



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 05796/10*

Origem: Câmara Municipal de Cabedelo

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2009

Interessado: Wellington Viana França

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.** Município de Cabedelo. Exercício de 2009. Falhas não atrativas de reprovação. Atendimento integral às exigências da LRF. Julgamento regular das contas. Recomendações.

### ACÓRDÃO APL-TC 00352/12

#### RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos, da prestação de contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Cabedelo, exercício de 2009, de responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor WELLINGTON VIANA FRANÇA.
2. Do exame preliminar, procedido pelo órgão de instrução, destacaram-se os seguintes aspectos:
  - 2.1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo legal em conformidade com a RN-TC-03/10;
  - 2.2. A lei orçamentária anual estimou as transferências em R\$ 6.670.600,00 e autorizou despesas em igual valor, tendo sido executado o montante de R\$ 6.813.689,88;
  - 2.3. As remunerações dos Vereadores se comportaram dentro dos limites impostos pela legislação pertinente;
  - 2.4. Os gastos com pessoal obedeceram aos limites legais;
  - 2.5. Os gastos do Poder Legislativo foram de 7,96% do somatório da receita tributária e das transferências, cumprindo o disposto no art. 29-A da CF;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 05796/10*

- 2.6. A folha de pagamento de pessoal do Poder Legislativo, no exercício em análise, atingiu 68,9% das transferências recebidas, cumprindo o artigo 29-A, parágrafo primeiro da Constituição Federal;
- 2.7. Não há registro de denúncias encaminhadas a este Tribunal, referentes ao exercício ora analisado, e foi realizada diligência *in loco* no Município de Cabedelo, no período de 14 a 18 de março de 2011;
- 2.8. Atendimento integral às exigências da LRF;
- 2.9. Quanto aos demais aspectos examinados, foram constatadas, sob o título de **irregularidades**, as seguintes ocorrências:
  - 2.9.1. Fornecimento de informações relativas à abertura de créditos adicionais que não correspondem à realidade, devendo o gestor ser responsabilizado pela falha detectada, bem como pela correção da informação disponível no SAGRES;
  - 2.9.2. Realização de despesas sem o prévio procedimento licitatório, quando este era legalmente exigido, no montante de **R\$ 119.350,24**;
  - 2.9.3. Vinculação dos valores das diárias a serem pagas nos deslocamentos de vereadores e servidores do Poder Legislativo;
  - 2.9.4. Descumprimento ao art. 51 da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), tendo em vista que dos servidores designados para compor a Comissão Permanente de Licitação da Câmara Municipal, através da Portaria 110/2009, apenas um era servidor do quadro efetivo da referida Casa legislativa;
  - 2.9.5. Diferença apurada nos valores referentes aos pagamentos de pessoal registrados no elemento de despesa 11 no SAGRES e aqueles constantes nas folhas de pagamento de pessoal, no montante de **R\$ 269.511,68**;
  - 2.9.6. Conflitos entre a concessão de gratificações e a proibição da prestação de serviços além do tempo legalmente previsto, ambos com base na Lei 1.427/08, bem como insuficiente comprovação do cumprimento por parte dos beneficiários dos requisitos exigidos para fazerem jus ao recebimento das



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC N° 05796/10*

mencionadas gratificações, devendo o gestor a época comprovar a regular concessão destes benefícios.

3. Tendo em vista as conclusões do Órgão Técnico, o interessado foi notificado, apresentando justificativas de defesa de fls. 170/378.
4. Ao examinar os documentos, o Órgão Técnico entendeu como **justificada a questão da diferença apurada nos valores referentes aos pagamentos de pessoal registrados no elemento de despesa 11 no SAGRES** e aqueles constantes nas folhas de pagamento de pessoal, mantendo o entendimento inicial no que se refere aos demais itens tidos como irregulares, observando também **que o valor não licitado passou para R\$ 107.672,24**.
5. Instado a se pronunciar o Ministério Público de Contas em parecer da lavra da Procuradora Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, após discorrer sobre a matéria, opinou pelo (a):
  - 5.1. **Julgamento irregular** das contas em análise, no que concerne à gestão do Sr. Wellington Viana França, referente ao exercício de 2009;
  - 5.2. **Declaração de atendimento** aos preceitos da LRF;
  - 5.3. **Aplicação de multa** ao aludido gestor, por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC n° 18/93);
  - 5.4. **Imputação de débito**, no valor de R\$ 263.610,00, em razão da concessão indevida de gratificações;
  - 5.5. **Recomendação** à atual gestão no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, outrossim, além rever o critério adotado para concessão de diárias aos vereadores e servidores da Casa Legislativa, de modo a adequá-lo à finalidade da referida vantagem.

### **VOTO DO RELATOR**

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 05796/10*

objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega<sup>1</sup>, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

*“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infindáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.*

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.

<sup>2</sup> VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 05796/10*

Logo, no campo da ação pública descuidar da estrita legalidade, sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à gestão pública a mácula da irregularidade. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

*“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)*

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.<sup>3</sup>*

Na situação em tela, foi constatada pelo Órgão Técnico, **erro na alimentação do SAGRES**, cujas informações são divergentes das constantes na PCA da Câmara Municipal e no próprio corpo dos decretos de abertura de créditos adicionais.

Apesar de não interferir no resultado, como verificou a Auditoria, a constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios vai de encontro às normas deste Tribunal acerca da prestação de informações ao SAGRES. Naquele sistema, os dados devem refletir a realidade do Ente, permitindo a análise precisa dos fatos ocorridos. A alegação da defesa de que a falha detectada poderia ser de responsabilidade da ASTEC, neste Tribunal, não faz sentido, tendo em vista que os valores apresentados pela defesa são idênticos àqueles constantes do SAGRES, sendo divergentes daqueles constantes nos decretos e sobre os quais a ASTEC não realiza nenhuma ingerência. Todavia, o fato não chegou a interferir ou comprometer a análise por parte do corpo técnico desta Corte.

A **licitação**, por sua vez, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a

---

<sup>3</sup> “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### *PROCESSO TC Nº 05796/10*

licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Após a análise dos documentos apresentados, o Órgão Técnico entendeu que permaneceram despesas sem precedência de processos licitatórios, quando necessários, no montante de R\$ 107.672,24, correspondentes a 1,58% da despesa total da Câmara Municipal. Desse montante, devem ser desconsideradas despesas no valor de R\$ 30.955,53, tendo em vista a devolução dos recursos empregados ao erário por não haver sido realizado o serviço contratado. O interessado enviou, juntamente com a defesa apresentada, o processo de dispensa de licitação nº 27/2009, no valor de R\$ 56.313,40, para realização de serviços de informática, em vista do certame na modalidade convite haver sido considerado deserto. As demais despesas questionadas, no valor de R\$ 20.403,31, tratam de contas telefônicas quitadas durante o exercício, cabendo recomendação com vistas à realização de processo licitatório em busca de vantagens para a administração, por existirem várias companhias prestadoras de serviços de telefonia fixa, servindo ao Município de Cabedelo.

No caso da **composição da CPL**, não se vê ilegalidade, pois, o art. 51 da Lei 8.666/93 exige que a comissão seja composta de pelo menos 2 (dois) servidores do quadro **permanente**. Do referido dispositivo se depreende que pelo menos 2/3 dos integrantes da comissão de licitação devem integrar o quadro permanente da pública administração. Assim, se excluem servidores contratados por prazo determinado, na forma do art. 37, IX, da Constituição da República, servidores cedidos de outras entidades e terceiros estranhos aos quadros, não estando entre os impedidos, servidores comissionados.

Cabe também recomendação, no sentido de modificação da Lei Municipal nº 1037/2001, que prevê o **pagamento de diárias** com base em percentual na remuneração de servidores e vereadores, respeitados o devido processo legal e critérios que evitem qualquer vinculação a vencimentos ou subsídios.

Por fim, tangente ao **conflito entre a concessão de gratificações e a proibição da prestação de serviços** além do tempo legalmente previsto, ambos com base na Lei 1.427/08, e da **falta de comprovação** do cumprimento por parte dos beneficiários dos requisitos exigidos para fazerem jus ao recebimento das mencionadas gratificações, em que se suscita a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 05796/10*

irregularidade de despesa no montante de R\$ 263.610,00, a Lei Municipal 1427/2008, em seu art. 25, prevê que a jornada de trabalho dos servidores de cargos providos em comissão e efetivos será de trinta horas semanais, cumprida de acordo com as necessidades da Secretaria da Câmara Municipal ou de cada parlamentar a que estiver vinculado, vedando, no parágrafo único, a prestação de serviços extraordinários.

A Auditoria entendeu ser mencionado artigo conflitante com o art. 19 da mesma Lei, que permite gratificação de atividade especial pelo desempenho de atividades especiais ou excedentes às atribuições dos respectivos cargos, pela assessoria técnica e assistência técnica às comissões permanentes ou temporárias ou pela participação em grupos ou equipes de trabalhos constituídos pelo Presidente da Câmara Municipal. Não há, todavia, conflito, em virtude da GAE não se referir a serviços extras atinentes ao cargo e sim a atividades especiais não inerentes a este, como por exemplo, a participação em assessoria nas comissões da Casa. Por outro lado, os dispositivos mencionados são válidos até sua revogação ou declaração de inconstitucionalidade e não consta do processo, qualquer informação sobre tais decisões.

Reprise-se, não há qualquer conflito. Um dispositivo trata de gratificações por atividades especiais, ou seja, aquelas que transcendem as atividades normais do cargo; a outra cuida de serviços extraordinários (hora extra), cuja natureza é de mera extensão da jornada de trabalho normal, sem necessidade de acréscimo na substância da função. Em suma, gratificação de atividade é trabalhar mais em função diferente e gratificação de serviço extraordinário é trabalhar mais na mesma função. Vejamos os dispositivos:

*Art. 19. Ainda poderão ser concedidas pelo Presidente da Câmara Municipal aos servidores efetivos, estáveis e comissionados, as seguintes gratificações:*

*I - Gratificação de Atividade Especial - Símbolo PL-GAE - pelo desempenho de atividades especiais ou excedentes às atribuições dos respectivos cargos, pela assessoria técnica e assistência técnica às comissões permanentes ou temporárias, ou pela participação em grupos ou equipes de trabalhos constituídos pelo Presidente da Câmara Municipal.*

*II - Gratificação de Tempo Integral- Símbolo PL-GTI- pelo exercício do cargo em regime de tempo integral e dedicação exclusiva.*

*Parágrafo único. Os valores das gratificações de que tratam os incisos I e II, do artigo anterior, são os constantes do Anexo VI desta Lei.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05796/10

*Art. 25. A jornada de trabalho dos servidores de cargos providos em comissão e efetivos será de trinta horas semanais, cumprida de acordo com as necessidades da Secretaria da Câmara Municipal ou de cada parlamentar a que estiver vinculado.*

*Parágrafo único. Fica vedada a prestação de serviços extraordinários.*

A lei veda o serviço extra, mas se houver é direito laboral e constitucional do servidor receber o pagamento excepcional. É que a lei infraconstitucional não pode derogar comando constitucional que atribui direito a qualquer trabalhador urbano ou rural à percepção de hora extra na ocorrência do fato motivador. Cite-se a Carta da República:

*Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;*

*Art. 39. (...).*

*§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.*

No caso da **comprovação dos serviços prestados**, a d. Auditoria assim dispõe em seu relatório:

*“... durante a realização de diligência in loco, realizada no período de 14 a 18 de março de 2011, embora se tratando de exercício financeiro distinto daquele ora analisado, continuava a vigor a Lei Municipal nº 1.427/08, e não se percebeu quaisquer indícios da prestação de serviços em tempo integral ou com dedicação exclusiva e muito menos que fossem além daqueles legalmente previstos para cada cargo/função que pudessem servir de suporte ou de amparo ao pagamento das gratificações previstas nos incisos I e II do art. 19 da Lei Municipal ora analisada.”*

Além da falta de coincidência entre o período analisado (2009) e a diligência (2011), é de se ponderar a natureza peculiar dos serviços de assessoria. Pode o assessor participar de estudos, idéias e redação de projetos, pronunciamentos e pareceres, sem a necessidade colocar a assinatura para a identificação do trabalho. No caso da assessoria



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 05796/10*

parlamentar também pode não haver horário ou local definido para o trabalho em virtude da especificidade do cargo.

Nesse próprio Tribunal, é comum que as assessorias dos Conselheiros, Auditores e Procuradores atuem sem aposição de assinaturas nos documentos e nos trabalhos que auxiliam na elaboração, sem que isso tolha a concretude, importância, qualidade, pertinência e excelência da atividade realizada, muito menos firmam ponto de jornada de trabalho.

No mais, os valores empregados montam mensalmente a cifra de R\$ 21.967,50, logo, não desgarram do critério de razoabilidade inerente ao pagamento de remuneração da espécie, notadamente por se referir a 18 (dezoito) servidores.

Assim, não há prova robusta para a glosa da despesa, muito menos imputação de débito.

Por todo o exposto, em razão da prestação de contas anual da mesa da Câmara Municipal de Cabedelo, sob a responsabilidade do Senhor WELLINGTON VIANA FRANÇA, na qualidade de Vereador Presidente, relativa ao exercício de **2009**, VOTO, pelo (a):

1. **Declaração de atendimento integral** às exigências da LRF;
2. **Julgamento regular** das contas advindas da Mesa da Câmara Municipal de Cabedelo, de responsabilidade do Senhor WELLINGTON VIANA FRANÇA, na qualidade de Vereador Presidente, relativa ao exercício de **2009**;
3. **Recomendação** à gestão da Câmara Municipal de Cabedelo para adoção de providências com vistas a: (1) realizar processo licitatório para serviço de telefonia; (2) cuidar para que as informações remetidas ao SAGRES reflitam o inteiro teor dos fatos ocorridos na administração; e (3) proceder a desvinculação do valor das diárias das remunerações, observando o devido processo legislativo;
4. **Informação** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 05796/10*

**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC Nº **05796/10**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Cabedelo, exercício de 2009, de responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor WELLINGTON VIANA FRANÇA, **ACORDAM** os integrantes do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, à unanimidade, em sessão plenária hoje realizada, na conformidade do voto do Relator, em:

1. **Declarar o atendimento integral** às exigências da LRF;
2. **Julgar regular** as contas advindas da Mesa da Câmara Municipal de Cabedelo, de responsabilidade do Senhor WELLINGTON VIANA FRANÇA, na qualidade de Vereador Presidente, relativa ao exercício de **2009**;
3. **Recomendar** à gestão da Câmara Municipal de Cabedelo para adoção de providências com vistas a: (1) realizar processo licitatório para serviço de telefonia; (2) cuidar para que as informações remetidas ao SAGRES reflitam o inteiro teor dos fatos ocorridos na administração; e (3) proceder à desvinculação do valor das diárias das remunerações, observando o devido processo legislativo;
4. **Informar** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.

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

Em 16 de Maio de 2012



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR



**Isabella Barbosa Marinho Falcão**  
PROCURADOR(A) GERAL