



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

Origem: Câmara Municipal de Piancó

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019

Responsável: José Luiz da Silva Filho (Presidente)

Contador: Nilsandro Luiz de Sousa Lima (CRC/PB 5748/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Piancó. Exercício de 2019. Cumprimento integral dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regularidade. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01342/20

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara** Municipal de **Piancó**, relativa ao exercício de **2019**, de responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor **JOSÉ LUIZ DA SILVA FILHO**.

Durante o exercício de 2019, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão, com anexação de diversos documentos, lavratura de dois relatórios de acompanhamento e emissão de dois alertas.

Encerrado o ano, a matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** (fls. 224/228), pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) João Alfredo Nunes da Costa Filho, subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Eduardo Ferreira de Albuquerque.

Seguidamente, em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o gestor foi notificado para ter ciência do conteúdo do relatório prévio e, conforme o caso, apresentar defesa quanto aos fatos elencados pela Unidade Técnica, nos moldes da certidão de fl. 229.

Apresentação da prestação de contas anuais fls. 239/286. O gestor não apresentou defesa em relação ao relatório prévio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

Depois foi acostado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 330/334, de autoria do mesmo ACP, revisado pelo mesmo Chefe de Divisão e também pelo Chefe de Departamento ACP Plácido Cesar Paiva Martins Junior.

Resumidamente, a partir das manifestações da Auditoria e demais elementos que integram a prestação de contas, observam-se as seguintes colocações e observações:

1. Na gestão geral:

1.1. A prestação de contas foi encaminhada no **prazo** legal;

1.2. A lei orçamentária anual (Lei 1294/19) **estimou** as transferências em **R\$1.443.865,00** e **autorizou despesas** em igual valor, sendo efetivamente **transferidos** R\$1.431.459,36 e **executadas despesas** em valor de R\$1.290.884,52;

1.3. Não houve indicação de despesa sem **licitação**;

1.4. O gasto total do Poder Legislativo (R\$1.290.884,52) foi de **6,31%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$20.449.420,12), dentro do limite constitucional de 7%;

1.5. A despesa com folha de pagamento (R\$755.282,21) atingiu o percentual de **52,76%**, dentro do limite de 70% em relação à receita da Câmara;

1.6. Normalidade nos **balanços** e na movimentação **extraorçamentária**;

1.7. Os subsídios dos Vereadores se comportaram dentro dos limites impostos pela legislação pertinente;

1.8. Constatou-se, nos recolhimentos dos encargos **previdenciários** patronais, que, para um valor estimado de R\$158.609,26, houve pagamento de R\$177.136,65, acima R\$18.527,39 do valor estimado.

2. Na gestão fiscal (Lei Complementar 101/2000):

2.1. As despesas com pessoal (R\$932.418,86) corresponderam a **1,9%** da receita corrente líquida do Município, dentro do índice máximo de 6%;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

2.2. No final do exercício, não houve **saldo a pagar de despesas com pessoal**;

2.3. Os **relatórios** de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados conforme a legislação;

3. **Não** houve registro de **denúncia** no período analisado;

4. Não foi realizada **diligência** na Câmara Municipal.

5. Ao término do Relatório PCA – Análise de Defesa, a Auditoria apontou: **5.1)** Burla ao instituto do concurso público; **5.2)** Criação de cargos em comissão para funções técnicas e/ou burocráticas; e **5.3)** Ressarcimento de subsídio aos Vereadores, devendo o gestor apresentar a regularidade da despesa.

6. Intimado, o Gestor apresentou defesa (fls. 338/416), analisada pelo mesmo ACP e revisada pelo mesmo Chefe de Divisão, em que restou mantida a irregularidade sobre a burla ao instituto do concurso público (fls. 424/428).

7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 431/433), assim pugnou:

1. **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das Contas referentes ao exercício financeiro de 2019 do Sr. **José Luiz da Silva Filho**, na qualidade de então Vereador-Presidente da Câmara Municipal de **Piarcó**;

2. **COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL** ao prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao Gestor supracitado, por burlar o princípio do concurso público na forma de manutenção nos quadros do Poder Legislativo de pessoas ocupantes de cargos exclusivamente de chefia, direção e assessoramento;

3. **BAIXA DE RECOMENDAÇÃO** à atual Mesa da Câmara de Piarcó no sentido de realizar concurso público na Edilidade, cuidando, ao fim e ao cabo, de prover os cargos efetivos e comissionados do Poder Legislativo com equilíbrio e proporção, em observância ao artigo 37 da Constituição da República.

8. O processo foi agendado, com as intimações de estilo (fl. 434).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

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, 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 Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis 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 olhar 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”.*²

¹ 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>.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

Feitas as considerações iniciais passa-se a comentar a irregularidade listada pelo Órgão Técnico como remanescente:

Desobediência à determinação constitucional do concurso público.

No Relatório Prévio de Prestação de Contas, a Auditoria assinalou a inexistência de quadro próprio de servidores efetivos na Câmara (fl. 225), conforme o seguinte quadro (fl. 39):

QUANTITATIVO DE VÍNCULOS POR MUNICÍPIO/UG (Utilize o Drill down/up no cabeçalho do município) Atualizado até 06/2019					
Período	Município	Unidade Gestora	Tipo de Vínculo		
abril de 2019	Piancó	Câmara Municipal de Piancó	(Tudo)		
Município	Unidade Gestora	COMISSIONADO	ELETIVO	INATIVOS / PENSIONISTAS	TOTAL
Piancó	Câmara Municipal de Piancó	13	11	1	25
	Subtotal por Município	13	11	1	25
	TOTAL	13	11	1	25

A defesa alegou que (fls. 339/340):

“Inicialmente, importante enaltecer que no exame da PCA de 2017 da Câmara de Piancó, foi apontado que o então Presidente da Câmara estaria dissimulando despesa de pessoal e efetuando pagamento na modalidade de “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”.

Sabedor dessa situação, o atual gestor do Poder Legislativo de Piancó, que assumiu os destinos da Câmara para o biênio 2019/2020, corrigiu a ilegalidade praticada, criando os cargos em comissão para devido e correto enquadramento dos colaboradores do Poder Legislativo de Piancó.

Outro ponto que merece grande destaque é o fato de que a Câmara de Piancó se encontra em situação de incerteza no que tange aos seus gastos com pessoal, tendo em vista uma decisão liminar precária concedida nos autos da Ação Popular no 0801316-24.2017.8.15.2001 que reduziu os salários dos agentes políticos do município de Piancó, dentre eles os vereadores e teve significativo impacto no orçamento planejado para o exercício 2019.

Assim sendo, para realização de concurso público, o primeiro levantamento que precisa ser feito é o real impacto orçamentário das futuras contratações no orçamento do poder legislativo, o que em face da decisão liminar acima comentada se torna um impeditivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

A guisa de exemplo, imaginemos que a Câmara de Piancó faça um concurso público para contratação dos servidores efetivos e que após o certame e efetiva contratação a liminar precária concedida seja cassada, automaticamente a remuneração dos vereadores subiria e causaria fatalmente um estouro nos limites previstos na LRF.

É relevante destacar que a Câmara de Piancó conta apenas com 13 (treze) servidores em cargo em comissão para fazer frente ao trabalho de 11 (onze) vereadores, dando suporte a duas comissões permanentes, de Legislação e Justiça e Acompanhamento da Execução Orçamentária, Sessões Plenárias, transmissão ao vivo das sessões nas redes sociais, canal no Youtube e transmissão via rádio, ou seja, não há um único servidor em excesso e que não seja extremamente necessário as funções legislativas.

Por fim, merece destacar que em comparação com a Câmara de Itaporanga que possui a mesma quantidade de parlamentares, a Câmara de Piancó possui menos servidores que aquela, demonstrando assim, a total compatibilidade entre o número de servidores e o número de parlamentares.”

A Auditoria assim examinou a defesa (fl. 426):

“Quando do acompanhamento da gestão e da análise da prestação de contas anual, a Auditoria apontou que todos os 13 (treze) servidores da Câmara ocupavam cargos em comissão. Tal fato, na visão da Auditoria, configura burla ao instituto do concurso público.

A alegação defensiva de que existe uma medida judicial precária que, caso “derrubada”, pode comprometer as finanças da câmara não merece sustentação, pois o gasto com pessoal já está ocorrendo. Noutros termos, a realização de um concurso público não aumenta, em tese, a despesa com pessoal, haja vista que, no caso em tela, visa apenas substituir o pessoal de vínculo precário pelos servidores efetivos.

Saliente-se que desde de 2017 (conforme mencionado pela própria defesa) a Auditoria vem apontando irregularidades na gestão de pessoal, alertando para a contratação de pessoal sem vínculo efetivo (ver Proc. TC nº 05090/18, pág. 244/247). O fato do gestor substituir um prestador de serviço por um cargo comissionado não elide a burla ao concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

Ademais, é inconcebível presumir que todas as funções da câmara são de assessoria, direção e chefia (funções típicas dos cargos comissionados). Logo, infere-se que há funções técnicas/operacionais e/ou burocráticas sendo exercidas irregularmente por ocupantes de cargo em comissão.

Por fim, o fato de comparar a situação em apreço com a do Poder Legislativo de outro município não possui o condão de elidir a irregularidade.

Do exposto, a Auditoria opina pela manutenção da irregularidade.”

O Ministério Público de Contas posicionou-se conforme segue (fl. 432/433):

“A Auditoria verificou que dos 13 servidores existentes na Câmara de Piancó, TODOS são comissionados.

O Edil-Gestor, por ocasião da defesa, alegou a impossibilidade de realização de concurso público, haja vista a existência de uma medida judicial precária que, caso “derrubada”, pode comprometer as finanças da Câmara, desatendendo à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entende-se, conforme fez a Unidade Técnica de instrução, que não se deve dar guarida a esse argumento, porquanto a realização de um concurso público seguida da nomeação dos aprovados e classificados para as vagas não aumenta, em tese, a despesa com pessoal, haja vista que, no caso em tela, visa apenas a substituir o pessoal de vínculo precário por servidores efetivos, concursados, por conseguinte, após aprovação em procedimento de seleção com atendimento aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e igualdade (a começar de acesso ao serviço público).

A Auditoria questionou, ainda, o fato, porque o quadro de pessoal da Câmara de Piancó não pode ter apenas servidores com as funções de direção, chefia e assessoramento, condições necessárias para o exercício de cargos comissionados, conforme o art. 37, inc. V, da Constituição Federal, sem servidores a ser dirigidos, chefiados ou assessorados.

Ora, a admissão de comissionados é exceção à regra do concurso público, devendo ser recomendado ao atual gestor reestruturar o quadro de pessoal da Câmara de Vereadores de Piancó, por intermédio de lei, realizar concurso público, evitando incorrer em abusos, a exemplo da nomeação de pessoas conhecidas para exercer cargos comissionados que chegam à totalidade do quadro organizacional, o que é algo irrazoável e mesmo atentatório ao princípio da igualdade de acesso ao serviço público, dentre outros aspectos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

Compulse-se, a propósito, decisão do Supremo Tribunal Federal que cai bem à fiveleta, no que tange à proporção entre o número de cargos efetivos e em comissão:

*RE 365368 AgR/SC - SANTA CATARINA AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 22/05/2007 Órgão Julgador:
Primeira Turma Publicação DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-
06-2007 PP-00049 EMENT VOL-02282-08 PP-01545 RTJ VOL-00204-01 PP-00385
EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA.
INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM
CARGOS EM COMISSÃO.*

I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam.

II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.

III - Agravo improvido.

Em suma, é possível, como, de resto, em qualquer órgão ou Poder, admitir pessoas em caráter comissionado. O que vai de encontro à Constituição é o desequilíbrio, a desproporção entre comissionados e efetivos, e, até mesmo, a “exclusividade” acachapante de comissionados, como ocorre na Câmara de Piancó.

Tal irregularidade enseja aplicação de multa ao Presidente da Câmara de Piancó, Sr. José Luiz da Silva Filho e representação ao MP Estadual, para a adoção das medidas judiciais, inclusive, que entender cabíveis e pertinentes ao caso.”

Consultando o Sistema SAGRES, observa-se que, atualmente, o quadro de pessoal da Câmara Legislativa de Piancó está assim composto:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

Unidade Gestora	CPF	Servidor	Tipo de Cargo ↑	Cargo	Vantagens (Bruto)	Data de admissão
> Câmara Municipal de Piancó	***.503.144.**	Amanda Pereira Primo	Comissionado	Coordenador de Apoio as Comissoes	R\$ 4.174,00	02/01/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.608.494.**	Chrystian Rikson Raimundo Angelo Rufino Ju...	Comissionado	Assistente Tecnico Normativo	R\$ 6.692,37	01/03/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.039.114.**	Damiao Antonio de Sa	Comissionado	Coordenador de Atendimento e Seguran...	R\$ 4.174,00	03/06/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.506.874.**	Ednalda Macena Ribeiro Sales	Comissionado	Diretor de Processamento de Dados	R\$ 5.362,27	02/01/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.020.944.**	Emmannuela Lacerda da Cruz	Comissionado	Diretor Administrativo e Financeiro	R\$ 5.362,27	02/01/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.401.434.**	Joao Manoel Nunes Freitas	Comissionado	Coordenador de Apoio ao Plenario	R\$ 4.174,00	02/01/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.399.644.**	Manoel Pereira de Lima	Comissionado	Chefia de Gabinete	R\$ 4.174,00	08/03/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.963.704.**	Maria Cilene Ferreira da Silva	Comissionado	Coordenador de Redacao e Edicao	R\$ 4.368,48	02/01/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.038.674.**	Maria Mercia Coura Miguel	Comissionado	Coordenador de Servicos Gerais	R\$ 4.368,48	01/03/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.290.084.**	Suely Leite da Silva Lucena	Comissionado	Coordenador de Controle de Pessoal	R\$ 4.174,00	02/01/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.548.474.**	Suzana dos Santos Silva	Comissionado	Diretor de Assessoramento Legislativo	R\$ 5.362,27	02/01/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.730.304.**	Tarsicio Yanko Leite da Silva	Comissionado	Diretor de Comunicacao	R\$ 5.362,27	02/01/2019
> Câmara Municipal de Piancó	***.672.074.**	Ygor Cesar Salviano de Souza Mendes	Comissionado	Secretario Executivo	R\$ 10.247,70	08/03/2019

As funções de confiança e os cargos em comissão, conforme comando constitucional, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento:

Art. 37. (...)

*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**;*

Durante a instrução, houve a citação sintética dos cargos sem o cotejo analítico das atribuições e missões de cada um. Em princípio, apenas o cargo de Assistente Técnico Normativo poderia ser questionado, mas de toda forma ainda carente de uma avaliação mais acurada, o que pode ser objeto do acompanhamento da gestão de 2020.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara decida: **a) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; **b) JULGAR REGULAR** a prestação de contas ora examinada; **c) ENCAMINHAR** cópia dos relatórios da Auditoria, do parecer do Ministério Público de Contas e desta decisão ao processo de acompanhamento de 2020 da Câmara para o exame analítico do quadro de pessoal; e **d) INFORMAR** 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, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07412/20

Processo TC 00156/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07412/20**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **Piancó**, relativa ao exercício de **2019**, sob a responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor **JOSÉ LUIZ DA SILVA FILHO**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II) JULGAR REGULAR a prestação de contas ora examinada;

III) ENCAMINHAR cópia dos relatórios da Auditoria, do parecer do Ministério Público de Contas e desta decisão ao processo de acompanhamento de 2020 da Câmara, para o exame analítico do quadro de pessoal; e

IV) INFORMAR 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, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 14 de julho de 2020.

Assinado 15 de Julho de 2020 às 07:19



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 15 de Julho de 2020 às 11:23



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO