



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO -TC-03434/09

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Olho D'Água. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2008. Atendimento parcial às exigências essenciais da LRF. Regularidade com ressalvas. Aplicação de Multa. Recomendações.

ACÓRDÃO-APL-TC - 864 /2010

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Olho D'Água, relativa ao exercício de 2008, sob a responsabilidade da Senhora Joana Sabino de Almeida, atuando como gestora 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 22/04/2010, o Relatório de fls. 105/110, com base numa amostragem representativa da documentação enviada a este TCE, bem como, em diligência, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1. A PCA foi apresentada no prazo legal e de acordo com a RN-TC-99/97.*
- 2. A Lei Orçamentária Anual de 2008 – LOA nº 009/2007 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 400.000,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 337.027,51 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o montante de R\$ 306.094,91, apresentando um superávit orçamentário de R\$ 30.932,60.*
- 4. As Receitas e Despesas Extra-Orçamentárias corresponderam, respectivamente, aos valores de R\$ 29.463,73 e R\$ 29.288,82.*
- 5. As Despesas Totais do Poder Legislativo Municipal representaram 8,08% das Receitas Tributárias e Transferidas, não atendendo à CF/88¹.*
- 6. As Despesas Totais com folha de pagamento do Poder Legislativo atingiram 67,74% das transferências recebidas, cumprindo o artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal.*
- 7. A Despesa com Pessoal representou 3,89% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2008, cumprindo o 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-07/04, contêm todos os demonstrativos previstos na Portaria nº 574/07 da Secretaria do Tesouro Nacional, todavia só foi comprovada a publicação do RGF referente ao 1º semestre.*
- 9. Regularidade na remuneração dos senhores Vereadores.*
- 10. 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 notificação da Gestora respeitando, assim, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, tendo a mesma se utilizado desta prerrogativa para apresentar contrarrazões ao relatório exordial da douta Auditoria. Esta, após análise meritória das alegações, manteve incólume o entendimento inicialmente proferido, ou seja:

Gestão Fiscal:

¹ Art. 29-A. 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:
I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

1. *Gastos do Poder Legislativo não atendendo ao que dispõe o art. 29-A¹ da Constituição Federal;*
2. *Não foi comprovada a publicação do RGF referente ao 2º semestre em Órgão de Imprensa Oficial.*

Gestão Geral:

1. *Despesa não licitada no valor de R\$ 12.000,00, equivalente a 3,92% das despesas orçamentárias totais;*
2. *Omissão do Poder Legislativo em obter por via administrativa ou judicial os balancetes mensais acompanhados de documentação comprobatória;*
3. *Presença de servidores comissionados no desempenho de atividade-meio.*

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE emitiu Parecer da lavra do Ilustre Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, à exceção do item referente à presença de servidores comissionados no desempenho de atividade-meio, sobre a qual o Parquet entendeu que o fato enseja recomendações à Câmara Municipal no sentido de regularizar o seu quadro de pessoal, amoldando-se, assim, às normas de regência.

Ao final, opinou o representante ministerial pela:

1. *Irregularidade da vertente prestação de contas;*
2. *Atendimento parcial dos preceitos da LRF;*
3. *Aplicação de multa com fulcro no art. 56 da LOTCE ao ex-gestor;*
4. *Recomendação à Administração da Câmara Municipal de evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as contas de gestão.*

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

VOTO DO RELATOR:

A Constituição Estadual, § 1º do art. 70², 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. 71³.

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 à 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.

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 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:

- Gastos do Poder Legislativo não atendendo ao que dispõe o art. 29-A da Constituição Federal:

² Art. 70 (...)

¹ § 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, assumam obrigações de natureza pecuniária.

³ 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;

A Constituição Federal em seu art. 29-A, com redação dada pela EC nº 25/00, fixa como limite de gastos totais com o Legislativo, de Municípios com número de habitantes inferior a 100 mil, o percentual de 8% da receita tributária e transferências constitucionais efetivamente realizadas no exercício anterior.

Cotejando o preceptivo constitucional com a realidade fática observada, verifica-se que a Câmara Municipal de Olho D'Água realizou despesas a maior do que o permitido. Há de se sopesar, todavia, que malgrado a não observância do mandamento legal, o percentual atingiu 8,08%, ultrapassando o estabelecido em, apenas, 0,08%, situação que, no nosso sentir, é passível de relevação, sem prejuízo da recomendação à atual Mesa Diretora com vista ao atendimento dos desígnios constitucionais, legais e infralegais.

- Não foi comprovada a publicação do RGF referente ao 2º semestre em Órgão de Imprensa Oficial:

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.

Quando da apresentação de defesa por parte do interessado, o mesmo fez juntar comprovação do encaminhamento do referido RGF para divulgação junto a órgãos e entidades situadas no município de Olho D'Água, fixando os relatórios nos respectivos murais de suas repartições, fato que me leva a entender que houve a devida publicidade do Relatório de Gestão Fiscal.

Gestão Geral:

- Despesa não licitada no valor de R\$ 12.000,00, equivalente a 3,92% das despesas orçamentárias totais:

A despesa em questão refere-se à contratação de assessoria jurídica. É entendimento predominante desta Corte que tal serviço pode, em certas situações, ser contratado mediante inexigibilidade licitatória. A inexigibilidade deve ser demonstrada em processo próprio e regular com base no permissivo legal do art. 25, da Lei nº 8.666/93.

No caso concreto, a determinação legal não foi cumprida, pois se deixou de formalizar processo específico de inexigibilidade. Todavia, a falha apresentada é formal, no nosso sentir, por não importar em qualquer prejuízo de fato ou de direito, por se constituir de ínfimo valor e por apresentar preço abaixo dos praticados, podendo ser relevada.

- Omissão do Poder Legislativo em obter por via administrativa ou judicial os balancetes mensais acompanhados de documentação comprobatória:

A Auditoria, em seu meticoloso relato, aponta que o Poder Executivo não enviou todos os balancetes mensais acompanhados da devida documentação ao Legislativo Municipal que, constitucionalmente, tem a missão de fiscalizar os atos emanados do Alcaide, consubstanciando em um dos mais importantes controles públicos sobre a gestão do mandatário municipal. Diante do não encaminhamento, aponta a Unidade Técnica que a Câmara Municipal não ingressou com medidas administrativas e também não tomou medidas junto às instâncias judiciais no intuito de assegurar a realização da missão precípua do Legislativo Mirim.

Em sua defesa, a defendente afirmou que tomou as medidas cabíveis, acostou aos autos cópia de dois ofícios encaminhados ao Prefeito Constitucional, datados em 18/04/08 e 27/10/08, requerendo o envio dos balancetes mensais acompanhados de toda a documentação comprobatória, todavia não foram tomadas medidas judiciais para devolver a ordem pública e viabilizar à Câmara Municipal o cumprimento de seu mister constitucional. Diante do exposto, entendo que a matéria enseja em recomendação ao atual Gestor do Parlamento Mirim no sentido de envidar todos os esforços no sentido de que a falha não mais ocorra nos exercícios seguintes.

- Presença de servidores comissionados no desempenho de atividade-meio:

Conforme o Órgão de Instrução, inexistente quadro de servidores efetivos na Entidade, levando a conclusão de que todas as atividades rotineiras estão sendo realizadas por servidores comissionados,

ferindo frontalmente o disposto no art. 37, inciso V⁴ da Lei Maior, o qual especifica apenas as atribuições de direção, assessoramento e chefia como sendo as atividades a serem desempenhadas pelos servidores comissionados.

É regra constitucional que o ingresso no serviço público deverá ocorrer por intermédio de concurso público, forma mais democrática de acesso às hostes públicas. Consoante inciso II, art. 37 da CF⁵, a nomeação para cargos de provimento em comissão constitui exceção. Observa-se que a Administração do Legislativo ao preterir a contratação de servidores efetivo, em detrimento de comissionados, subverteu o mandamento constitucional.

Ao atuar desta forma, o Princípio da Continuidade Administrativa é esquecido, haja vista que os servidores em comissão, em função de sua transitoriedade, não se constituíram na memória administrativa, essência da perpetuidade da Administração.

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

Ante o exposto, este Tribunal tem o dever de recomendar ao atual Presidente do Legislativo Mirim de Olho D'Água que promova o restabelecimento da legalidade, criando, se necessário, 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.

Ex positis, voto pelo(a):

- atendimento parcial dos preceitos da LRF;
- regularidade com ressalvas das contas da Câmara Municipal de Olho D'Água, referente ao exercício de 2008, sob a responsabilidade da Sr^a. Joana Sabino de Almeida;
- aplicação de multa pessoal no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) à Sr^a. Joana Sabino de Almeida, assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) dias à responsável com vistas ao recolhimento do valor acima descrito, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- recomendação ao atual gestor a fiel observância aos ditames constitucionais e legais;
- recomendação à Administração vigente no sentido de balizar suas contratações em estreito paralelismo com a Lei de Licitação e Contratos;
- recomendação ao atual Presidente do Legislativo Mirim de Olho D'Água para que promova o restabelecimento da legalidade, criando, se necessário, 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.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os 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 dos preceitos da LRF;

⁴ 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, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

⁵ 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;

- II. **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2008, da Câmara Municipal de Olho D'Água, sob a responsabilidade da Sr^a. Joana Sabino de Almeida, atuando como gestora do Poder Legislativo;
- III. **APLICAR** multa pessoal no valor de **R\$ 1.000,00** (um mil reais) à Sr^a. Joana Sabino de Almeida, **assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) dias** para o recolhimento do valor acima descrito, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- IV. **RECOMENDAR** ao atual gestor a fiel observância aos ditames constitucionais e legais;
- V. **RECOMENDAR** à Administração vigente no sentido de balizar suas contratações em estreito paralelismo com a Lei de Licitação e Contratos;
- VI. **RECOMENDAR** ao atual Presidente do Legislativo Mirim de Olho D'Água para que promova o restabelecimento da legalidade, criando, se necessário, 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.

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

João Pessoa, 01 de setembro de 2010.

*Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

*Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*