



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO – TC – 02970/11

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Santa Inês. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010 – Irregularidade. Atendimento parcial às exigências da LRF. Aplicação de multa. Imputação de débito. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Representação ao Ministério Público Comum. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-TC - 0842/12

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Santa Inês, relativa ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do Senhor Gildivan Alves de Lima (01/01 a 31/12/2010), 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 28/08/2012, relatório eletrônico (fls. 39/50), 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 2010 – LOA nº 171/2009 de 09/09/2009 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 450.000,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 348.655,06 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o montante de R\$ 340.217,72, considerando a quantia de R\$ 34.062,83, acrescida pela Auditoria em função do não empenhamento de parte das despesas previdenciárias patronais, apresentando, assim, um déficit orçamentário de R\$ 25.625,49.*
- 4. As Receitas e Despesas Extraorçamentárias corresponderam, respectivamente, aos valores de R\$ 33.271,03 e R\$ 40.658,45.*
- 5. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representou 7,48% das receitas tributárias e transferidas, levando-se em conta as contribuições previdenciárias não empenhadas (R\$ 34.062,83), descumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.*
- 6. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu 74,29% das transferências recebidas no exercício, quando adicionados os desembolsos com contador e advogado (assessorias contábil e jurídica), no valor de R\$ 48.200,00, sob essa ótica, descumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 7. A despesa com pessoal representou 4,25% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2010, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 8. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo, contendo todos os demonstrativos previstos na Portaria nº 462/09 da Secretaria do Tesouro Nacional, sem, no entanto, terem sido publicados, em desconformidade com a previsão contida na Lei Complementar 101/00. Ademais, não veiculavam informações compatíveis com aquelas contidas na PCA.*
- 9. Regularidade na remuneração dos senhores Vereadores.*
- 10. Há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise, cuja apuração ocorreu no bojo da presente instrução.*

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 epístola de defesa acompanhada de documentos comprobatórios (Doc-TC-18251/11), anexados ao processo eletrônico. Depois de compulsar as alegações contidas na missiva defensoria, a Auditoria concluiu pela manutenção das seguintes imperfeições:

Da gestão fiscal:

- a) gastos do Poder Legislativo acima do limite estatuído no art. 29-A, da Constituição Federal;
- b) não comprovação da efetiva publicação dos RGF;
- c) insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo, no valor de R\$ 35.825,80.

Da gestão geral:

- d) déficit orçamentário equivalente a 7,35% da transferência recebida no exercício de 2010;
- e) não repasse das contribuições previdenciárias – cota patronal – devidas à Receita Federal do Brasil, no montante de R\$ 34.062,83;
- f) classificação incorreta de despesas com pessoal contabilizado no elemento de despesa 36 e 39, prejudicando e dificultando a análise das despesas com pessoal do Ente;
- g) Balanço Orçamentário e Patrimonial incorretamente elaborados;
- h) pagamento de despesas irregulares com diárias, no valor de R\$ 6.000,00;
- i) pagamento de funcionário, no valor de R\$ 6.630,00, sem comprovação da efetiva realização dos trabalhos realizados;
- j) admissão irregular de servidores públicos, sem concurso público;
- k) despesa com assessor jurídico não comprovada, no valor de R\$ 4.800,00;
- l) despesas extraorçamentárias sem comprovação, no valor de R\$ 19.390,79;
- m) despesas com INSS sem comprovação, no valor de R\$ 14.577,06;
- n) pagamento de juros e multa, no valor de R\$ 11.090,86, causando prejuízo ao erário;
- o) elaboração com inconsistências e posterior envio da GFIP para a Receita Federal do Brasil.

Chamado a emitir posicionamento, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 01.112/12 (fls. 757/767), da pena da insigne Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, alvitrou nos seguintes termos:

- I. **Irregularidade** das contas anuais de responsabilidade do Sr. Gildivan Alves de Lima, Presidente da Câmara Municipal de Santa Inês, relativas ao exercício de 2010;
- II. **Declaração de atendimento parcial** aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2010, à vista das eivas correlatas, apuradas pela ilustre Auditoria;
- III. **Aplicação de multa** prevista no art. 55 e 56, II, da LOTCE/PB;
- IV. **Imputação de débito** nos moldes e valores apurados pela d. Auditoria, à exceção do pagamento de funcionário supostamente fantasma no valor de R\$ 6.630,00;
- V. **Comunicação à Receita Federal do Brasil** acerca das irregularidades relativas à ausência de recolhimento e repasse de contribuições previdenciárias;
- VI. **Envio de cópia** da presente decisão à Procuradoria Geral de Justiça, para as providências cabíveis na forma da legislação aplicável;
- VII. **Sugestão** de que seja realizada Inspeção Especial no âmbito do Poder Legislativo do Município de Santa Inês, para fins de verificação da Gestão de Pessoal;
- VIII. **Recomendação** à Câmara Municipal de Santa Inês, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, especialmente no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade e o da boa gestão pública, assim como aos preceitos da Lei nº 4.320/64, Lei de Licitações e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de não repetir as falhas ora detectadas.

O Relator recomendou o agendamento do processo na pauta desta sessão, determinando-se 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:

- Gastos do Poder Legislativo acima do limite estatuído no art. 29-A, da Constituição Federal;

- Gastos com folha de pagamento, equivalente a 75,34% da receita recebida, portanto, superando o teto estabelecido no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal;

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 restaria 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.

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 mencionado preceptivo normativo.

Prevalecendo este entendimento, os gastos com obrigações patronais previdenciárias carentes de empenho, no valor de R\$ 34.062,83, não podem ser incorporados para fins de verificação do teto estabelecido. Desta feita, a despesa total do Legislativo importaria em R\$ 340.217,72, correspondendo a 6,8% da receita de tributos e transferências do exercício anterior, portanto, atendendo ao mandamento na Lei Maior.

Não podemos olvidar, entretanto, que os gastos 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 orçamentária-financeira

daquele que estiver à frente do Parlamento no momento em que o detentor dos direitos creditórios reclamar o seu recebimento.

Destarte, malgrado a falha não conduzir à reprovação das contas apresentadas, a atitude negligente (ausência de registro) **dá ensejo à aplicação de multa legal (II, art. 56, da LOTCE) e à recomendação com vistas à execução de planejamento orçamentário-financeiro suficiente 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 75,34% da receita recebida, acima do teto estabelecido no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, é preciso comentar que tal percentual é obtido quando são acrescidas, aos 'vencimentos e vantagens fixas', outras despesas com serviços prestados por advogado e contabilista, no valor de R\$ 48.200,00. Igual falha é 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 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. (...). (grifei)

Seguindo este norte, excluído-se as despesas com contador e advogado, incorporadas pela Auditoria, o total da folha de pessoal atinge R\$ 210.800,00, equivalente a 60,46% das transferências recebidas, ou seja, em compatibilidade com o mandamus constitucional.

Por entender que as despesas arroladas (contador e advogado) não integram a folha de pessoal, não há que falar em divergências entre os dados contidos no RGF e na PCA, porquanto a mencionada inconformidade teve por gênese a inclusão, por parte do Corpo Técnico, dos gastos em crivo, devidamente afastados do cômputo.

- Insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo, no valor de R\$ 35.825,80.

- Não repasse das contribuições previdenciárias – cota patronal – devida à Receita Federal do Brasil no montante de R\$ 34.062,83.

Em verdade, as despesas previdenciárias não empenhadas (R\$ 34.062,83) não podem ser incorporadas como dívida flutuante no Balanço Patrimonial, para fins de apuração da (in)suficiência financeira, vez que a Câmara Municipal de Santa Inês, por meio do Executivo local, pactuou parcelamento de débitos de obrigações com o INSS (Contrato nº 394.213.432, assinado em 29/11/2010, Doc. 18.251/11, fls. 134/139), inscrevendo-o no Demonstrativo da Dívida Fundada (fl. 35). Em outros termos, se o compromisso apresenta registro na Dívida Fundada, não poderia esse também ser contabilizado na Flutuante, sob pena de duplicidade na alocação obrigacional.

Aclarando a situação, o contrato de parcelamento contemplou o período de 02/2010 a 10/2010, cujo principal apurado situava-se em R\$ 26.238,33, com o acréscimo de juros (R\$ 737,72) e multa (R\$ 4.384,57), totalizou R\$ 31.360,62. Tal montante foi fragmentado em 60 (sessenta) parcelas, no valor

individual de R\$ 522,68, sendo a primeira prestação adimplida em 30/11/2010 (DOC-TC-18251/11, fl. 138).

A circunstância delineada dá a exata noção dos procedimentos adotados pelo Presidente da Mesa Diretiva do Parlamento Mirim. No tempo oportuno, deixou de empenhar/pagar as ditas contribuições, obrigando, em momento subsequente, a peticionar à Autarquia Federal a divisão em parcelas, assumindo o incremento de sanções pecuniárias pela mora (juros e multa). A sistemática utilizada, muito embora possa regularizar a situação junto ao Regime Geral de Previdência, lesa as finanças da Edilidade e impacta negativamente em exercícios futuros, por isso, a falha não comporta relevação.

Mesmo com a exclusão das contribuições devidas à previdência, verificam-se disponibilidades financeiras (R\$ 1.050,70) em volume menor que os compromissos assumidos para o pagamento no curto prazo (R\$ 2.743,15), conforme Balanço Patrimonial.

Reza o art. 42 da LRF que 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.'

O intento da regra é impedir que um gestor, culposa ou dolosamente, transmita ao sucessor dívidas de pagamento no curto prazo sem o necessário lastro financeiro, evitando, assim, o comprometimento da futura administração.

Por se tratar de último ano de mandato do Sr. Gildivan Alves de Lima à frente do Legislativo local, a conduta proibida e executada seria suficiente para tornar **irregular o período gerencial em foco, sem prejuízo da aplicação de multa pessoal** estribada no II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Paraíba.

- Deficit orçamentário equivalente a 7,35% da transferência recebida no exercício de 2010;

- Balanço Orçamentário e Patrimonial incorretamente elaborados.

Tenho dito, inclusive em item adrede comentado, que a despesa para fins orçamentários surge no momento do seu legal empenhamento, aliás, previsão expressamente contida no artigo 35 da Lei n° 4.320/64. Dessa forma, a ausência do prévio procedimento impossibilita a inclusão do suposto gasto no Balanço Orçamentário, não servindo para apuração do resultado do orçamento.

Doutra banda, necessário frisar que, do ponto de vista patrimonial, a despesa brota no instante da ocorrência do fator gerador. Considerando que as obrigações com a Previdência afloram com o dever de pagar salários aos servidores, o compromisso existe, não pode ser esquecido e merece registro obrigatório em contas patrimoniais. Se a sistemática não foi observada, alguns demonstrativos (Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, entre outras) são omissos em relação à realidade financeira/patrimonial do Poder.

A omissão levantada se contrapõe ao disposto no art. 50, inciso III, da LRF e demonstra de maneira incontestada o estado de desorganização da Administração. Ademais, os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas. Destarte, a imperfeição decantada contamina as contas do exercício em análise, para fins de julgamento, bem como, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual n° 18/93, **aplicação de multa pessoal ao ex-gestor**. Cabe, ainda, **recomendação** ao atual Presidente a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

- Classificação incorreta de despesas com pessoal contabilizado no elemento de despesa 36 e 39, prejudicando e dificultando a análise das despesas com pessoal do Ente.

Em sede de análise de defesa, a d. Auditoria assevera que a contabilidade registrou despesa com assessoria jurídica (Joaquim Lopes Vieira), no valor de R\$ 4.800,00, indevidamente no elemento 36

(Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física), quando deveria estar contido no elemento 16 (Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil).

Segundo o MCASP (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, tais elementos são assim conceituados, in verbis:

Outras Despesas Variáveis – Pessoa Civil: despesa orçamentária relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, e cujo pagamento só se efetua em circunstâncias específicas, tais como: hora-extra, substituições; e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física: despesa orçamentária de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados no elemento de despesa específico, tais como: remuneração de serviços eventuais, prestados por pessoa física, sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

A partir dos conceitos esposados, percebe-se que a atividade prestacional jurídica não é exercida por detentor de cargo, emprego ou função pública, não sendo admissível seu enquadramento no elemento Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil.

Por outro lado, é fácil concluir que os serviços de assessoria jurídica, contratados diretamente a pessoa física, antecedidos de inexigibilidade licitatória, são despesas não encaixadas em elemento específico, cujo prestador não possui vínculo empregatício com a entidade, classificável como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física. Ademais, não se pode alegar a substituição de servidor de provimento efetivo, visto que inexistente na estrutura organizacional da Casa Legislativa o cargo de Procurador ou Assessor Jurídico. Portanto, não há irregularidade na contabilização do serviço.

- Pagamento de juros e multa no valor de R\$ 11.090,86, causando prejuízo ao erário

É pacífico nesta Casa que eventuais insuficiências financeiras, alheias a vontade do gestor e por ele não provocadas, podem redundar em atrasos no adimplemento das citadas obrigações, não sendo razoável imputar aos ordenadores de despesas o dever de ressarcir tais prejuízos, entendimento ao qual me acosto, sem olvidar de **recomendar** à atual Administração no sentido de envidar esforços para a quitação de seus compromissos tempestivamente para evitar a ocorrência dos citados danos.

- Admissão irregular de servidores públicos, sem concurso público.

- Pagamento de funcionário, no valor de R\$ 6.630,00, sem comprovação da efetiva realização dos trabalhos realizados.

- Pagamento de despesas irregulares com diárias, no valor de R\$ 6.000,00.

Com efeito, pugna a Auditoria pela falta de provas do exercício de atividades prestacionais desenvolvidas pela Sra. Alic Joeni da Silva de Sousa Leite, ocupante do cargo de tesoureira e agente administrativo. Frisa que a predita servidora preenche cargo de provimento efetivo sem regular aprovação em concurso de provas ou provas e títulos. Afirma que foram fornecidas declarações verbais, transmitidas pelo Sr. Marcos Aurélio Alves Vieira e pela Sra. Zilma Ramalho de Moura Leite, dando notícia do desconhecimento dos serviços realizados pela funcionária. Por fim, cita alguns vereadores que dizem não saber de quem se trata.

A princípio, o paiol de informações enfeixadas conduzir-nos-ia a concluir pela existência de marcantes indícios de não cumprimento da carga horária de trabalho (“funcionária fantasma”), provocando dano ao erário, razão capaz de impor ao gestor a devolução do prejuízo amargado.

De maneira contumaz, solicitei a Assessoria de Gabinete que comprovasse nos autos a proposição do Órgão Auditor. Ao perscrutar o almanaque eletrônico a minha assessoria identificou que a mesma fora designada para participar da comissão permanente de licitação (Portaria n° 001/2010, Doc. 18.251/11, fls. 318), juntamente com o Sr. Marcos Aurélio Alves Vieira e a Sra. Zilma Ramalho de Moura Leite.

Outrossim, resta demonstrada a atuação da indigitada servidora em diversos procedimentos licitatórios (a título de exemplo, carta-convite nº 02/2010, DOC-TC-18251/11, fls. 313/378). Destarte, entendo que o exercício laboral questionado encontra-se formalmente comprovado.

Quanto à **assunção de cargo de provimento** efetivo por servidora não concursada, a eiva é grave e é motivo suficiente para **negativar as contas apresentadas**.

Em relação às **despesas com diárias**, as desconformidades apontadas relacionam-se a aspectos formais dispostos na Resolução Normativa do TCE/PB nº 09/2001, tornando irregular a concessão do benefício, sem, contudo, acusar a não realização do deslocamento. Dito isso, apesar de irregular, não vislumbro a possibilidade de condenar o gestor em débito pela eiva declinada. Cabe **multa** pessoal, com escopo no inciso II, art. 56, da LOTCE.

- Elaboração com inconsistências e posterior envio da GFIP para a Receita Federal do Brasil.

Acena a Auditoria para preparo das Guias de Informações Previdenciárias – GFIP como omissão de informações que redundariam na redução no valor da obrigação previdenciária. Aduz a defesa que adotou providência no sentido de sanar a falha, porém, não trouxe aos autos prova da retificação.

A pecha deve ser **informada à Receita Federal do Brasil** para a tomada de medidas a seu cargo.

- Despesa com assessor jurídico não comprovada, no valor de R\$ 4.800,00;

- Despesas extraorçamentárias sem comprovação, no valor de R\$ 19.390,79;

- Despesas com INSS sem comprovação, no valor de R\$ 14.577,06

Concernente aos gastos com **assessoria jurídica**, pagos em favor do Sr. Joaquim Lopes Vieira, tenho me manifestado rotineiramente pela possibilidade da prestação de tais serviços de maneira oral. Porém, em decisões recente, o Pleno tem, seguindo entendimento propalado por diversos de seus Membros, posicionado-se no sentido da necessidade de fazer constar registros da efetiva atuação do causídico, seja através de peças por ele subscrita, seja por meio de atas das diversas cortes que atestem a sua presença, para sustentação, inclusive oral, em defesa do Ente patrocinado. As considerações são razoáveis, fazendo-me curvar a nova linha de raciocínio recém inaugurada.

Frente ao fato inquinado e percebendo que não houve a juntada de qualquer documento identificador da atuação profissional em favor da Câmara de Santa Inês, passo a considerar a despesa como carente de comprovação e, por consequência, **passível de imputação**.

Tangente aos gastos com a **previdência não comprovados, orçamentário (R\$ 19.390,79) e extraorçamentário (R\$ 14.577,06)**, a defesa tombou aos autos extenso caderno documental para fornecer elementos de prova do recolhimento. Todavia, os arquivos anexados à missiva defensiva, em grande parte, mostram-se ilegíveis, não servindo para os fins a que deveriam se prestar.

Fique consignado que o gestor também alega o saneamento da falha em virtude do parcelamento do débito previdenciário. Peço vênia para discordar do defendente, haja vista tais despesas foram registradas como devidamente pagas e, portanto, necessita de prova documental do adimplemento. O parcelamento só alcança as obrigações pendentes de pagamento, o que, peremptoriamente, não é o caso.

É dever de todos aqueles que guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular. Cabe ao gestor de recursos públicos a comprovação, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes, que importa, necessariamente, em observância aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, eficiência e, acima de tudo, legitimidade.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adylson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo nº 929.531/1998-1, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

“Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Seguindo idêntica linha de raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Destarte, devido à ausência de comprovação dos gastos perquiridos neste tópico, estou convicto da necessidade de **imputar** ao Sr. Gildivan Alves de Lima, Presidente da Câmara Municipal de Santa Inês, a importância de R\$ 38.676,85, sem prejuízo da **comunicação ao Ministério Público Comum** acerca da conduta lesiva ao patrimônio público.

Ante as exposições delineadas, voto, em uníssono com o Parquet, pela:

- I. Irregularidade das contas anuais de responsabilidade do Sr. Gildivan Alves de Lima, Presidente da Câmara Municipal de Santa Inês, relativas ao exercício de 2010;
- II. Declaração de atendimento parcial aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2010, à vista das eivas correlatas, apuradas pela ilustre Auditoria;
- III. Aplicação de multa pessoal, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), ao Sr. Gildivan Alves de Lima, com fulcro no inciso II, do art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;
- IV. Imputação de débito, ao gestor responsável, no montante de R\$ 38.767,85, concernente às despesas não comprovadas com pagamento de obrigações previdenciárias orçamentárias e extraorçamentárias (R\$ 14.577,06 e R\$ 19.390,79, respectivamente) e; assessoria jurídica (R\$ 4.800,00);
- V. Assinação de prazo de 60(sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário dos valores imputados nos itens II e IV supra, sob pena de cobrança executiva;
- VI. Comunicação a Receita Federal do Brasil acerca das falhas no recolhimento das contribuições devidas ao INSS e na elaboração das GFIP;
- VII. Representação ao Ministério Público Comum a respeito dos atos lesivos ao erário público e a contratação de servidora para ocupar cargo de provimento efetivo sem a aprovação em regular concurso público;
- VIII. Recomendação à Câmara Municipal de Santa Inês, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, especialmente no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade e o da boa gestão pública, assim como aos preceitos da Lei nº 4.320/64, Lei de Licitações e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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. **Julgar irregulares** as contas de gestão da Câmara Municipal de Coremas, exercício 2010, de responsabilidade do Sr. **Gildivan Alves de Lima**;
- II. Declarar o **atendimento parcial** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- III. **Aplicar de multa pessoal**, no valor de **R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais)**, ao Sr. **Gildivan Alves de Lima**, com fulcro no inciso II, do art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;
- IV. **Imputar débito** ao Sr^o **Gildivan Alves de Lima**, gestor responsável, no montante de **R\$ 38.767,85 (trinta e oito mil, setecentos e sessenta e sete reais, oitenta e cinco centavos)**, concernente às despesas não comprovadas com pagamento de obrigações previdenciárias orçamentárias e extraorçamentárias (R\$ 14.577,06 e R\$ 19.390,79, respectivamente) e; assessoria jurídica (R\$ 4.800,00);
- V. **Assinar prazo de 60 (sessenta) dias**, a contar da publicação deste ACÓRDÃO no Diário Oficial Eletrônico deste TCE, para recolhimento voluntário¹ dos valores indicados nos itens III e IV supra, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;
- VI. **Comunicar a Receita Federal do Brasil** acerca das falhas no recolhimento das contribuições devidas ao INSS e na elaboração das GFIP;
- VII. **Representar ao Ministério Público Comum** a respeito dos atos lesivos ao erário público e a contratação de servidor para ocupar cargo de provimento efetivo sem a aprovação em regular concurso público;
- VIII. **Recomendar à Câmara Municipal de Santa Inês**, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, especialmente no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade e o da boa gestão pública, assim como aos preceitos da Lei n° 4.320/64, Lei de Licitações e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

João Pessoa, 31 de outubro de 2012.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

¹ Devolução – ao erário municipal;

Multa – 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.

Em 31 de Outubro de 2012



Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL