



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO -TC-02405/11

Poder Legislativo Municipal. Câmara de São José de Caiana. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Atendimento parcial às exigências essenciais da LRF. Regularidade com ressalvas. Recomendação

ACÓRDÃO-APL-TC - 0601/12

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de São José de Caiana, relativa ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do Senhor Francisco Lucivan Herculano, 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 24/11/2011, o relatório eletrônico, com base em uma 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 2010 – LOA nº 277/2009 de 09/12/2009 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 336.000,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 359.259,34 e as Despesas Realizadas, no exercício, alcançaram o valor de R\$ 359.259,34.*
- 4. As Receitas e Despesas Extra-Orçamentárias corresponderam, igualmente, ao valor de R\$ 29.910,91.*
- 5. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representa 7 % das receitas tributárias e transferidas, cumprindo o disposto no Art. 29-A da Constituição Federal.*
- 6. A Folha de Pagamento alcançou o percentual de 61,01% das transferências recebidas, obedecendo ao limite estabelecido no § 1º, do Art. 29-A da Constituição Federal.*
- 7. A despesa com pessoal representou 2,93% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2010, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 8. Os RGF's referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo contido na RN TC nº 07/2009.*
- 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. Falta de comprovação da publicação dos RGFs encaminhados a este Tribunal.*

Gestão Geral:

- 2. Realização de despesas sem licitação, no valor total de R\$ 26.400,00.*
- 3. Lei estabelecendo subsídios dos vereadores por teto máximo, contrariando o art. 29, inciso V, da Constituição Federal.*
- 4. Registro de servidores comissionados no desempenho de tarefas administrativas, rotineiras, contínuas, em detrimento de realização de concurso público.*

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE emitiu o Parecer nº 0315/12, da lavra da Ilustre Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, após tecer considerações acerca das irregularidades remanescentes nos autos, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- **ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e **REPROVAÇÃO DAS CONTAS** referentes ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Sr. Francisco Lucivan Herculano, na qualidade de Vereador-Presidente da **Câmara Municipal de São José de Caiana**, com **COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL** prevista no artigo 56, inc. II da LOTC/PB.
- **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que o atual gestor do Parlamento Mirim de São José de Caiana no sentido de cumprir e fazer cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, sobretudo no tocante à realização de licitação quando exigida, elaboração de projeto de lei fixando o valor dos subsídios dos vereadores e do Presidente da Câmara Municipal, colaboração com o exercício do Controle Externo, obediência às resoluções desta Corte de Contas, dando prioridade à nomeação de servidores concursados para ocupar cargos efetivos e
- **REPRESENTAÇÃO** de ofício ao **MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM**, para fins de para análise detida e respectiva dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), crimes licitatórios e priorização de contratação de pessoal comissionado em detrimento da realização de certame pelo Sr. Francisco Lucivan Herculano ao longo do exercício de 2010.

Compulsando os autos processuais, a Assessoria de Gabinete identificou que, muito embora o Sr. Francisco Lucivan Herculano, gestor do exercício em análise, tenha se feito presente no almanaque processual por intermédio do seu causídico, o mesmo não foi citado regimentalmente. Em função disso foi determinada a citação postal do referido agente político.

Em 26/06/2012, o prefalado edil carregou aos autos epistóla de defesa, sob a forma de documento (TC nº 12.832/12), contestando as irregularidades apontadas pela Auditoria. Analisando a peça aviada, a Unidade Técnica manteve sem alterações o entendimento já exarado.

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

VOTO DO RELATOR:

A Constituição Estadual, § único do art. 70¹, em simetria com a Carta Magna Federal, instituiu o dever de prestar contas a qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, e atribuiu competência ao Tribunal de Contas do Estado para julgá-la, inciso II, art. 71².

Ao se debruçar sobre a vertente prestação de contas, o TCE/PB exerce uma de suas prerrogativas, qual seja, o acompanhamento a posteriori da gestão. Destinado a verificação da regularidade da execução das despesas no exercício, tal acompanhamento visa, também, constatar se os atos de gestão encontram-se em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, notadamente, Legalidade, Moralidade, Impessoalidade e Eficiência.

Sobre os precitados princípios, adverte o saudoso administrativista Hely Lopes Meireles em seu escólio: “... por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.”

Princípios são bases ideológicas que margeiam todo o arcabouço jurídico nacional e hierarquicamente se sobrepõem às leis, tendo em vista que estas são elaboradas em estrita observância àqueles.

Sem perder de vista esses paradigmas, a LRF, Lei Complementar nº 101/00, erigiu a categoria de princípio da Administração Pública, de todas as esferas, a responsabilidade na gestão fiscal, cujos

¹ Art. 70 (...)

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

² Art. 71 (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

pressupostos repousam na ação planejada e transparente, tendente à manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Feitas estas considerações iniciais, passo a divagar sobre os aspectos irregulares apontados pelo Órgão de Instrução.

Gestão Fiscal:

- Falta de comprovação da publicação dos RGF encaminhados a este Tribunal.

O art. 48³ da Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o RGF (Relatório de Gestão Fiscal) como um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, cuja divulgação há de ser ampla, com vistas ao acompanhamento da gestão por parte de qualquer interessado.

A publicação do RGF é instrumento precípua da transparência de uma gestão responsável e proba. O ato de publicar tais relatórios, 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.

Urge aflorar que, malgrado a omissão do Legislativo em publicar os citados relatórios, a publicidade, termo bem mais abrangente que publicação, de certa forma, foi observada, vez que o Edil colacionou aos autos documentos (declarações) fornecidos por representantes de Unidades de Ensino da rede pública (estadual e municipal), da Prefeitura Municipal e Sociedade de Economia Mista Estadual (CAGEPA), dando conta da afixação dos RGF reclamados nos murais daquelas instituições.

Aduz a Auditoria que os RGF não foram publicados em órgão de imprensa oficial. Contudo, esta Casa, reiteradamente, tem aceitado alternativas para a publicização, desde que devidamente comprovadas, caso em comento. Além disso, some-se que a Unidade Técnica de Instrução não identificou dano, desvio ou ainda malversação dos recursos postos a disposição do Presidente da Câmara.

Cabe ao julgador, baseado no princípio do livre convencimento motivado, ajustar, proporcionalmente, a sanção a ser aplicada ao dano efetivo ou potencial causado pela conduta omissiva perpetrada, ou seja, estabelecer a dosimetria da pena em parâmetros razoáveis. A meu ver, a eiva apontada não atrai, para o Gestor, a reprovação das presentes contas, sendo merecedora de recomendação no sentido de se evitar a recalcitrância da imperfeição.

- Despesas não licitadas, no valor de R\$ 26.400,00.

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 advocatícios por intermédio de procedimento de inexigibilidade.

Extrai-se dos autos que o Parlamento Mirim formatou avença com escritório de assessoria jurídica 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 n° 8.666/93), nem o causídico contratado dispõe de notoriedade, desta forma os gastos exigem a feitura de certame na modalidade mais adequada para o vulto da contratação.

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

³ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

- Lei estabelecendo subsídios dos Vereadores por teto máximo, contrariando o art. 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Sobre este ponto, vejamos o disposto no inciso VI, art. 29, da Carta Magna:

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

A inteligência do preceptivo é de nitidez ofuscante. A fixação de valor dos subsídios dos edis não se confunde com o estabelecimento de teto remuneratório para estes. Enquanto a primeira refere-se a quantia pré-determinada, expressa monetariamente, não possibilitando sua percepção aquém ou além do estipulado, o segundo estatui um montante limítrofe, que, se por um lado, não pode ser superado, por outro, admite o recebimento de importância inferior.

Nada obstante a falha na elaboração da Lei nº 05/2008 (instrumento normativo que estabelece os subsídios dos vereadores), é importante noticiar que o mencionado teto remuneratório não ultrapassava o limite estabelecido na alínea a, do inciso VI, art. 29, da CFRB, bem como, o valor efetivamente pago, mês a mês, a cada parlamentar, permaneceu imutável durante todo exercício (R\$ 1.495,00/mês). Desta forma, a eiva revestiu-se de caráter meramente formal, como apropriadamente entendeu a Auditoria quando manteve a “irregularidade com finalidade pedagógica, no sentido de corrigir o referido equívoco nas Leis futuras, pertinentes a aludida questão.” Neste norte, suficiente será recomendar à atual Mesa Diretora não cometer equívoco assemelhado.

- Registro de servidores comissionados no desempenho de tarefas administrativas, rotineiras, contínuas, em detrimento de realização de concurso público.

Além das nove vagas reservadas aos agentes políticos (vereadores), o quadro de pessoal da Câmara Municipal de São José de Caiana é composto dos seguintes cargos (todos de provimento em comissão): Assessor de Comunicação (3), Assessor Especial (1), Chefe de Gabinete (2), Tesoureiro (2) e Secretário de Apoio Parlamentar (2).

A Constituição Federal (V, art. 37) estabelece que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Sem perder de vista os ditames da Lex Mater, é possível verificar que apenas os cargos de Tesoureiro (2) e Secretário de Apoio Parlamentar (2) não apresentam funções compatíveis com as atividades de direção, chefia e assessoramento, portanto, deveriam ser ocupados por servidores efetivos e não por outros com vínculo precário, sendo os demais regularmente providos.

A aprovação em regular concurso público é a maneira mais democrática de acesso aos que almejam laborar no serviço público, afastando, assim, o favorecimento de apaniguados políticos. É prática que se irmana com o princípio da continuidade administrativa, posto que o vínculo permanente e estável que une o servidor à Pública Administração contribui para a formação de uma memória laboral viva, indispensável para o atingimento de grau prestacional capaz de atender aos interesses públicos, primário e secundário.

Outrossim, habilidoso foi o responsável pela defesa quando, inseriu em seu arrazoado, excertos do voto que exarei nas contas do Parlamento Mirim de Piancó (Processo TC nº 4981/10), exercício 2009, acolhido à unanimidade pelo Plenário desta Casa, que, de certa forma, expressa a situação constatada. In litteris:

Ressalve-se que esta falha não decorre exclusivamente da conduta do ex-gestor em análise, e sim de uma série de administrações equivocadas, cujos gestores preferiram, por razões meramente políticas, patrocinar a contratação, em caráter precário, dos aludidos servidores. Portanto, o ex-gestor não pode ser responsável singular por prática desenvolvida anteriormente a sua assunção à Presidência da Casa.

Ante o exposto, este Tribunal tem o dever de recomendar ao atual Presidente do Legislativo Mirim de Piancó que promova o restabelecimento da legalidade, admitindo servidores para os cargos de provimento efetivo, em substituição aos de provimento em comissão, a serem preenchidos com a realização de concurso público de provas ou provas e títulos.

A impropriedade, nada obstante perdurar por várias legislaturas, abre espaço para ressalvas às contas em análise e enseja recomendação ao Chefe do Legislativo Mirim que adote medidas atinentes a realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos, cujas atribuições não se confundem com atividades de direção, chefia e assessoramento.

Ex positis, voto pelo(a):

- *Atendimento parcial às exigências essenciais da LRF;*
- *Regularidade com ressalvas das contas da Mesa da Câmara Municipal de São José de Caiana, relativas ao exercício de 2010;*
- *Recomendação à atual Administração do Poder Legislativo Municipal com vistas a guardar estrita observância aos desígnios da Lei nº 8666/93 e da Lei nº 101/00, sob pena de contaminação de suas contas futuras.*
- *Recomendação ao atual Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de São José de Caiana no sentido de observar o estabelecido na Lei Orgânica Municipal e nas Constituições Estadual e Federal, quando da fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais para a próxima legislatura.*
- *Recomendação ao atual Gestor com vista à adoção de medidas atinentes a realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos, cujas atribuições não se confundem com atividades de direção, chefia e assessoramento.*

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 2010, da Câmara Municipal de São José de Caiana, sob a responsabilidade do Senhor Francisco Lucivan Herculano, atuando como Gestor do Poder Legislativo Municipal;*
- III. ***RECOMENDAR** à Administração da Câmara Municipal para guardar estrita observância aos desígnios da Lei nº 8666/93 e da Lei nº 101/00, sob pena de contaminação de suas contas futuras;*
- IV. ***RECOMENDAR** ao atual Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de São José de Caiana no sentido de observar o estabelecido na Lei Orgânica Municipal e nas Constituições Estadual e Federal, quando da fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais para a próxima legislatura;*
- V. ***RECOMENDAR** ao atual Gestor com vista à adoção de medidas atinentes a realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos, cujas atribuições não se confundem com atividades de direção, chefia e assessoramento.*

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

João Pessoa, 15 de agosto de 2012.

*Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente em exercício*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

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

Em 15 de Agosto de 2012



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL