

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Redator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Responsável: José Augusto da Costa

Advogada: Dra. Fabiana Maria Falção Ismael da Costa

Procurador: Flávio Augusto Cardoso Cunha

Interessados: ISMAEL E COSTA ADVOGADOS ASSOCIADOS e outro

EMENTA: PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL — PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS — PRESIDENTE DE CÂMARA DE VEREADORES — ORDENADOR DE DESPESAS — CONTAS DE GESTÃO — APRECIAÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO — ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA E NO ART. 1°, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 — Gastos com folha de pagamento em percentual um pouco superior ao limite determinado pela Carta Magna — Preenchimento do quadro de pessoal do Parlamento Mirim com servidores exclusivamente comissionados — Eivas que não comprometem o equilíbrio das contas, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Regularidade. Ressalva do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB. Recomendações.

#### ACÓRDÃO APL - TC - 00608/14

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR/PB*, relativa ao exercício financeiro de 2012, *SR. JOSÉ AUGUSTO DA COSTA*, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com as ausências justificadas do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e do Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, a declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, bem como a convocação do Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos, em sessão plenária realizada nesta data, vencidos parcialmente a proposta de decisão do relator e o voto do Conselheiro em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos, este divergindo do relator apenas em relação à imputação de débito atinente ao registro de dispêndios com assessoria jurídica sem demonstração das serventias realizadas, na conformidade dos votos divergentes dos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão, Arnóbio Alves Viana e André Carlo Torres Pontes, em:

1) Por maioria, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR REGULARES* as referidas contas.



- 2) Por maioria, *INFORMAR* à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetíveis de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcancadas.
- 3) Por unanimidade, *ENVIAR* recomendações no sentido de que o atual Presidente do Poder Legislativo de Pilar/PB, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Publique-se, registre-se e intime-se. TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 10 de dezembro de 2014

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO Conselheiro Umberto Silveira Porto Vice-Presidente no Exercício da Presidência

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO Conselheiro Fernando Rodrigues Catão Redator

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo **Relator** 

Presente:

Representante do Ministério Público Especial
ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



#### **RELATÓRIO**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos do exame das contas de gestão do ex-Presidente da Câmara Municipal de Pilar/PB, Sr. José Augusto da Costa, relativas ao exercício financeiro de 2012, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 01 de abril de 2013.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em inspecão *in loco* realizada no período de 24 a 28 de fevereiro de 2014, emitiram relatório inicial, fls. 35/43, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi encaminhada ao Tribunal em conformidade com os ditames previstos na Resolução Normativa RN - TC - 03/2010; b) a Lei Orçamentária Anual - Lei Municipal n.º 0408/2012 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 701.394,00 cada; c) a receita orcamentária efetivamente transferida durante o exercício foi de R\$ 583.256,64, correspondendo a 83,16% da previsão originária; d) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 583.256,64, também representando 83,16% dos dispêndios inicialmente fixados; e) o total da despesa do Poder Legislativo alcançou o percentual de 6,55% do somatório da receita tributária e das transferências efetivamente arrecadadas no ano anterior pela Urbe - R\$ 8.902.726,60; f) as despesas com a folha de pagamento da Câmara Municipal, após os devidos ajustes, abrangeram a importância de R\$ 413.012,64 ou 70,81% dos repasses recebidos (R\$ 583.256,64); e g) a receita extraorçamentária acumulada no exercício, bem como a despesa extraorçamentária executada no ano, atingiram, cada uma, a soma de R\$ 94.037,40.

No tocante à remuneração dos Vereadores, verificaram os técnicos da DIAGM V que: a) os Membros do Poder Legislativo da Comuna receberam subsídios de acordo com o disciplinado no art. 29, inciso VI, alínea "b", da Lei Maior, ou seja, inferiores aos 30% dos estabelecidos para os Deputados Estaduais; b) os estipêndios dos Edis estiveram dentro dos limites instituídos na Lei Municipal n.º 369/2008, quais sejam, até R\$ 6.000,00 para o Presidente do Parlamento Mirim e até R\$ 3.000,00 para os demais Vereadores; e c) os vencimentos totais recebidos no exercício pelos referidos Agentes Políticos, inclusive os do então Presidente da Câmara, alcançaram o montante de R\$ 300.000,00, correspondendo a 3,17% da receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício pelo Município (R\$ 9.476.943,59), abaixo, portanto, do percentual de 5% fixado no art. 29, inciso VII, da Constituição Federal.

Especificamente no tocante aos aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), assinalaram os inspetores da unidade técnica que: a) considerando o disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal do Poder Legislativo alcançou a soma de R\$ 413.012,64 ou 2,90% da Receita Corrente Líquida – RCL da Comuna (R\$ 14.264.211,40), cumprindo, por conseguinte, os limites de 6% (máximo) e 5,7% (prudencial), estabelecidos, respectivamente, nos arts. 20, inciso III, alínea "a", e 22, parágrafo único, ambos da supracitada lei; e b) os Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs referentes aos dois semestres do



período analisado foram encaminhados ao Tribunal dentro do prazo estabelecido na Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2009, acompanhados da comprovação de suas publicações e contendo todos os demonstrativos previstos na legislação de regência.

Ao final, os analistas desta Corte apontaram as irregularidades constatadas, quais sejam: a) dispêndios com folha de pagamento em percentual superior ao determinado no art. 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal; b) pagamentos de serviços jurídicos e de locação de veículo sem comprovação nos valores de R\$ 14.400,00 e 8.685,00, respectivamente; e c) preenchimento do quadro de pessoal da Edilidade com 100% de servidores comissionados, em detrimento a realização de concurso público.

Efetuadas as citações do ex-Presidente da Câmara de Vereadores, Sr. José Augusto da Costa, da sociedade ISMAEL E COSTA ADVOGADOS ASSOCIADOS, na pessoa de sua representante legal, Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa, e do contratado Luiz Chaves de Oliveira, fls. 45, 77, 79, 83 e 94, o ex-Chefe do Poder Legislativo enviou contestação, fls. 46/73, enquanto a sociedade, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 85, deferido pelo relator, fls. 86/87, e o Sr. Luiz Chaves de Oliveira deixaram os prazos transcorrerem *in albis*.

O antigo gestor do Parlamento Mirim de Pilar/PB, através de sua advogada, Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa, juntou documentos e alegou, resumidamente, que: a) as despesas com folha de pagamento alcançaram 65,04% das transferências recebidas; b) as serventias jurídicas foram implementadas para o acompanhamento da legalidade dos atos e procedimentos da Casa Legislativa; c) o automóvel de propriedade da Edilidade realizava, geralmente, o transporte de Vereadores e servidores nos limites da Comuna, enquanto o veículo locado era destinado à realização de viagens ao Município de João Pessoa para tratar de interesses do Legislativo; e d) a realização de concurso público para preenchimento de apenas 02 (dois) cargos é muito oneroso.

Encaminhados os autos aos inspetores da unidade técnica, estes, após examinar a referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 98/102, onde mantiveram *in totum* o seu posicionamento acerca das máculas apontadas na peça exordial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPjTCE/PB, ao se pronunciar sobre a matéria, fls. 104/108, pugnou, em síntese, pelo (a): a) irregularidade das contas em apreço e declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF; b) imputação de débito ao antigo gestor do Poder Legislativo do Município de Pilar/PB quanto aos gastos não comprovados, concorde apuração da unidade técnica, e cominação da multa prevista no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB; c) envio de recomendações ao atual gestor do Poder Legislativo de Pilar/PB no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, de não repetir as falhas ora detectadas, e, notadamente, providenciar a reestruturação do quadro de pessoal da Edilidade, por meio da realização de concurso público, com vistas à admissão de pessoal para ocupar cargos efetivos; e d) encaminhamento de representação ao Ministério Público Comum, para a



adoção das medidas legais pertinentes, diante dos indícios de atos de improbidade administrativa e ilícitos penais.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fl. 109, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 24 de novembro de 2014 e a certidão de fl. 110.

É o relatório.

#### PROPOSTA DE DECISÃO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): No tocante às despesas com a folha de pagamento do Poder Legislativo da Comuna, verifica-se, conforme destacado pelos técnicos desta Corte, que, com inclusão de outros gastos com pessoal, na ordem de R\$ 33.687,00, atinentes às assessorias jurídica e contábil, o total da folha alcançou a soma de R\$ 413.012,64 (R\$ 379.325,64 + R\$ 33.687,00), representando 70,81% das transferências recebidas, R\$ 583.256,64, revelando, com as devidas ponderações, transgressão ao disposto no art. 29-A, § 1°, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 29-A. (...)

§  $1^{\circ}$  A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Já em relação à composição do quadro de pessoal da Edilidade, concorde também evidenciado pelos inspetores do Tribunal, constata-se a existência, além de 09 (nove) Vereadores, de 11 (onze) servidores, todos ocupantes de cargos comissionados (Documento TC n.º 09786/14), demonstrando, desta forma, que a nomeação de pessoas para o exercício de postos em comissão correspondeu à totalidade da estrutura de pessoal. Portanto, o administrador da Casa Legislativa deve ser alertado de que as tarefas rotineiras precisam ser desempenhadas por servidores ocupantes de cargos efetivos.

Neste sentido, é preciso assinalar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, *verbum pro verbo*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, <u>impessoalidade</u>, <u>moralidade</u>, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



I - (omissis)

II - <u>a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público</u> 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; (destaques ausentes no texto de origem)

Abordando o tema em disceptação, reportamo-nos à jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF acerca da matéria, *verbo ad verbum*:

(...) 1. A exigência constitucional do concurso público não pode ser contornada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza; precedentes. (...) (STF – Tribunal Pleno – ADI 1141/GO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça, 04 nov. 1994, p. 29.829)

Por fim, temos o registro de gastos com assessoria jurídica sem indicação das serventias realizadas no total de R\$ 14.400,00 e com locação de veículo sem a comprovação de sua finalidade pública na soma de R\$ 8.685,00. Com efeito, conforme informado pelos especialistas do Tribunal, fl. 36, não há nos autos nenhum documento comprobatório dos serviços executados pela sociedade ISMAEL E COSTA ADVOGADOS ASSOCIADOS, Documento TC n.º 09854/14, e, apesar da Edilidade já dispor do veículo FIAT UNO, placa MOQ 7089, fl. 13, foram pagos serviços de locação de outro automóvel, Documento TC n.º 10638/14, sem qualquer justificativa de sua necessidade pública.

Destarte, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie, pois o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre assinalar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.



De mais a mais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no já descrito art. 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *verbatim*:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (grifo inexistente no original)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *ad literam*:

Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, <u>a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário</u>, por ele subministrada.

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (nosso grifo)

Já o eminente Ministro Marco Aurélio, relator na Segunda Turma do STF do Recurso Extraordinário n.º 160.381/SP, publicado no Diário da Justiça de 12 de agosto de 1994, página n.º 20.052, destaca, em seu voto, o seguinte entendimento: "O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César."



Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do Chefe do Poder Legislativo da Comuna de Pilar/PB durante o exercício financeiro de 2012, Sr. José Augusto da Costa, resta configurada, além de outras deliberações, a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 7.882,17, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o antigo gestor enquadrado nos seguintes incisos do referido artigo, senão vejamos:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (omissis)

 II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

 III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

Ex positis, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, e no art. 1°, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *JULGUE IRREGULARES* as contas do Presidente do Poder Legislativo da Comuna de Pilar/PB durante o exercício financeiro de 2012, Sr. José Augusto da Costa.
- 2) *IMPUTE* ao ex-gestor da Câmara de Vereadores de Pilar/PB, Sr. José Augusto da Costa, CPF n.º 338.463.404-72, débito na soma de R\$ 23.085,00 (vinte e três mil, e oitenta e cinco reais), concernentes à escrituração de dispêndios com assessoria jurídica sem demonstração das serventias realizadas, R\$ 14.400,00, e à efetivação de despesas com locação de veículo sem a comprovação de sua finalidade pública, R\$ 8.685,00.
- 3) FIXE o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, cabendo à Prefeita Municipal de Pilar/PB, Sra. Virgínia Maria Peixoto Velloso Borges Ribeiro, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba TJ/PB.



- 4) APLIQUE MULTA ao antigo Chefe do Parlamento de Pilar/PB, Sr. José Augusto da Costa, no valor de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais, e dezessete centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB LOTCE/PB.
- 5) ASSINE o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, também com a devida comprovação do seu efetivo adimplemento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pela inteira satisfação da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba TJ/PB.
- 6) *ENVIE* recomendações no sentido de que o atual Presidente do Poder Legislativo de Pilar/PB, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.
- 7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETA* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.

#### Em 10 de Dezembro de 2014



#### **Cons. Umberto Silveira Porto**

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



#### Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

**RELATOR** 



## **Cons. Fernando Rodrigues Catão** FORMALIZADOR

# Assinado Eletronicamente conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e pelo Regimento Interno, alterado pela RA TC 18/2009

Elvira Samara Pereira de Oliveira

PROCURADOR(A) GERAL