhecimento do recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal. No entanto, as falhas remanescentes, que encimam este tópico, têm natureza contábil. As repercussões nos Balanços Orçamentário e Financeiro, bem como os impactos no déficit e na extrapolação da despesa total da Câmara, são frutos de uma premissa que, concessa vênua ao entendimento da Auditoria, não deve ser adotada.

Sem a existência do empenho, impossível presumir os desdobramentos assumidos na inicial. Por conseguinte, não há que se falar em déficit na execução orçamentária, nem na incorreção na elaboração dos Balanços Orçamentário e Financeiro. Na mesma senda, a despesa total do Poder Legislativo de Coremas alcançou, como consignado nos registros contábeis da edilidade, o montante de R\$ 736.478,32, correspondendo a 8,01% do somatório das receitas orçamentárias e transferências constitucionais efetivamente observadas no exercício anterior. A extrapolação é residual e passível de relevação.

É do magistério do Dr. Lino Martins da Silva a afirmação de que o empenho constitui uma obrigação contratual de natureza jurídica,³ que deve ser registrada em contas de compensação. Segundo o autor, apenas a emissão de empenho não constitui uma obrigação no sentido patrimonial e não compõe o passivo até que se confirme a liquidação. Muito embora a inexistência de empenhos, há que se ponderar que as contribuições previdenciárias não registradas sensibilizam o patrimônio do ente. Portanto, podem e devem ser consignadas no Balanço Patrimonial, por representar obrigação líquida, certa e, por conseguinte, exigível.

³ Contabilidade Governamental – um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011, pag. 268.

Importante esclarecer que, diferentemente do que alegou a Auditoria, o procedimento adotado pelo gestor não afronta o artigo 35, II, da Lei 4.320/64. É o que pondera a Secretaria do Tesouro Nacional no seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público⁴. O artigo 35, II teria seu campo de aplicação no regime orçamentário e não no contábil. O entendimento do Órgão Central de Contabilidade delimita as fronteiras entre os dois regimes: contábil (patrimonial) e orçamentário. Destarte, sem que tenha havido empenhos, não há como se admitir a hipótese de deficit orçamentário, de extrapolação das despesas ou de incorreção de balanços.

- *Despesa com a folha de pagamento equivalente a 76,87% da receita:*

Aponta a Unidade de Instrução a extrapolação do limite de 70% definido no §1º do artigo 29-A da Lex Mater. Sua conclusão pautou-se em valores outros que não os apresentados pela Edilidade. Além do montante de R\$ 508.285,81, correspondente aos empenhos apropriados no elemento de despesa 11 (vencimentos e vantagens fixas), foram considerados os pagamentos de assessores nas áreas jurídica e contábil (R\$ 48.000,00), bem como o valor pago a servidores contratados (R\$ 9.874,20).

Não são apenas os valores abrigados no elemento de despesa 11 que constituem despesa de pessoal, mas toda aquela paga por conta de um regime de emprego. A relação que vincula os empregados aos seus empregadores é marcada, segundo o magistério de Maurício Godinho Delgado, em sua obra Direito do Trabalho, pelo encontro de cinco elementos fático-jurídicos, a saber: prestação por pessoa física, pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação. Nessa relação empregatícia estão todos os servidores efetivos e os detentores de cargos comissionados vinculados ao Poder Legislativo Municipal, já que não há regime próprio em Coremas.

Não assiste razão à Auditoria quando inclui no rol das despesas de pessoal os pagamentos a contador e assessor jurídico, posto que não existe, nesses casos, a caracterização da relação empregatícia. Em sentido diverso, o valor de R\$ 9.874,20, pagos a Manoel Soares de Lima e Ana Maria Matias Pereira, afigura-se como despesa de pessoal. A inclusão desse valor à despesa apropriada no elemento 11 eleva o gasto de pessoal da Câmara de Coremas ao índice de 70,36% da receita da Edilidade, excedendo o limite constitucionalmente estabelecido. Dada a pouca expressividade da extrapolação, a falha é passível de relevação.

- *Indícios de apropriação indébita de contribuições previdenciárias de segurados no valor de R\$ 2.029,44;*

Sobre este aspecto, parece-me temerário concluir pela apropriação indébita de contribuições previdenciárias dos empregados, ato de extrema gravidade, tipificado criminalmente, conforme dispõe o artigo 168-A, do Código Penal Brasileiro, com base apenas na informação sobre o fluxo extra-orçamentário disponível no sistema Sagres. A uma, porque o valor é de pouca monta, e a diferença pode estar relacionada à compensação pela antecipação de benefícios, tais como salário-família e salário-maternidade; a duas, porque a própria Lei 8.212/91, em seu artigo 31, I, "b", com as alterações promovidas pela Lei 11.933/09, estabelece que o empregador tem até o dia 20 do mês subsequente àquele de competência da retenção para fazer o repasse ao INSS. Daí se deduz que são justificáveis as divergências nos valores retidos dos servidores, a título de contribuição previdenciária laboral, e os repassados ao Órgão Nacional de Previdência.

- *Provimento dos quadros da Câmara Municipal prioritariamente com servidores comissionados*

A Auditoria elaborou, no item 7.1.2 da inicial, quadro com a distribuição de servidores da Câmara de Coremas. O Documento Eletrônico 04852/12 detalhou a composição dos cargos. A partir dessa informação, concluiu-se que apenas 22% dos servidores da Casa (4 de um total de 18) são efetivos, fato que representa, segundo a Auditoria, burla à exigência de concurso público.

Com a devida vênia ao Órgão de Instrução, divirjo do seu entendimento. Não vislumbro o cometimento de irregularidade. As funções comissionadas descritas pela Auditoria (assessor

⁴ Livro Procedimentos Contábeis Orçamentários, 4 ed, pag. 81.

parlamentar, diretor, tesoureiro e secretário executivo) cumprem o imperativo constitucional, previsto no artigo 37, V, da Lei Maior. Os citados servidores laboram na Câmara de Coremas em atribuições de chefia, direção ou assessoramento. Ademais, como observou o gestor, estão sendo tomadas providências com vistas à realização do concurso público. Assim, a falha enseja recomendação para que sua realização se dê tão logo seja possível.

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

1. Regularidade com ressalvas das contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Coremas, sob a responsabilidade do Sr. Francisco Mamede, referente ao exercício financeiro de 2009;
2. Atendimento parcial aos preceitos da LRF;
3. aplicação de multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Presidente da Câmara Municipal de Coremas, Sr. Francisco Mamede, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias ao respectivo responsável com vistas ao recolhimento voluntário;
4. Recomendação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Coremas, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial à necessidade de realização de concurso público, com o intuito de evitar em ocasiões futuras as máculas constatadas no exercício em análise;
5. Comunicação à Receita Federal do Brasil acerca dos possíveis irregularidades tangentes às contribuições previdenciárias patronais devidas ao INSS.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

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

- I. JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2009, da CÂMARA MUNICIPAL DE COREMAS, sob a responsabilidade do Senhor Francisco Mamede, atuando como Presidente do Poder Legislativo local;
- II. CONSIDERAR o atendimento parcial às exigências essenciais da LRF (LC nº 101/2000);
- III. APLICAR multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Presidente da Câmara Municipal de Coremas, Sr. Francisco Mamede, com supedâneo nos incisos I e II, art. 56, da LOTCE/PB, assinando o prazo de 60(sessenta) dias ao respectivo responsável com vistas ao recolhimento voluntário do valor acima descrito, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- IV. RECOMENDAR ao atual Presidente da Câmara Municipal de Coremas, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial à necessidade de realização de concurso público, com o intuito de evitar em ocasiões futuras as máculas constatadas no exercício em análise.
- V. COMUNICAR à Receita Federal do Brasil acerca dos possíveis irregularidades tangentes às contribuições previdenciárias patronais devidas ao INSS.

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

João Pessoa, 25 de julho de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

Em 25 de Julho de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL