



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 04014/14

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Casserengue. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013 – Irregularidade. Atendimento parcial às exigências da LRF. Aplicação de multa. Comunicação à RFB. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-TC -0236 /15

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Casserengue, relativa ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Senhor Antônio Macena da Silva (01/01 a 31/12/2013), atuando como gestor daquela Casa Legislativa.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização - Departamento de Acompanhamento da Gestão Municipal II - Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V (DIAFI/DEAGM II/DIAGM V) deste Tribunal emitiu, com data de 30/03/2015, o relatório eletrônico, com base em uma amostragem representativa da documentação enviada a este TCE e em outra colhida no instante da inspeção in loco, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1. A PCA foi apresentada no prazo legal e de acordo com a RN-TC-03/10.*
- 2. A Lei Orçamentária Anual de 2013 – LOA nº 240 de 21/12/2012 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 510.000,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 495.794,52 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 495.794,43, apresentando, assim, um superávit orçamentário de R\$ 0,09, porém, considerando as obrigações securitárias patronais não reconhecidas/empenhadas, no valor de R\$ 22.647,95, percebe-se um deficit de 4,57% das transferências recebidas.*
- 4. As Receitas e Despesas Extraorçamentárias corresponderam, respectivamente, aos valores de R\$ 101.934,48 e R\$ 101.934,57.*
- 5. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representa 6,97% das receitas tributárias e transferidas- RTT, não se levando em conta as contribuições previdenciárias não empenhadas (R\$ 22.647,95), que se consideradas redundaria em percentual de 7,29% da RTT, descumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.*
- 6. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu 74,76% das transferências recebidas no exercício, admitindo-se outras despesas com pessoal incluídas pela Auditoria (Doc. 16.223/15), descumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 7. A despesa com pessoal representou 2,64% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2013, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 8. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo, contém todos os demonstrativos previstos na Portaria nº 637/12 da Secretaria do Tesouro Nacional e não foram publicados em conformidade com a previsão contida na Lei Complementar 101/00.*
- 9. Regularidade na remuneração dos senhores Vereadores, à exceção daquela referente ao Srº Antônio Macena da Silva (Presidente da Mesa Diretora do Legislativo) que excedeu o permitido em R\$ 4.699,20.*
- 10. Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise.*

Ao fechar o relatório inaugural, o Corpo Técnico apontou as seguintes falhas:

Pelo não atendimento às disposições da LRF:

- a) Déficit orçamentário, no valor de R\$ 22.647,86, equivalente a 4,57% das transferências recebidas contrariando o art. 1º, § 1º da Lei nº 101/2000;*

- b) *Gastos do Poder Legislativo em relação ao que dispõe o art. 29-A, da Constituição Federal;*
- c) *Gastos com folha de pagamento, equivalente a 74,76% de sua receita em relação ao que dispõe o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal;*
- d) *Envio do RGF referente aos dois semestres para este Tribunal sem a devida comprovação da publicação;*
- e) *Compatibilidade de informações entre o RGF e a PCA.*

Quanto aos demais aspectos:

- f) *Excesso de remuneração percebido pelo então Presidente do Legislativo Municipal de Casserengue, Sr. Antônio Macena da Silva, no valor de R\$ 4.699,20;*
- g) *Inexistência de controle de combustíveis, peças automotivas e máquinas;*
- h) *Não empenhamento de obrigações patronais no valor de R\$ 22.647,95.*

Tendo em vista as irregularidades apontadas pela Auditoria, o Relator ordenou a citação do interessado - respeitando, assim, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório – o qual permaneceu inerte sem qualquer contestação.

Chamado a emitir posicionamento, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 0814/15 (fls. 45/49), da pena do insigne Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, alvitrou nos seguintes termos:

*I – **ATENDIMENTO PARCIAL** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000;*

*II - **JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE** das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Antônio Macena da Silva, durante o exercício de 2013;*

*III - **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao referido Gestor no valor de R\$ 4.699,20, em razão do excesso de remuneração percebida;*

*IV - **APLICAÇÃO DE MULTA** ao referido gestor, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCE/PB;*

*V - **RECOMENDAÇÃO** à Câmara Municipal de Casserengue 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;*

*VI - **INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL** para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias.*

O Relator recomendou o agendamento do processo na pauta desta sessão, determinando-se as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

Sem embaraços, passo a comentar as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica de Instrução.

- Déficit orçamentário, no valor de R\$ 22.647,86, equivalente a 4,57% das transferências recebidas contrariando o art. 1º, § 1º da Lei nº 101/2000.

- Gastos do Poder Legislativo em relação ao que dispõe o art. 29-A, da Constituição Federal;

- Gastos com folha de pagamento, equivalente a 74,76% de sua receita em relação ao que dispõe o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal;

- Não empenhamento de obrigações patronais no valor de R\$ 22.647,95.

Diz o art. 29-A da Lex Mater que “o **total da despesa do Poder Legislativo Municipal**, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior”.

Mas, que enfoque quis o Constituinte derivado dar ao vocábulo (destacado) ‘despesa’? Se orçamentário, esta (despesa) apenas restariam configurada se a autoridade competente efetuasse o ato de empenhar, consoante art. 35 da Lei nº 4.320/64, abaixo transcrito:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

Do ponto de vista **orçamentário**, a origem da despesa brota do seu empenhamento legal. Assim sendo não há falar em déficit orçamentário.

Por outro lado, todavia, se patrimonial, a despesa se torna perfeita, exigível e de registro obrigatório após a ocorrência do fato gerador, ou seja, quando o credor prestou o serviço e/ou entregou o bem ou a mercadoria contratualmente adquirida. A mera assinatura de contrato ou o empenhamento do gasto, sem que haja a prestação do fornecedor, não representa compromisso exigível, se analisado sob prisma do patrimônio.

Penso que o texto constitucional (art. 29-A) faz referência aos aspectos orçamentários da despesa. E, nesse caso, as obrigações, mesmo que incorridas sob os auspícios da contabilidade (patrimônio), não empenhadas legalmente deveriam ser deixadas à margem do montante admitido para apuração do limite previsto no sobredito preceptivo normativo.

Prevalendo este entendimento, os gastos com obrigações patronais previdenciárias carentes de empenho, no valor de R\$ 22.647,95 – que representa 28,04% da contribuição estimada -, não poderiam ser incorporados para fins de verificação do teto estabelecido. Desta feita, a despesa total do Legislativo equivaleria a R\$ 495.794,43, correspondendo a 6,97% da receita de tributos e transferências do exercício anterior, portanto, atendendo ao mandamento na Lei Maior.

Não podemos olvidar, entretanto, que as despesas em crivo (contribuições previdenciárias), de fato, ocorreram e como tal sensibilizam o patrimônio, merecendo registro contábil, mesmo que tão somente evidenciados nos demonstrativos relacionados ao patrimônio, em sua acepção estática (Balanço Patrimonial) ou dinâmica (Demonstrações das Variações Patrimoniais e da Dívida, entre outros).

Deixar de empenhar compromissos para não ultrapassar barreiras normativas é expediente que deve ser desestimulado e, com mais veemência, censurado, vez que a conduta omissiva tem nítido caráter de mascarar a realidade das obrigações contraídas pela Pública Administração. Nesses casos, é possível, a qualquer tempo, antes de alcançado pelo instituto da prescrição/decadência, a cobrança por parte do credor dos seus haveres, com repercussão direta e negativa sobre a gestão orçamentário-financeira daquele que estiver a frente do Parlamento no momento em que o detentor dos direitos creditórios reclamar o seu recebimento. Por essas razões, o não reconhecimento/recolhimento de contribuição previdenciária é **motivo para julgamento irregular das presentes contas, além de aplicação de multa legal (II, art. 56, da LOTCE), comunicação à Receita Federal do Brasil e à recomendação** com vistas à execução de planejamento orçamentário-financeiro suficientes para absorver todas as despesas incorridas pela Edilidade no exercício, empenhando e adimplindo-as, sem a necessidade de camuflá-las com ardis contábeis.

No que tange aos gastos com folha de pagamento, equivalente a 74,76% da receita recebida, portanto, superando o teto estabelecido no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, é preciso comentar que tal percentual é obtido quando são acrescentadas, aos ‘vencimentos e vantagens fixas’, outras despesas com serviços prestados por advogado e contabilista, no valor de R\$ 52.712,00 e outras despesas de pessoal no valor de R\$ 7.787,00, que somadas alcançam a quantia de R\$ 60.499,00. Igual falha fora apontada nas contas da Casa Legislativa de Coremas relativas ao exercício de 2009 (Processo TC nº 05057/10), por mim relatadas na sessão Plenária do dia 25/07/2012, cuja manifestação, in totum, se aplica ao caso em tela, *ipsis litteris*:

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 abrangidos 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. (...). (grifei)

Seguindo este norte, excluído-se as despesas com contador e advogado, incorporadas pela Auditoria, o total da folha de pessoal atinge R\$ 317.943,08 (R\$ 310.156,08 relativos a vencimentos e vantagens fixas e R\$ 7.787,00 a outras despesas de pessoal), equivalente a 64,12% das transferências recebidas, ou seja, em compatibilidade com o mandamus constitucional.

- Envio do RGF referente aos dois semestres para este Tribunal sem a devida comprovação da publicação;

- Compatibilidade de informações entre o RGF e a PCA.

O princípio da Publicidade almeja proporcionar algo maior, a transparência administrativa, sendo a publicação dos atos de governo elemento indispensável a sua consecução. Deixar de publicar atos de gestão, notadamente os relatório de execução orçamentária e gestão fiscal, significa omissão no dever de dar ciência a toda sociedade da condução administrativa, que a todos interessa.

Ao alçar a publicidade à condição de princípio do Direito Administrativo, quis o Legislador fomentar mecanismos de participação popular na condução da res publica, atribuindo a sociedade o poder/dever de fiscalizar e controlar o emprego dos recursos públicos postos a disposição daqueles escolhidos para administrá-los, não podendo ser aceito qualquer ato que intente frustrar tal prerrogativa de controle social, vez que, em última análise, citada conduta implica em atentado a própria cidadania.

Em idêntica esteira, o Professor Marcelo Figueiredo¹ muito bem pontua:

“Ao lado do planejamento responsável, a lei alude à transparência, também conceito novo, que vêm dar maior elasticidade ao princípio da publicidade, garantia constitucional. De modo que inserida na lei, a transparência surge não somente como imperativo, como também com o objetivo de informar a decisão do Administrador. (...)

O princípio da transparência concretiza o princípio da cidadania (artigo 1º, inciso I da CF) e oferece meios para que os cidadãos brasileiros possam, não somente compreender a gestão dos recursos públicos, como efetivamente participar desse processo administrativo. Não se conceberia que a transparência pudesse apenas ser uma obrigação formal da administração, um requisito a ser cumprido para dar eficiência à boa gestão fiscal. É mais do que isso.

Acreditamos que seja ademais de um requisito legal, uma necessidade para dar legitimidade às decisões do administrador, fundamentando suas opções técnicas e políticas em matéria de planejamento fiscal.

¹ FIGUEREDO, Marcelo. *A Lei de Responsabilidade Fiscal: notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 9, dez. 2001.

De nada valeria todo esforço de incentivo à participação se não pudesse a população e as entidades interessadas em opinar e, sobretudo, influenciar a decisão administrativa. A “apreciação” exige conhecimento, explicação minuciosa das peças orçamentárias, preparação de quem vai examinar e esclarecimento de quem exhibe as contas, enfim, transparência e participação para efetivar a cidadania.

Nesse sentido, o mandatário divida a responsabilidade com a sociedade. Decide segundo as possibilidades, com respaldo de pressões legítimas. É, no fundo, a ideia de orçamento participativo que já é realidade em vários municípios do país. A medida é um reforço importante nos denominados mecanismos de democracia direta, pois permite à população uma participação efetiva nos destinos de sua vida, de sua cidade, de seu país.”

Em sendo assim, entendo que a desídia perpetrada enseja a aplicação de multa pessoal ao gestor responsável, sem prejuízo de recomendações no sentido de envidar esforços para o não cometimento de idênticas falhas.

*Ademais, o documento ora telado, além de ausência da comprovação, não guarda compatibilidade com as informações veiculadas na PCA, sendo, assim, revestidos de pouca confiabilidade, não se prestando aos fins aos quais deveria servir, **merecendo censura pecuniária e recomendações.***

- Inexistência de controle de combustíveis, peças automotivas e máquinas.

Através de Declaração (Doc. 18234/15), o Legislativo de Casserengue noticiou a Auditoria que não dispõe de controle de consumo de combustíveis e peças automotivas como preconiza a Resolução Normativa RN TC nº 05/2006. A omissão enseja multa e recomendação no sentido de providenciar mecanismos de controle na aquisição e consumo dos materiais descritos na referida resolução.

- Excesso de remuneração percebido pelo então Presidente do Legislativo Municipal de Casserengue, Sr. Antônio Macena da Silva, no valor de R\$ 4.699,20.

Assevera a Auditoria que o Presidente da Casa Legislativa de Casserengue, no decurso do exercício de 2013, recebeu, a título de subsídio, a quantia de R\$ 52.800,00, quando o valor máximo importaria em R\$ 48.100,80, restando, destarte, um excesso remuneratório de R\$ 4.699,20.

O quadro abaixo encartado demonstra o valor remuneratório percebido pelos parlamentares estaduais, bem como pelo Presidente da Mesa Diretora, na legislatura compreendida entre 2011/2014.

LEI – 9.319/2010 = SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS		
Discriminação	Valor – R\$	%
Remuneração do Deputado Estadual (período)	240.504,00	100,00
Remuneração do Presidente da Assembléia Legislativa (período)	360.756,00	100,00
Limite Base dos Vereadores (de acordo com o número de habitantes)	48.100,80	20%
Limite Base do Presidente (de acordo com o número de habitantes)	72.151,20	20%

Considerando que o Município de Casserengue é inferior a 10.000 (dez mil) habitantes, os subsídios dos vereadores estariam limitados a 20% da remuneração paga aos deputados estaduais da Paraíba. De seu turno, o parâmetro do Chefe do Legislativo local corresponde a 20% daquele destinado ao Presidente da Assembleia (R\$ 72.151,20). Nessa esteira não há se falar em excesso remuneratório, devendo-se afastar a pretensa impropriedade.

Ante as exposições delineadas, voto pelo(a):

- I. Irregularidade das contas anuais de responsabilidade do Sr. Antônio Macena da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Casserengue, relativas ao exercício de 2013;*
- II. Declaração de atendimento parcial dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2013;*
- III. Aplicação de multa legal ao Presidente da Câmara Municipal de Casserengue, Sr. Antônio Macena da Silva, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondentes a 48,66 UFR PB,*

conforme art. 56, II da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;

- IV. **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas verificadas nos presentes autos, referentes ao não empenhamento e não pagamento das obrigações patronais;
- V. **Recomendação** ao atual Gestor da Câmara Municipal de Casserengue, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência da falha constatada no exercício em análise.

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 unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Irregularidade** das contas anuais de responsabilidade do Sr. Antônio Macena da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Casserengue, relativas ao exercício de 2013;
- II. **Declarar o atendimento parcial** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2013;
- III. **Aplicação de multa legal** ao então Presidente da Câmara Municipal de Casserengue, Sr. Antônio Macena da Silva, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondentes a 48,66 UFR PB, conforme art. 56, II da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;
- IV. **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas verificadas nos presentes autos, referentes ao não empenhamento e não pagamento das obrigações patronais;
- V. **Recomendar** ao atual Gestor da Câmara Municipal de Casserengue, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência da falha constatada no exercício em análise.

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

João Pessoa, 10 de junho de 2015.

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Elvira Samara Pereira de Oliveira
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb

Em 10 de Junho de 2015



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL