



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO -TC-04931/10

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Serra Grande. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Atendimento parcial às exigências da LRF. Regularidade com ressalvas. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-TC - 198 / 2012

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Serra Grande, relativa ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Senhor Francisco Edson Cesário de Sousa, 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 22/09/2011, o relatório eletrônico, com base numa amostragem representativa da documentação enviada a este TCE, 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 2009 – LOA nº 141/2008 de 10/10/2008 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 385.000,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 416.296,23 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 413.825,07, apresentando um superávit orçamentário de R\$ 2.471,16.*
- 4. As Receitas e Despesas Extra-Orçamentárias corresponderam, respectivamente, aos valores de R\$ 35.678,83 e R\$ 38.149,99.*
- 5. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representa 7,91% das receitas tributárias e transferidas, cumprindo o disposto no Art. 29-A da Constituição Federal.*
- 6. A despesa com pessoal representou 6,34% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2008, não atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 7. Os RGF's referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo e contêm todos os demonstrativos previstos na Portaria nº 632/06 da Secretaria do Tesouro Nacional, entretanto, aquele relativo ao 2º semestre não foi publicado.*
- 8. Regularidade na remuneração dos senhores Vereadores.*
- 9. Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise.*

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, sendo apresentada defesa acompanhada de documentos comprobatórios, anexados ao processo eletrônico, cuja análise do Órgão de Instrução concluiu pela reminiscência das seguintes irregularidades inicialmente apontadas, a saber:

Gestão Fiscal:

- 1. Gastos com folha de pagamento, equivalente a 75,63% de sua receita em relação ao que dispõe o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.*
- 2. Gastos com pessoal, correspondendo a 6,34% da RCL, em relação ao limite de (6%), estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF.*
- 3. Não comprovação da efetiva publicação do RGF do 2º. Semestre.*
- 4. Incompatibilidade de informações entre o RGF e a PCA;*

Gestão Geral:

- 5. Não envio de decreto de abertura de crédito suplementar.*
- 6. Abertura e utilização de crédito suplementar sem fontes de recursos.*
- 7. Despesas não licitadas no valor de R\$ 25.919,72.*

8. *Excesso de gastos de combustíveis no valor de R\$ 4.442,12.*

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE emitiu o Parecer nº 0128/12, da lavra da Ilustre Procuradora Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, após tecer considerações acerca das irregularidades remanescente nos autos, pugnou para que esta Egrégia Corte, em razão do exame das contas do exercício de 2010, da Mesa da Câmara Municipal de Serra Grande, julgue pela(o):

- a) NÃO ATENDIMENTO aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000.*
- b) REPROVAÇÃO das contas em análise, de responsabilidade da Sr. Francisco Edson Cesário de Sousa, durante o exercício de 2009.*
- c) IMPUTAÇÃO DE DÉBITO referente ao gasto excessivo com combustíveis.*
- d) APLICAÇÃO DA MULTA prevista no art. 56, II e no art. 55 da LOTCE/PB.*
- e) RECOMENDAÇÃO à Câmara Municipal de Serra Grande 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.*
- f) INFORMAÇÕES ao Ministério Público do Estado para tomar as providências de sua alçada*

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

VOTO DO RELATOR:

Para o gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, neste instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado.

Após breve preâmbulo, passo a comentar, sinteticamente, sobre as irregularidades ventiladas pela Auditoria:

Gestão Fiscal:

- Gastos com folha de pagamento, equivalente a 75,63% de sua receita em relação ao que dispõe o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 6,34% da RCL, em relação ao limite de (6%), estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF.

O citado mandamento da Carta Maior Federal prevê o limite para gastos com a folha de pagamento da Câmara Municipal, qual seja, 70% de sua receita, todavia, a Auditoria apontou que o Parlamento Mirim excedeu-se ao efetuar-los no percentual de 75,63%. A Unidade Técnica destaca que adicionou despesas realizadas com a contratação de serviços de assessoria contábil, no valor total de R\$ 14.400,00.

A despesa total com pessoal é assim definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1.º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”

Diante da legislação pertinente, entendo que as despesas realizadas com serviços de assessoria contábil, não devem ser consideradas para efeito da verificação do § 1º do art. 29-A da Constituição Federal,

hipótese admitida quando constatada substituição de servidor ou empregado público, o que não é o caso em evidência, além disso, na questão em apreço, tais despesas resultaram de processo licitatório¹. Nesse sentido, exarei posição, acompanhado à unanimidade, no Acórdão APL TC nº366/11 (Processo TC nº 5016/10, Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Imaculada, exercício 2009).

Assim, ao afastar os valores em questão, o percentual de gastos com folha de pagamento se apresenta em 72,17% da receita da Câmara Municipal, portanto, extrapolando o limite definido pela Carta Magna Federal.

No que tange aos limites previstos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mantendo-se idêntico raciocínio para a classificação das despesas realizadas com assessoria contábil, verifica-se que os gastos com pessoal do Poder Legislativo Mirim alcançam o percentual de 6,09% da Receita Corrente Líquida.

Malgrado restar comprovado o descumprimento dos limites previstos, os ínfimos percentuais (0,09% e 2,17%), decorrem sobremaneira de um lapso contábil/administrativo, e, considerando, ainda, que não foi revelado dolo ou má fé do ex-gestor, entendo que a falha deve ser relevada, todavia, sem prejuízo de serem expedidas recomendações no sentido da sua não repetição.

- Não comprovação da efetiva publicação do RGF do 2º Semestre.

- Incompatibilidade de informações entre o RGF e a PCA/SAGRES.

Em sua defesa o interessado afirmou que o RGF referente ao 2º semestre, conforme consta no diário oficial do município, foi publicado em mural da Prefeitura Municipal de Serra Grande.

O RGF é instrumento precípua da transparência de uma gestão responsável e proba. O ato de publicizar tal relatório, dando a devida visibilidade, faz exsurgir a possibilidade do controle social, uma das principais ferramentas de participação da sociedade, maior interessada e beneficiária das políticas públicas.

Aduz a Auditoria que o referido relatório não foi publicado em órgão de imprensa oficial, contudo, esta Casa, reiteradamente, tem aceitado alternativas para a publicização do RGF, desde que devidamente comprovadas, caso em comento. A eiva apontada não atrai para o Gestor a reprovação das contas apresentadas, sendo merecedora de recomendação no sentido de se evitar a recalcitrância da imperfeição.

Afirma o Órgão Auditor que houve divergências de valores registrados no Relatório de Gestão Fiscal, com aqueles constantes da PCA/SAGRES, em relação à despesa total com pessoal e à Receita Corrente Líquida.

Como já analisado no item anterior, a divergência em relação às despesas de pessoal deveu-se, principalmente, ao fato da d. Auditoria ter contabilizado no elemento de despesa 11 (vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil) dispêndios que a edilidade havia registrado em rubricas diversas, dentre eles, aqueles realizados com assessoria contábil.

No que tange à RCL, a Defesa comprovou materialmente a informação recebida pela Prefeitura Municipal de Serra Grande, a qual foi devidamente registrada no RGF do Poder Legislativo Municipal, além disso, os valores da Receita Corrente Líquida são calculados pelo Poder Executivo, afastando, assim, toda e qualquer responsabilidade da mesa diretora da Câmara Municipal de Serra Grande pelas divergências identificadas.

Ainda que haja repercussão nos demonstrativos contábeis apresentados pela Câmara Municipal de Serra Grande, exercício 2009, não possuem as eivas, capacidade suficiente para atrair a reprovação das contas apresentadas pelo Gestor, cabendo, todavia, recomendações para que a atual administração não reincida na irregularidade apontada pela d. Auditoria.

- Não envio de decreto de abertura de crédito suplementar.

- Abertura e utilização de crédito suplementar sem fontes de recursos.

¹ Fls. 153 do RT.

O Órgão de Instrução deste Tribunal aponta a abertura de crédito adicional por base em um Projeto de Lei (PL nº 31/2009) sem comprovação de que este foi aprovado, suplementando a despesa orçamentária do Poder Legislativo, no exercício em análise, no montante de R\$ 28.825,07.

Em consulta ao processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra Grande², exercício 2009, é possível verificar que a Lei do Orçamento, para aquele exercício, consignou autorização de até 25% das dotações orçamentárias, ou seja, a quantia de R\$ 2.199.650,00, dos quais foram abertos cerca de 83,8%, restando um saldo de R\$ 356.265,20, valor bem superior ao reclamado nos autos, assim, a falha em questão resume-se à falta do Decreto do Poder Executivo abrindo o crédito suplementar, já que a suplementação em questão encontrava-se tacitamente autorizada na LOA/2009.

No tocante à abertura e utilização de crédito suplementar sem a existência de fonte de recursos, aduz a Defesa, sem contraponto pelo Órgão Auditor, que foram lastreados pela anulação das dotações orçamentárias da Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal de Serra Grande, no valor de R\$ 29.000,00.

Conclui-se, então, que as falhas imputadas à Mesa Diretora da Câmara Municipal de Serra Grande são de responsabilidade do Poder Executivo, devendo, tais irregularidades, serem aquilatadas quando da apreciação das Contas daquele poder pelo Pleno desta Casa, cabendo, entretanto, recomendações à atual gestão do Poder legislativo Mirim para que, antes de ampliar suas rubricas orçamentárias, verifique se todos os regramentos legais e constitucionais foram obedecidos.

- Realização de despesas não licitadas no valor de R\$ 28.000,00 (serviços contábeis – R\$ 14.400,00 e Aquisição de Combustível – R\$ 11.519,72)..

Em relação aos serviços contábeis, a questão em comento, a meu ver, não tem como discussão central as despesas supostamente desvestidas de procedimento licitatório. O cerne do debate reside na possibilidade ou não de contratação de serviços contábeis por intermédio de procedimento de inexigibilidade.

Extrai-se dos autos que o Parlamento Mirim formatou avença com escritório de contabilidade amparado na inexigibilidade do certame, demonstrado mediante procedimento próprio. A Unidade Técnica de Instrução sustenta que os referidos serviços não possuem a singularidade vindicada pela norma (II, art. 25, da Lei nº 8.666/93), nem o contabilista dispõe de notoriedade, desta forma, os gastos exigem a feitura de certame na modalidade mais adequada para o vulto da contratação.

Muito embora respeite as posições acolhidas pelo Órgão Auditor, peço vênia para dissentir, tendo em vista que este Egrégio Pleno já emitiu manifestação favorável à contratação de serviços advocatícios e contábeis por intermédio de procedimento formal de inexigibilidade. Portanto, afasto a presente pecha.

No tocante às despesas realizadas com combustíveis, verifica-se que o valor excedente ao previsto no inciso II, art. 24 da Lei 8.666/93, foi de apenas R\$ 3.519,72, representando cerca de 0,85% da despesa realizada pelo Legislativo.

Órgão Técnico não rebateu a afirmação da Defesa acerca da existência, no município, de uma única empresa fornecedora de combustíveis, bem como não há questionamento acerca dos valores pagos ou da falta de documentos fiscais que comprovem a realização de tais dispêndios.

Dessa forma, por não ter havido prejuízo para o erário, bem como, dolo por parte do Gestor, e, tendo em vista a existência de um único fornecedor no Município, fato que por si só, inviabiliza as condições necessárias à competição, entendo relevável a presente falha, sem afastar, no entanto, a devida recomendação para que a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Serra Grande não reincida na eiva apontada.

- Excesso de gastos de combustíveis no valor de R\$ 4.442,12.

No que se refere aos gastos com combustíveis, em apertada síntese, a metodologia adotada pelo Órgão Técnico de instrução levou em conta: o percurso diário de 100 km realizado pelo veículo Gol 1.0, ano

² Processo TC 5927/10

2007/2007, placa MOM-4648; a utilização deste em 22 dias a cada mês; o consumo médio 10 km/lt e o valor unitário de gasolina (R\$ 2,65).

Contudo, em razão da comprovação do recolhimento aos cofres da Edilidade do valor a ele atribuído como irregular, antecipando-se à decisão desta Casa, cumpre-me afastar, nos termos do artigo 12, § 2º da Lei Orgânica deste Tribunal, a eiva que lhe foi apontada pelo Órgão Técnico deste Tribunal em seu relatório exordial.

Tendo por lastro todas as assertivas nuperes, voto pela(o):

- *Atendimento parcial às exigências essenciais da LRF;*
- *Regularidade com ressalvas da Prestação de Contas Anual apresentada, relativa ao exercício de 2009, da Câmara Municipal de Serra Grande, sob a responsabilidade do Senhor Francisco Edson Cesário de Sousa, atuando como ex-gestor do Poder Legislativo Municipal;*
- *Recomendação à atual Administração da Câmara Municipal para evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as futuras contas de gestão e, em particular, manter a contabilidade do Ente em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.*

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. **CONSIDERAR** o atendimento parcial às exigências essenciais da LRF;
- II. **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2009, da Câmara Municipal de Serra Grande, sob a responsabilidade do Senhor Francisco Edson Cesário de Sousa, atuando como gestor do Poder Legislativo Municipal;
- III. **RECOMENDAR** à atual Administração da Câmara Municipal para evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as futuras contas de gestão e, em particular, manter a contabilidade do Ente em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.

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

João Pessoa, 14 de março de 2012.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

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

Em 14 de Março de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO