



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 04272/15

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Esperança. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014. – **Irregularidade. Cominação de multa. Atendimento parcial às exigências da LRF.**

ACÓRDÃO-APL-TC -0483 /16

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Esperança, relativa ao exercício de 2014. Durante esse período, o Parlamento Mirim foi comandado pela senhora Cristiana Santos de Araújo Almeida, Presidente da Casa Legislativa.

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal IV (DIAGM IV) emitiu, com data de 07/03/2016, relatório técnico de instrução (fls. 36/44), com base em uma amostragem representativa da documentação enviada à Corte, onde foram consignadas as seguintes constatações:

1. O total das Receitas Orçamentárias, provenientes das transferências do Poder Executivo Municipal, alcançou a cifra de R\$ 1.781.621,52. Por seu turno, as Despesas Orçamentárias perfizeram o valor de R\$ 1.893.131,51, implicando deficit de R\$ 111.509,99 ao longo do exercício.
2. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal extrapolou o limite de 7,00% das receitas tributárias e transferências- RTT (R\$ 1.893.131,51 ante o teto de R\$ 1.813.674,96)¹, descumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.
3. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu o montante de R\$ 1.229.048,04, correspondendo a 68,98% das transferências recebidas no exercício, cumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.
4. A despesa com pessoal (R\$ 1.527.715,98), compreendendo as contribuições patronais, representou 2,88% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2014, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
5. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo e foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar 101/00.
6. Excesso de remuneração paga à Presidente da Câmara, no valor de R\$ 7.948,80.
7. Ausência de repasse de consignações, no montante de R\$ 28.599,45.
8. Insuficiência financeira ao final do exercício no montante de R\$ 117.229,34.

No desfecho da exordial, o Corpo Técnico consignou o atendimento parcial às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como atribuiu à então Chefe do Poder Legislativo a responsabilidade por eivas relacionadas à gestão financeira da Edilidade.

Devidamente citada, a responsável atravessou encarte defensivo (fls. 105/116), submetido à apreciação da Unidade Especialista, que exarou seu relatório de análise das contrarrazões (fls. 121/126), tendo sido mantidas as seguintes falhas:

- Déficit orçamentário, no montante de R\$ 111.509,99.
- Despesas não lícitas no montante de R\$ 10.641,41.
- Despesa total do Poder Legislativo acima do limite de 7,00% constitucionalmente estabelecido, representando um montante de R\$ 85.292,98.

¹ O relatório inicial aponta o valor de R\$ 1.898.967,94 como o total da despesa do Poder Legislativo no exercício. Todavia, o cancelamento de três empenhos, cujo total perfaz R\$ 5.836,43, reduziu o dispêndio para R\$ 1.893.131,51.

- Excesso de remuneração recebida pela Presidenta da Câmara Municipal de Esperança no montante de R\$ 7.948,80.
- Insuficiência financeira ao final do exercício no montante de R\$ 117.229,34.
- Apropriação indébita de recursos previdenciários no montante de R\$ 23.094,67.

Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas interveio nos autos por intermédio do Parecer nº 00977/16 (fls. 128/134), da pena do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, alvitando nos seguintes termos:

- ATENDIMENTO PARCIAL aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000;
- JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE das contas em análise, de responsabilidade da senhora Cristiana Santos de Araújo Almeida, durante o exercício de 2014;
- IMPUTAÇÃO DE DÉBITO à referida Gestora, no valor de R\$ 7.948,80, em razão do excesso remuneratório percebido.
- APLICAÇÃO DE MULTA à supramencionada autoridade responsável, nos termos do artigo 56, II e III, da LOTCE/PB.
- RECOMENDAÇÃO à Câmara Municipal de Esperança 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.
- INFORMAÇÕES à Receita Federal do Brasil para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias.
- ENVIO de cópia ao Ministério Público Federal para as providências cabíveis quanto ao indício de crime constatado nestes autos.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as comunicações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais², 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 corretivas³. 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 gere, administre ou, ainda, tem 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 outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

² Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

³ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sob a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas da Mesa da Câmara Municipal de Esperança, relativas ao exercício financeiro de 2014. Como descrito no relatório, a gestão da Casa Legislativa coube à senhora Cristiana Santos de Araújo Almeida.

Passo, a seguir, ao exame detalhado de cada uma das máculas imputadas à Edil:

- Déficit orçamentário, no montante de R\$ 111.509,99
- Insuficiência financeira ao final do exercício no montante de R\$ 117.229,34

As duas eivas têm origem no desequilíbrio que marcou a gestão financeira da Câmara de Esperança, no curso do exercício de 2014. Como se vê a partir dos dados apresentados no item 3.1 da inaugural, as despesas autorizadas pela Mesa superaram as transferências recebidas em R\$ 111.509,99. Inexistindo reservas bancárias que pudessem fazer frente à posição passiva – o saldo em conta, ao final da gestão, foi meramente residual, no valor de R\$ 50,36 –, a contabilidade só pôde ser fechada com a escrituração de R\$ 88.496,30 em restos a pagar processados, em flagrante incidência na conduta vedada pelo caput do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴. Assim, a Edil legou ao seu sucessor compromissos financeiros de R\$ 117.279,70⁵, sem lastro monetário para suportar as obrigações.

Em sua defesa, a gestora alegou que os repasses duodecimais foram inferiores ao valor programado na peça orçamentária. Não obstante a insuficiência das transferências financeiras ter dado azo ao inadimplemento previdenciário, foi informado o parcelamento das obrigações com os regimes próprio e geral, razão que embasou o pleito de relevação da falha.

O exame mais detido das finanças do Poder Legislativo-Mirim põe por terra as asserções da defendente. De fato, a Lei Orçamentária Anual de 2013, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, estimou as transferências para a Câmara de Esperança em R\$ 1.910.000,00, com parcelas mensais previstas em valor próximo a R\$ 159 mil. Ao cabo do exercício, o ingresso nos cofres da Edilidade atingiu apenas R\$ 1.781.621,52. Todavia, não se pode reputar ao Prefeito qualquer responsabilidade por repasse a menor. Ainda menos crível é a hipótese de imprevisibilidade ventilada no arrazoado defensivo. Isto porque, em todos os meses, o duodécimo foi repassado pelo montante de R\$ 148.468,46.

Plenamente justificável a diferença entre o valor previsto e aquele efetivamente repassado. O caput do artigo 29-A da Magna Carta estipula um limite máximo para repasse às Câmaras de Vereadores, em função da receita auferida pelas respectivas municipalidades no ano anterior. Assim, no caso de Esperança, a diminuição no valor mensal, ocorrida em 2014, nada mais foi do que uma adequação a restrição constitucional.

Também é descabida a tentativa de equiparar a falha a um erro menor, sanável por meio de ajustes. Primeiramente, não é verdadeira a afirmação de que o descompasso financeiro redundou exclusivamente em inadimplemento previdenciário e do imposto de renda retido na fonte.

A conta Restos a Pagar não é formada integralmente por empenhos desta natureza. Ademais, não há maiores explicações para o título “depósitos de diversas origens”, embora seu valor muito se assemelhe ao registro no Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos não Consignados no Orçamento, reproduzido ao final do item 5.2 da inicial (fl. 38).

Mesmo se considerado que o descasamento entre receitas e despesas tivesse dado ensejo ao inadimplemento de obrigações previdenciárias, o parcelamento não teria o condão de sanar a falha. Afinal, como apontado pela Auditoria, o ajuste celebrado com a Secretaria da Receita Federal, anexado pela defesa aos autos (fls. 51/53), destaca claramente os montantes devidos a título de juros e multas,

⁴ É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

⁵ Além dos RP, também consignados “depósitos de diversas origens”, em valor de R\$ 28.783,40.

valores estes que totalizam R\$ 41.878,86, apenas no que concerne ao Regime Geral. Por seu turno, o pacto em relação à dívida com o Regime Próprio de Previdência foi formalizado pelo atual Presidente da Câmara, senhor José Adeilton da Silva Moreno, que herdou o ônus pela incúria de sua antecessora.

As pechas aqui tratadas são indicativo de irresponsabilidade fiscal, contribuindo para o **juízo de reprovabilidade** das contas da ex-Presidente, sem descuidar da **cominação de multa**.

- Despesa total do Poder Legislativo acima do limite de 7,00% constitucionalmente estabelecido, representando um montante de R\$ 85.292,98

Já citada no item anterior, a mácula trata de descumprimento ao mandamento constitucional insculpido no artigo 29-A, I, da Constituição Republicana. Foram autorizadas despesas que perfizeram montante superior ao máximo permitido para a Câmara de Esperança, isto sem o escudo de eventual reserva financeira remanescente do exercício anterior. Também neste caso, a falha implica a **reprovação das contas da gestora**, cabendo-lhe, concomitantemente, a **sanção por multa**.

- Despesas não lícitas no montante de R\$ 10.641,41.

Foi consignado na peça preliminar que a Câmara de Esperança deixou de promover certame licitatório para a aquisição de gêneros alimentícios. Os pagamentos em favor da Micro Empresa Leane Batista Costa Caetano alcançaram a cifra de R\$ 10.641,41, valor que extrapola minimamente o limite estabelecido no artigo 24, II, da Lei de Licitações e Contratos. Sendo esta a única pecha a tisonar a Administração da Mesa, no que diz respeito à temática das licitações, e não havendo qualquer indício de malversação por parte de quem autorizou a despesa, relevo a falha.

- Excesso de remuneração recebida pela Presidenta da Câmara Municipal de Esperança no montante de R\$ 7.948,80.

Tendo a senhor Cristiana Santos de Araújo Almeida percebido o montante de R\$ 80.100,00, a título de subsídio pelo exercício da vereança, cumulativamente ao cargo de Presidente do Parlamento, a Auditoria pontou excesso de R\$ 7.948,80, posto que seu valor máximo seria de R\$ 72.151,20. No cerne da questão, está a fixação dos subsídios dos Parlamentares da Assembleia Legislativa da Paraíba, que, por força do que dispõe o artigo 29, VI, “b”, da Constituição Federal, serve de limite para a percepção pecuniária dos Vereadores de Esperança. Considerando que a população da urbe se situa entre 10.000 e 50.000 habitantes, os subsídios dos vereadores estariam limitados a 30% da remuneração paga aos deputados estaduais da Paraíba.

A matéria foi regulamentada pela Lei Estadual nº 9.319/2010, de 30/12/2012, que fixou, no seu artigo 1º, o subsídio dos Deputados em R\$ 20.042,00. Em sua versão original, o instrumento normativo não previu distinção para a remuneração do Presidente. Posteriormente, foi publicada nova regra, estatuída na Lei Estadual 10.061/2014, que adicionou o parágrafo único ao artigo 1º, majorando em 50% o subsídio do Presidente, que passou a perceber o montante de R\$ 30.063,00. As repercussões na Câmara de Esperança sinalizam, como limites dos subsídios dos vereadores, os valores de R\$ 9.018,80, para o Chefe do Legislativo e R\$ 6.012,60 para seus demais pares.

Como ficou claro a partir da manifestação da Chefia de Departamento de Auditoria da Gestão Municipal I, o entendimento esboçado no Parecer Ministerial nº 01957/15, que inadmite qualquer acréscimo ao subsídio pago ao Presidente da Assembleia Legislativa paraibana, uma vez que Lei Estadual nº 9.319/2010 já o fixou, para todos os deputados, no máximo valor constitucionalmente permitido.

Nos meus votos, venho advogando a excepcionalidade do pagamento da verba de representação, no que diz respeito a considerá-la para fins de definição de remuneração do Presidente da Assembleia legislativa da Paraíba. Decerto que, subjacente à questão aqui tratada, está a definição sobre as contas de 2012 do responsável pela AL-PB, processo ainda inconcluso. Destarte, em respeito ao princípio da segurança jurídica, estou afastando a falha.

– Apropriação indébita de recursos previdenciários no montante de R\$ 23.094,67.

Conforme registro constante do Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos não Consignados no Orçamento (fl. 13), foi verificada a retenção de valores a título de contribuição previdenciária laboral sem a correspondente transferência para os órgãos credores. A Auditoria constatou o não repasse de consignações no montante de R\$ 23.094,67, sendo R\$ 19.003,38 para o INSS e R\$ 4.091,29 para o FUNPREVE, Autarquia Previdenciária Municipal.

Nas alegações de defesa, valeu-se a gestora da tese que argui a inexistência de dolo específico, entendido este como pressuposto para a configuração de conduta improba prevista na Lei 8.429/92. Destarte, o fato se aproximaria de uma “irregularidade administrativa”, motivada pela “dificuldade de custear despesas do erário”, vez que a retenção, sem o respectivo recolhimento, de contribuições deduzidas dos salários dos servidores (comissionados e efetivos), embora confirmada, foi justificada pelo “afã de evitar lesão a um bem maior”. No seguinte excerto, o resumo da insólita construção apresentada na defesa:

[...] em que pese a gestora conheça a obrigação de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas, sobretudo as descontadas dos servidores, não logrou êxito em fazê-lo, em virtude da necessidade de adimplir tempestivamente com as obrigações daquela edilidade, sobretudo com o pagamento tempestivo da folha de pagamento de pessoal desta Câmara e de seus vereadores, o que permitiu àqueles, a manutenção do seu poder aquisitivo.

Que se evidencie a questão fática aqui aventada: trata-se de apropriação de contribuições previdenciárias retidas dos servidores que laboram para a Câmara Municipal de Esperança. Portanto, recursos subtraídos de créditos proventuais, cujo destino seria o custeio de pensões e aposentadorias. Seria, mesmo, o sustento de aposentados e pensionistas um “bem menor”, como propõe a defesa? A resposta é desenganadamente negativa.

Frise-se que não há qualquer questionamento quanto à veracidade das informações do demonstrativo extra-orçamentário. A gestora reconhece a consumação da hipótese prevista no artigo 168-A, apropriação indébita previdenciária, tentando ora justificá-la, ora relativizá-la.

É evidente que a frágil justificativa não se sustenta. Primeiro, não há comprovação da tentativa de se resguardar um “bem maior”, como já explicado. Um rápido exame pelas contas da Câmara Municipal revela o desembolso de R\$ 42 mil com o propósito de alugar uma caminhonete S10. Se a escolha pública tivesse recaído em um automóvel de menor valor, a dívida previdenciária não existiria, sem comprometer o propósito de garantir as funções desempenhadas por um veículo colocado a serviço da Edilidade.

Sobre a relativização, também não merece guarida a tese de que o dolo específico é pressuposto para configuração do tipo previsto no artigo 168-A do Código Penal, ainda que algumas Cortes jurídicas tenham esposado construção semelhante. Alinho-me ao voto condutor do Ministro Gilson Dipp, no julgamento do Recurso Especial 1172349/PR. No enfrentamento do REsp, conhecido parcialmente e não provido, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, à unanimidade, assim assentou:

Por fim, no tocante à apontada ausência de tipicidade, diante da falta de ato doloso específico capaz de caracterizar a conduta descrita no tipo penal, igualmente sem razão o recorrente. Quanto ao tema, esta Corte já firmou o entendimento no sentido de que a conduta descrita no tipo penal do art. 168-A do Código Penal é centrada no verbo “deixar de repassar”, sendo desnecessária, para a consumação do delito, a comprovação do fim específico de apropriar-se dos valores destinados à Previdência Social.

Escudado no que foi explicitado anteriormente, voto pela adoção dos seguintes termos:

- I. **Irregularidade** das contas anuais de responsabilidade da senhora **Cristiana Santos de Araújo Almeida**, que ocupou o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Esperança no curso exercício de 2014.

- II. **Aplicação de multa pessoal** à ex-Presidente da Câmara Municipal de Esperança, senhora **Cristiana Santos de Araújo Almeida**, no valor de R\$ 4.668,03 (quatro mil, seiscentos e sessenta e oito reais e três centavos), equivalente a 102,77 Unidades de Referências Fiscais do Estado da Paraíba (UFR/PB⁶), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias ao respectivo responsável com vistas ao recolhimento voluntário.
- III. **Declaração de atendimento parcial** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2014.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

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

- I. **Julgar irregulares** as contas anuais de responsabilidade da senhora **Cristiana Santos de Araújo Almeida** ocupante do cargo de Presidente da Câmara Municipal de Esperança, relativas ao exercício de 2014.
- II. **Aplicar multa pessoal** à ex-Presidente da Câmara Municipal de Esperança, senhora **Cristiana Santos de Araújo Almeida**, no valor de R\$ 4.668,03 (quatro mil, seiscentos e sessenta e oito reais e três centavos), equivalente a 102,77 Unidades de Referências Fiscais do Estado da Paraíba (UFR/PB⁷), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias ao respectivo responsável com vistas ao recolhimento voluntário
- III. **Declarar o atendimento parcial** aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2014.

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

TCE-Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 06 de setembro de 2016.

⁶ UFR/PB equivalente a R\$ 45,42 (agosto/2016).

⁷ UFR/PB equivalente a R\$ 45,42 (agosto/2016).

Assinado 13 de Setembro de 2016 às 13:21



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 13 de Setembro de 2016 às 09:49



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 13 de Setembro de 2016 às 09:58



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL