



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo n.º: **04600/09**

Parecer n.º: **02070/10**

Origem: **CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA**

Natureza: **INSPEÇÃO ESPECIAL**

INSPEÇÃO ESPECIAL. SERVIDORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPORANGA CEDIDOS PARA A CÂMARA MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2008/2009. SONEGAÇÃO DE INFORMAÇÕES. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. IMPUTAÇÃO DE MULTA. ASSINAÇÃO DE PRAZO AO GESTOR RESPONSÁVEL PARA RESTAURAÇÃO DA LEGALIDADE SOB PENA DE MULTA POR INJUSTIFICADA OMISSÃO.

P A R E C E R

Cuida-se de Inspeção Especial realizada pela Câmara Municipal de Itaporanga/PB, com vistas à apuração da legalidade referente à gestão de pessoal no âmbito do município, relativas aos exercícios de 2008 e 2009.

Documentação encartada às fls. 02/256.

Após diligência “*in loco*”, a Auditoria emitiu relatório às fls. 224/229, apontando a ocorrência das seguintes irregularidades:

1. *Pagamento de remuneração sem o devido respaldo legal;*
2. *Excesso de servidores do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Itaporanga cedidos à Câmara Municipal, desempenhando atividades típicas de cargo efetivo no órgão cessionário, em burla ao concurso público;*
3. *Ausência de formalização dos atos de cessão dos servidores da Prefeitura, cedidos à Câmara Municipal;*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

4. *Ocorrência de desvios de função;*
5. *Sonegação de informações quanto ao grau de parentesco existente entre servidores e agentes políticos e entre os próprios servidores, sendo anexada informação de que a servidora Solange de Sá Aguiar Silva, Secretária Executiva, possui laços de parentesco com um Vereador;*
6. *Excesso de ocupantes do cargo de Assessor de Comunicação;*
7. *As normas que dispõem sobre os cargos comissionados da edilidade não informa as competências, atribuições e responsabilidades dos detentores dos cargos;*
8. *Não retenção de Imposto de Renda sobre os subsídios do Vereador José Honório de Souza;*
9. *Existência de 02 servidores do magistério municipal cedidos à Câmara Municipal, com ônus para a Prefeitura, mas que continuam percebendo suas remunerações com recursos do FUNDEB, quando efetivamente não estão em sala de aula.*

Com arrimo nos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, expediu-se notificação ao Presidente da Câmara Municipal no exercício de 2009, **Sr. José Serafim de Queiróz Filho**.

Defesa apresentada conjuntamente pelos Srs. **José Valeriano da Fonseca** (exercício 2008) e José Serafim de Queiroz Filho (gestor exercício 2009), às fls. 234/244.

Relatório de análise de defesa realizada pelo Órgão Auditor, fls. 246/255.

A seguir, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para exame e parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

No presente caso, examina-se a legalidade dos atos de gestão de pessoal da Câmara Municipal de Itaporanga/PB no que respeita aos fatos a seguir elencados.

1- Pagamento de remuneração sem o devido respaldo legal.

Informa o interessado que a Câmara Municipal possui quadro de pessoal, cujos cargos foram criados conforme determinam as Leis Municipais n.ºs. 322/92, 448/92 e 476/99.

A diligência realizada no período de 20 a 24 de março do exercício de 2009 identificou os servidores ativos, inativos e prestadores de serviço do Legislativo Municipal de Itaporanga.

Como bem explanou o Órgão Auditor, o reajuste dos servidores da Câmara Municipal depende de iniciativa do Prefeito Municipal, bem como o reajuste dos servidores do Executivo. Entretanto, em relação ao subsídio dos Vereadores devem ser observadas as normas previstas na Constituição, bem como os critérios dispostos na Lei Orgânica do Município.



ESTADO DA PARAÍBA
 TRIBUNAL DE CONTAS
 MINISTÉRIO PÚBLICO

Além disso, tratando-se de subsídios dos vereadores, a Constituição Federal é bem clara ao vedar o aumento em uma mesma legislatura, conforme inciso VI, do art. 29. Ou seja, a fixação se dá em cada legislatura para a subsequente.

Conforme determinou em seu inciso X, art. 37, deve-se guardar observância ao princípio da reserva de lei, uma vez que somente por lei específica poderá ser fixado ou alterado o subsídio.

Portanto, remanesce a irregularidade, uma vez que a fixação de valores pecuniários não encontra respaldo legal em Resolução, (Resolução nº 001/2003) não albergado pela Constituição Federal.

2- Excesso de servidores do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Itaporanga cedidos para a Câmara Municipal (docs, fls. 85/65), supostamente desempenhando ou executando atividades típicas de cargo efetivo no órgão cessionário, configurando-se em burla ao concurso público (CF. art. 37, II), além de desvirtuar os limites de gastos de pessoal de ambos os poderes municipais, haja vista que o quantitativo é relevante.

A cessão de servidores do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Itaporanga cedidos para a Câmara Municipal incorre em suposta irregularidade, uma vez que a cessão de servidores, costumeiramente utilizada em tempos idos, sobremodo, em época anterior à vigência da atual Constituição Federal, é instituto que deve ser expurgado da Administração Pública, posto não se coadunar com o atual ordenamento jurídico constitucional, mostrando-se possível apenas quando se tratar de cessão do servidor *para exercício de cargo em comissão* e ainda assim, *excepcionalmente*.

Isto porque, se a cessão configura uma situação em que um órgão ou entidade disponibiliza um servidor integrante do seu quadro de pessoal para exercer, em outro órgão, cargo ou emprego de que não é titular, a sua efetivação revela desvio de função e, conseqüentemente, burla à exigência de aprovação prévia em concurso público para investidura em cargo/emprego público, a qual se encontra consubstanciada no art. 37, II, da Carta Magna Federal, *in verbis*:

“Art. 37 (...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”

Dessa forma, não se revestindo o cargo para exercício do qual o servidor é cedido da natureza de cargo em comissão, o seu exercício por meio desse instituto representa irregular desvio de função, bem assim desrespeito à regra constitucional do concurso público e do isonômico e



ESTADO DA PARAÍBA
 TRIBUNAL DE CONTAS
 MINISTÉRIO PÚBLICO

impessoal acesso aos cargos públicos. Por conseguinte, denota quebra de vários princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, a exemplo dos da legalidade, da impessoalidade, da isonomia e da moralidade. Ademais, demonstra falha no aspecto organizacional, porquanto as entidades públicas devem procurar compor seus quadros funcionais da maneira mais autônoma possível.

Os argumentos da defesa não possuem o condão de solucionar a irregularidade detectada, e, como bem apontou a Auditoria, não caberia invocar os ditames da Resolução nº 001/2008.

Com efeito, dos autos se depreende que servidores públicos podem ser colocados à disposição de outros Órgãos e Entidades desde que o ônus decorrente de salários, vantagens e encargos sociais sejam assumidos, expressamente, pelo Órgão Requisitante, bem como regulamentados nos moldes previstos em Lei.

3- Não formalização dos atos de cessão dos servidores FLAVIANO PORCINO DA SILVA (Oper. Máq. Pesadas), FRANCISCO DE ASSIS ALVES (Professor), JOSÉ PEREIRA DE SOUSA (Operário), RILVA GIUMENA BATISTA DE LACERDA (Gari), RITA DE CÁSSIA SABINO DE ARAÚJO (Professor) e MARIA EDNA VICENTE DE ARAÚJO LEMOS (Professor).

Observa-se dos autos a ausência dos atos formalizadores correspondentes aos servidores cedidos, mencionados no quadro 3.3 de fls. 227, como bem enfatizou o Órgão de Instrução, havendo apenas ofícios da Câmara Municipal requisitando tais agentes ao Poder Executivo Municipal.

Note-se que, é de competência do órgão cessionário suportar despesas com a cessão de servidores da Prefeitura Municipal de Itaporanga para atender a deficiências de pessoal da Câmara Municipal, porquanto os servidores municipais devem exercer suas atividades nos órgãos e entidades a que estão vinculados e nas atribuições dos respectivos cargos, razão da admissão no serviço público municipal, evitando, por conseguinte, irregularidades na análise na gestão de pessoal, ora examinada.

Contudo, no campo cooperativo com outras esferas administrativas, será admissível a cessão de servidores para o Poder Judiciário quando atendidas às seguintes condições: a) demonstração do caráter excepcional da cessão; b) demonstração do relevante interesse público local na cessão do servidor efetivo; c) existência de autorização legislativa para o Chefe do Poder **editar ato regularizando a cessão**; d) desoneração do Município dos custos com remuneração e encargos sociais do servidor cedido, que devem ser suportados pelo órgão ou entidade cessionária; e) atendimento ao disposto no art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 quando, excepcionalmente, os custos sejam suportados pelo Município (autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual e convênio, acordo, ajuste ou congênere específico); f) **exclusivamente de servidores efetivos, vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de**



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

qualquer natureza, e de ocupantes de cargo em comissão. (TCE / SC – Processo nº [CON-01/03400923](#); Parecer: COG-590/02; Decisão: 1247/2003; Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos; Julgamento: 05/05/2003; Publicação D.O.E: 01/07/2003.)¹

- 4- **Ocorrência de desvio de função, com relação a alguns servidores cedidos pelo Poder Executivo, considerando que os cargos originários aos quais estão investidos não se coadunam com os afazeres da Câmara Municipal e nem possuem cargo correspondente na estrutura do Poder Legislativo, conforme se observa no tópico anterior (Exerc. 2009).**
- 5- **Sonegação de informações quanto ao grau de parentesco existente entre servidores e agentes políticos e entre os próprios servidores. Foi anexada uma declaração que cita a servidora Solange de Sá Aguiar Silva – Secretária Executiva como sendo parente de um Vereador, sem precisar o grau de parentesco e informar qual o agente político a que está vinculada com laços sanguíneos, de modo que está caracterizada a prática do nepotismo, conforme se depreende da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal. (Exercício 2009).**

Neste caso, o interessado informa que apenas, a Sr^a. Solange de Sá Aguiar Silva, tinha parentesco de servidor com Vereador, porém foi exonerada do cargo que ocupava - Secretária Executiva, segundo Portaria em anexo, fls. 240. Entretanto, o Órgão Auditor constatou através de inspeção, que persiste a irregularidade em 2008.

Quanto à sonegação de informação do grau de parentesco entre servidores e agentes políticos, e ainda, entre os servidores configura-se obstaculação das atividades fiscalizatórias desta Corte, o que implica em responsabilização por tal negligência.

- 6- **Excesso de ocupantes do cargo de ASSESSOR DE COMUNICAÇÃO (07 servidores), visto que para exercer as atribuições de repassar as informações de interesse do Órgão para a imprensa ou vice-versa, bastaria um ocupante, violando o Princípio da Economicidade, (Exercício 2008).**
- 7- **A Auditoria verifica que as normas que dispõem sobre os cargos comissionados da Edilidade (Leis nºs 301/92, 322/92, 448/98, 476/99 e 489/99), às fls. 005/031, não informam as competências, atribuições e responsabilidades dos detentores dos cargos. Para ilustrar, existem dois Assessores de Imprensa e dois Secretários Executivos investidos na Edilidade (Exercício 2008 e 2009).**

¹ Extraído do sítio: http://consulta.tce.sc.gov.br/cog/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1364



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Consoante se observa, o interessado divergiu do entendimento da Auditoria alegando que não houve excesso de ocupantes de cargo de Assessor de Comunicação, pois não foi ultrapassado o número de treze vagas criadas pela Lei nº 448/99.

Observe-se que as leis municipais supracitadas não regulamentam os cargos criados (art. 5º da Lei nº 322/92) e que ainda persistem lacunas referentes às atribuições, competências e responsabilidades dos referidos cargos: - Assessor Jurídico do Legislativo – Tesoureiro – Assessor de Comunicação – Diretor de Arquivo e Documentação Parlamentar.

8- Não retenção do Imposto de Renda na fonte incidente sobre os subsídios do vereador José Honório de Souza, ao contrário dos demais Edis, que tem os valores descontados (docs. Fls. 037) (Exercícios 2009).

Segundo a defesa, o Vereador Sr. José Honório de Sousa por ser cidadão maior de oitenta anos, tornou-se isento do pagamento do imposto de renda.

Informou a d. Auditoria, em relatório às fls. 254, que os contribuintes com mais de 65 anos, pensionistas ou aposentados da Previdência Social da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, por pessoa jurídica de Direito Público ou entidade de Previdência Privada, obtêm isenção dos valores recebidos até o dobro do limite de isenção, ocorrendo tributação sobre o valor que ultrapassar este limite.

Sobre esta eiva, observa-se nos autos que não há comprovação de que o Sr. José Honório de Sousa percebeu valor menor que a isenção.

Saliente-se ainda, que é dever constitucional a retenção do Imposto de Renda na Fonte incidente sobre os subsídios de agentes políticos. Além de seu caráter obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente.

Assim, nos termos do art. 158, inciso I da Carta Magna, se lê:

Art. 158. Pertencem aos Municípios: (EC nº 42/2003).

I – o produto da arrecadação do Imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Consoante se depreende do texto constitucional, o legislador deliberou por considerar para fins de arrecadação de imposto que pertence aos Municípios tal arrecadação.

Ademais, segundo Parecer Normativo deste Egrégio Tribunal, PN-TC- 52/2004, será motivo de parecer contrário à aprovação de contas dos Prefeitos Municipais:



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

“2.. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município, inclusive a agentes políticos“

Como demonstrado acima, tal Parecer é aplicado extensivamente às Prestações de Contas das Câmaras Municipais. Assim, cumpre seja dada ciência ao Instituto Previdenciário (INSS) para as devidas providências.

9- Existência de 02 (dois) servidores do magistério municipal (professores), cedidos à Câmara Municipal em janeiro/2009, com ônus para a Prefeitura, mas que continuam percebendo suas remunerações com recursos do FUNDEB, quando efetivamente não estão em sala de aula, tendo esta Auditoria remetido expediente para a competente DIAGM (Prest. Contas).

Convém ressaltar que Professores que não estão em sala de aula não fazem jus aos recursos do FUNDEF, o qual foi concebido com a finalidade de melhorar e ampliar o acesso à educação, de forma a concretizar os ditames constitucionais relativos à educação fundamental, financiando projetos e programas do ensino fundamental e implementando a valorização do magistério efetivamente atuante em suas funções. É necessário, portanto, que a aplicação de seus recursos seja feita de forma a atender suas finalidades.

Foi apurado que os servidores do magistério Francisco de Assis Alves e Rita de Cássia Sabino de Araújo (Professores), cedidos à Câmara Municipal, continuam percebendo remuneração do FUNDEB. Nesse aspecto, as despesas não inerentes à educação e pagas com recursos do FUNDEB, tidas como irregulares por sua não comprovação ou por sua inadequação às finalidades do Fundo, estão sendo realizadas com **desvio de finalidade**, obrigando o gestor a comprovar a relação dessas despesas com o Fundo, sob pena de devolução das quantias pagas de maneira irregular.

Nesse sentido, impera observar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), como fundo especial que é, constitui-se do produto de receitas específicas que, **por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos.**

Observa-se, portanto, que em face de expressa disposição legal, os recursos do FUNDEF devem ser aplicados **exclusivamente** na manutenção e desenvolvimento da educação



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

básica e na valorização do seu Magistério, não podendo ser dirigidos para qualquer outro fim. Ademais, sua aplicação deve-se efetivar nos precisos termos da legislação pertinente, sob pena de responsabilidade do administrador.

Considerando as informações do Órgão de Instrução, oriundas de inspeção no Município de Itaporanga, este PARQUET opina pela manutenção de todas as irregularidades.

Frente ao exposto, à vista dos fatos e dos fundamentos retromencionados, e por tudo que consta nos autos, esta Representante do Ministério Público Especial pugna pelo (a):

- a) APLICAÇÃO DE MULTA aos Gestores Municipais, Sr. José Valeriano da Fonseca e José Serafim de Queiroz Filho, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, por inobservância às normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria;
- b) BAIXA de RESOLUÇÃO assinando prazo ao Gestor responsável da Câmara Municipal de Itaporanga para a regularização das pendências apontadas visando o restabelecimento da legalidade.

João Pessoa, 14 de dezembro de 2010.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO

Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB em exercício