



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC- 04794/13**

*Poder Legislativo Municipal. Câmara Municipal de Cacimbas. Prestação de Contas Anuais. Exercício 2012. **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO** contra decisão proveniente do Acórdão APL TC nº 0524/15. **Conhecimento. Provimento parcial.***

**ACÓRDÃO APL-TC 00055/17**

### **RELATÓRIO:**

*Cuidam os presentes autos da análise de Recurso de Reconsideração contra o Acórdão APL TC nº 0524/15 (fls. 203/211), publicado no DOE/TCE. de 21/10/2015, com decisão adotada nos seguintes termos:*

- *JULGAR IRREGULARES as contas do ex-Presidente da Câmara Municipal de Cacimbas, Sr. Cícero Bernardo César, referente ao exercício financeiro de 2012;*
- *DECLARAR o atendimento integral aos preceitos da LRF;*
- *APLICAR MULTA individual ao senhor Cícero Bernardo César, no valor de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos), correspondendo a 187,72 Unidades de Referência Fiscais do Estado da Paraíba – UFR PB, de acordo com o art. 56, inciso II da LOTCE/PB, por infração grave à norma legal, assinando-lhes o prazo de 60(sessenta) dias para recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado –, 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;*
- *IMPUTAR débito ao então Presidente da Casa Legislativa de Cacimbas, Sr. Cícero Bernardo César, no valor de R\$ 142.631,73, em razão de realização de despesas sem comprovação documental, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres do Erário Público, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada na hipótese de omissão;*
- *DECLARAR a irregularidade da contratação do Sr. Anderson Leite Paulino, referente à prestação de serviços de digitação das atas de reunião do Legislativo;*
- *COMUNICAR ao Ministério Público Estadual, imediatamente, independente da eventual interposição de recurso, acerca das impropriedades constatadas para providências a seu cargo;*
- *DAR ciência do teor da decisão aos denunciantes;*
- *RECOMENDAR à atual gestão da Câmara Municipal de Cacimbas, no sentido de não mais incidir nas falhas detectadas nas presentes contas.*

*As irregularidades motivadoras do aresto são assim descritas:*

1. *Despesas irregulares por acúmulo de cargos pagas ao Sr. Anderson Leite Paulino;*
2. *Saldo de caixa elevado nos meses de setembro, outubro e novembro;*
3. *Despesas sem comprovação documental no montante de R\$ 142.631,73;*
4. *Pagamento de obrigações patronais a menor, no montante de R\$ 9.710,56.*

*Irresignado, o ex-Presidente do Legislativo de Cacimbas aviou (DOC. TC 60.805/15, fls. 218/929) Recurso de Reconsideração devidamente tombado aos autos, submetido à apreciação do Grupo Especial de Auditoria – GEA. A conclusão da peça técnica (fls. 942-954) foi resumida nos seguintes termos:*

- O recurso de reconsideração apresentado preenche os requisitos de admissibilidade;
- No mérito, deve ser parcialmente provido, para que seja reduzida a imputação de débito de R\$ 142.631,73 para R\$ 56.600,00 (cinquenta e seis mil e seiscentos reais), em função de despesas insuficientemente comprovadas.

Na origem do débito sugerido estão as seguintes despesas:

1. Pagamentos à ECOPLAN acima do valor médio de mercado sem justificativas, R\$ 4.200,00;
2. Locação de veículo a preço insuficientemente justificado, R\$ 13.200,00;
3. Acréscimos de valores insuficientemente justificados nos gastos com assessoria jurídica, R\$ 4.200,00;
4. Despesas com diárias concedidas e processadas com expressa violação ao princípio da Impessoalidade, R\$ 12.800,00;
5. Despesas com Serviços pagos a ALEX LACERDA CALDAS, R\$ 9.600,00; e, ANDENSON LEITE PAULINO, R\$ 6.600,00, sem prova material da necessidade e da liquidação das correspondentes despesas;
6. Despesas relativas à DIGITALIZAÇÃO DE DOCUMENTOS sem prova da necessidade, realização e correta liquidação do gasto, R\$ 6.000,00.

Chamado a opinar, o Ministério Público Especial lavrou o Parecer nº 0024/16 (fls. 956/957), da pena do eminente Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, pugnando, em sintonia com a manifestação da Equipe de Auditoria, pelo conhecimento do presente Recurso de Reconsideração e, no mérito, pelo provimento parcial, com a já citada redução de imputação.

Despacho do Conselheiro Relator reconhecendo a existência de novos fatos com relevância processual (fl. 960), dando ensejo à complementação de instrução do recurso interposto (fls. 965/975). Para fundamentar a instrução, foram anexados vinte e um documentos (fls. 976-1158), remetidos à Equipe Especialista que, em sua derradeira intervenção, expediu relatório técnico (fls. 1161/1168), onde retificou a conclusão exarada no relatório anterior. Destarte, o indicativo de imputação de débito foi mantido, todavia com redução de valor para R\$ 21.989,60 (vinte e um mil novecentos e oitenta e nove reais e sessenta centavos), discriminados da seguinte forma:

1. Diárias não justificadas, no valor de R\$ 12.800,00;
2. Excesso de gastos com locação de veículo, no valor de R\$ 4.989,60;
3. Excesso no pagamento de serviços contábeis, no valor de R\$ 4.200,00.

Nova passagem pelo Ministério Público de Contas, com oferta do Parecer nº 00115/17 (fls. 1170/1172). A partir das últimas conclusões da Auditoria, o Representante do Parquet sustentou o “provimento parcial da reconsideração, de modo a reduzir a imputação de débito ao Sr. Cícero Bernardo Cezar, ex-presidente da câmara municipal, para R\$ 21.989,60”. O pronunciamento ministerial foi retificado em manifestação oral da Procuradora-Geral, doutora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, que pugnou pela subtração de R\$ 12.800,00, montante devolvido pelo gestor, conforme Documento TC nº 10137/17.

O Relator determinou o agendamento do feito para a presente sessão, realizando-se as intimações de estilo.

#### **VOTO DO RELATOR:**

A reconsideração é uma das modalidades contempladas dentro do sistema recursal desta Corte, conforme dispõe o artigo 31 de sua Lei Orgânica. Como todo remédio processual, pretende levar ao reexame da decisão causadora da insatisfação do recorrente, com vistas a ensejar-lhe a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração. Contudo, a eficácia do instrumento jurídico está condicionada à observância de alguns requisitos processuais. No tocante ao conhecimento dos recursos apresentados, é no Regimento Interno, mais precisamente em seus artigos 222 e 223, que são listadas as premissas básicas. Eis a íntegra dos referidos dispositivos:

Art. 222. *Terão legitimidade para a interposição recursal os responsáveis, os que demonstrarem interesse jurídico em relação à matéria examinada, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.*

Art. 223. *Não se conhecerá de recurso quando:*

*I - manejado intempestivamente;*

*II - o recorrente não possuir legitimidade;*

*III - a petição for manifestamente impertinente, na forma deste Regimento Interno;*

*IV - interposto por procurador não habilitado, salvo a situação contida no art. 5º, §1º da Lei nº 8.906/94.*

*Da dicção dos referidos dispositivos, extrai-se que, para a formulação do Recurso de Reconsideração, hão de ser observados dois pressupostos de admissibilidade, a saber: subscrição por pessoa legitimada e tempestividade. O autor do recurso é o ex-Chefe do Poder Legislativo do Município de Cacimbas, senhor Cícero Bernardo César, a quem o Acórdão APL TC nº 0524/15 atribuiu sanções. Configurados, portanto, seu interesse de agir, bem como a legitimidade de sua objeção.*

*Sobre a tempestividade, a decisão combatida foi veiculada na Edição nº 1346 do Diário Oficial Eletrônico, tendo sido publicada em 21/10/2015. A contestação foi protocolada em 04/11/2015 (Documento 60805/15), sendo, pois, tempestiva. Por seu turno, o prazo para a complementação do recurso de reconsideração foi limitado ao dia 12/08/2016, como se lê na Certidão apresentada na folha 964, a data exata em que foi feita a interposição. Destarte, claramente atendido o requisito temporal.*

*Admitido o presente recurso de reconsideração, passa-se ao exame do mérito das arguições suscitadas. Antes, cabe lembrar o contexto fático que marcou a instrução processual. Como salientado no Acórdão APL-TC nº 0524/15, também de minha relatoria, a prestação de contas foi sensivelmente prejudicada por incidente acontecido na Câmara Municipal de Cacimbas. Segundo constou em laudo pericial elaborado pelo Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba, um incêndio de causa desconhecida teria destruído todos os comprovantes de execução da despesa da Edilidade. Ainda que não tenha sido possível emitir parecer definitivo sobre a origem do sinistro, o laudo apresentou algumas conclusões, levantadas pela Auditoria no seu relatório de complemento de instrução. Ei-las:*

*O Laudo de Exame de Constatação de Danos ao Imóvel (Doc. 28098/14), datado de 16 de dezembro de 2012, conclui que houve um arrombamento da porta da cozinha do imóvel, no sentido de fora para dentro, sendo constatado outros danos elencados no item 3.2 do referido laudo. Conforme o mesmo laudo pericial, existiam papéis (livros arquivos) parcialmente consumidos pelo fogo, localizados em cima da mesa do gabinete situado ao lado da cozinha, focos de cinzas semelhantes às produzidas pelas queimas de papéis, na cozinha e no quintal do imóvel. Sendo que a equipe pericial não pôde precisar se os danos descritos, a saber, arrombamento da porta dos fundos, quebra das duas janelas, foram causados por meliantes durante a ação criminosa ou se foram parte da ação de corpo de bombeiros para atender no local e conter as chamas.*

*Não obstante a matéria em exame seja alheia à competência deste Órgão de Instrução e o Laudo do Corpo de Bombeiros Militar não descarte outras causas possíveis para o incêndio em questão, esta Auditoria entende que a descaracterização do local sinistrado, inclusive com a reforma da área atingida, conforme descrito acima, reforça a hipótese de incêndio causado por ação pessoal intencional. Outro fato que deve ser considerado é que o incêndio não atingiu os balancetes da Câmara referentes aos exercícios anteriores a 2009, nem os da Prefeitura enviados à Câmara, ou seja, apenas os balancetes e documentos da Câmara relativos à gestão de 2009 a 2012 foram queimados ou subtraídos daquele recinto, reforçando a tese de ação proposital.*

*Para além do suspeitíssimo episódio, também foi consignado no voto que proferi o fato de que aproximadamente 85% das despesas do Legislativo Mirim foram pagas à margem do sistema bancário, por meio da conta “Caixa”, dificultando sobremaneira não apenas a comprovação, mas também o controle por parte dos órgãos responsáveis. A execução orçamentária primitiva, feita amadoristicamente, combinada à destruição dos elementos de prova, ensejou a reprovação das contas do gestor, com a consequente cominação de multa e imputação de débito, nos termos já descritos no relato preliminar.*

*Contra o Acórdão APL-TC nº 0524/15, insurgiu-se o Alcaide por meio de recursos de reconsideração. Centenas de páginas foram trazidas à colação, na tentativa de comprovar a regularidades dos pagamentos. Após a manifestação final do Órgão de Instrução, remanesceram três falhas: diárias não justificadas, excesso de gastos com locação de veículo e excesso no pagamento de serviços contábeis. Somadas, elas fundamentam a sinalização de recomposição do erário, em valor de R\$ 21.989,60.*

*Não cabem ajustes em relação à primeira eiva. Como bem asseverou o Corpo de Instrução, há uma flagrante desproporção na quantidade de diárias pagas ao recorrente no curso do exercício de 2012 quando comparados, por exemplo, ao biênio subsequente, marcado pelo pagamento de 45 diárias. Ora, é indiscutivelmente desarrazoado admitir que em 2012 o Edil tenha recebido quase três vezes mais do que o valor pago a título de diárias em 2013 e 2014. Não existem elementos a justificar o afastamento das atividades legislativas por 128 dias, principalmente quando se constata que o número de sessões ordinárias realizadas no ano foi muito menor. Assim, permaneceu carente de comprovação o montante de R\$ 12.800,00.*

*Já nas demais, parece-me que as conclusões do Órgão de Auditoria invadiram a esfera da discricionariedade do gestor público. Ademais, a metodologia utilizada para a quantificação do débito é por demais imprecisa.*

*Atente-se para o caso da locação de automóvel. Num primeiro momento, questionou-se o pagamento mensal de R\$ 3.000,00. Cotejando com licitação semelhante tomada como paradigma, relativa a uma Ata de Registro de Preço elaborada pelo Governo do Estado do Mato Grosso, no valor mensal de R\$ 1.900,00, a Auditoria estabeleceu excesso mensal de R\$ 1.100,00. Nas alegações de defesa, foi esclarecido que o contrato celebrado pela Câmara de Cacimbas atribuía ao locador o ônus por todas as despesas correlatas, inclusive o pagamento pelos serviços de motorista. Tomando ciência desta informação, a Equipe de Instrução acresceu ao valor de referência o montante de R\$ 684,20, correspondente ao salário de um motorista, para concluir que o “valor mensal justo” da locação seria R\$ 2.584,20, sugerindo a imputação da diferença.*

*Metodologia igualmente heterodoxa foi usada para definir que o pagamento pelos serviços de contabilidade deveria ser de R\$ 2.150,00 mensais. Isto porque, salienta a Auditoria, “Entre as Câmaras Municipais contratantes dos serviços prestados pela ECOPLAN, os valores pagos por mês variam de R\$ 1.800,00 (Igaracy e Desterro) a R\$ 2.500,00 (Boa Ventura e Cacimbas)”, sendo R\$ 2.150,00 a simples média aritmética dos limites máximo e mínimo.*

*Refoge ao bom senso uma imputação de débito que se escuda exclusivamente num valor médio para deduzir eventual excesso de pagamento. Na sua própria argumentação, a Auditoria afirma que outra Câmara Municipal – a de Boa Ventura – desembolsou valor idêntico àquele pago pela Edilidade cacimbense. Assim, não existe discrepância a justificar a imputação sugerida. Na mesma senda está o pagamento pela locação do veículo. Se a Unidade de Instrução incluisse em suas estimativas de “valor aceitável” os custos com combustível, manutenção e outras despesas associadas ao pagamento de pessoal<sup>1</sup>, certamente perceberia que o caso não evidencia um disparate dos pagamentos mensais efetuados. Note-se que a comparação entre o valor tomado por referência (R\$ 2.584,20) e o efetivamente adotado (R\$ 3.000,00) indica uma diferença de aproximadamente 14%, insuficiente, ao meu sentir, para a configuração de excesso.*

<sup>1</sup> A inclusão do montante do salário bruto de um suposto motorista desconsidera outros custos associados ao pagamento de salários.

*Ponderados os argumentos anteriormente expostos, remanesceu como não comprovado o dispêndio de R\$ 12.800,00. Ciente do teor dos relatórios exarados pelas instâncias desta Corte, o gestor procedeu à devolução da quantia acima, fazendo constar a comprovação da recomposição do erário no Documento TC nº 10137/17, devidamente anexado ao presente Processo. Pleiteia, com isso, a elisão da falha e a conseqüente reforma da decisão recorrida.*

*Situações como a aqui descrita já foram enfrentadas por esta Corte. A jurisprudência mais robusta firmou o entendimento de que o teor do artigo 12, §2º, do Regimento Interno é aplicável desde que a restituição voluntária se dê em momento anterior à prolação da decisão. Todavia, casos há que reclamam um entendimento mais elástico, amoldado à excepcionalidade do caso concreto. Cito, por oportuno, o encaminhamento dado nos julgamentos dos Processos TC nº 03198/09, TC nº 05463/13 e TC nº 11018/14, relativos, respectivamente, às contas dos dirigentes das Câmaras Municipais de Gado Bravo, exercício de 2008, Mari, exercício de 2012 e Curral de Cima, exercício de 2013. Em decisões unânimes, o Pleno deste Tribunal reconheceu a eficácia da devolução do valor imputado, reformando as conclusões anteriormente esposadas.*

*Confirmada a restituição do valor remanescente apurado em débito, há que se interpretar com temperança as eivas cometidas pelo gestor, principalmente porque presente a boa fé subjetiva do recorrente, materializada na recomposição do erário. Deste modo, reconhecendo a excepcionalidade do caso em testilha, adiro à corrente jurisprudencial consolidada nos citados julgados anteriores para proceder ao afastamento da eiva.*

*Pelas razões expostas, voto pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração, em função do atendimento dos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pelo seu **provimento parcial**, para que seja desconstituído o débito imputado ao Acórdão APL TC nº 0524/15, bem como alterado o teor da decisão, proclamando-se o julgamento regular com ressalvas das contas do recorrente, mantidos inalterados os demais termos.*

#### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO:**

*Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04794/13 ACORDAM os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB), à unanimidade, com o impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, em sessão realizada nesta data, em **conhecer** do Recurso de Reconsideração manejado e, no mérito, **provê-lo parcialmente**, para que seja desconstituído o débito imputado ao Acórdão APL TC nº 0524/15, bem como alterado o teor da decisão, proclamando-se o julgamento regular com ressalvas das contas do recorrente, mantidos inalterados os demais termos.*

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

*João Pessoa, 02 de março de 2017*

Assinado 7 de Março de 2017 às 08:08



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE

Assinado 3 de Março de 2017 às 09:06



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 3 de Março de 2017 às 10:26



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**  
PROCURADOR(A) GERAL