



PROCESSO TC 07264/21

Origem: Câmara Municipal de Piancó

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2020

Responsável: José Luiz da Silva Filho (Presidente)

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

Advogado: Diego Fabricio Cavalcanti de Albuquerque (OAB/PB 15577)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Piancó. Exercício de 2020. Cumprimento integral dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regularidade. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01991/21

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Piancó**, relativa ao exercício de **2020**, de responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor **JOSÉ LUIZ DA SILVA FILHO**.

Durante o exercício de 2020, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão, com a elaboração de dois relatórios de acompanhamento e emissão de dez alertas.

A Auditoria lavrou **Relatório Inicial** (fls. 319/328), através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Adjailton Muniz de Sousa (Chefe de Divisão), subscrito pelo ACP Gláucio Barreto Xavier (Chefe de Departamento), com as seguintes colocações e observações:

1. Na gestão geral:

- 1.1.** A **prestação de contas** foi enviada em 14/04/2021, dentro do prazo legal, flexibilizado por conta da pandemia, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 1.2.** A lei orçamentária anual (Lei 1.345/2019) **estimou** as transferências em R\$1.546.231,00 e **autorizou despesas** em igual valor, sendo efetivamente **transferidos** R\$1.510.140,00 e **executadas despesas** no valor de R\$1.475.089,56;
- 1.3.** Não foi indicada despesa sem **licitação**;



PROCESSO TC 07264/21

- 1.4. O **gasto total** do Poder Legislativo (R\$1.475.089,56) foi de **6,84%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$21.573.429,08), abaixo do limite constitucional de 7%;
- 1.5. A despesa com **folha de pagamento** (R\$770.897,85) atingiu o percentual de **51,05%**, 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\$161.888,55, houve pagamento de R\$172.939,59, perfazendo uma diferença de R\$11.051,04 em relação à estimativa.
2. Na gestão fiscal (Lei Complementar 101/2000):
 - 2.1. As **despesas com pessoal** (R\$943.837,44) corresponderam a **R\$1,68%** da receita corrente líquida do Município (R\$56.045.049,64), dentro do índice máximo de 6%;
 - 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. Constam dos dados gerais do processo uma **denúncia** e uma **representação**:

Denúncias/Representações			
Tipo	Protocolo	Subcategoria	Situação Juntada
	Proc. 06123/21	Denúncia	Livre
	Proc. 00539/21	Representação	Anexado (Ao Proc. 00142/21)



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07264/21

Processo TC 06123/21: denúncia formalizada pelo Senhor ANTÔNIO AZEVEDO XAVIER, Vereador, em face da Câmara Municipal de Piancó, sob a gestão do Presidente, Senhor JOSE LUIZ DA SILVA FILHO, sobre a nomeação como Diretora da Senhora EMMANNUELA LACERDA DA CRUZ que era aluna de curso universitário presencial na Capital e assim não poderia exercer o cargo. Denúncia apreciada conforme Resolução Processual RC2 – TC 00116/21:

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06123/21**, relativos à análise da denúncia formalizada a partir do Documento TC 10088/21, subscrita pelo Senhor ANTÔNIO AZEVEDO XAVIER, Vereador, em face da Câmara Municipal de Piancó, sob a gestão do Presidente, Senhor JOSE LUIZ DA SILVA FILHO, sobre a nomeação como Diretora da Senhora EMMANNUELA LACERDA DA CRUZ que era aluna de curso universitário presencial na Capital e assim não poderia exercer o cargo, **RESOLVEM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator:

I) Preliminarmente, CONHECER da denúncia;

II) CONVERTER o julgamento em diligência para que, através da Diretoria de Auditoria e Fiscalização - DIAFI, aguarde-se o desfecho da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa 0803949-03.2020.8.15.0261, para julgamento da presente denúncia no âmbito deste Tribunal de Contas, nos termos de sua Lei Orgânica (art. 10, § 1º) e do seu Regimento Interno (art. 118, § 1º, inciso I, e art. 120, § 1º). As **diligências** devem envolver, **no mínimo: II.1)** o acompanhamento da Ação Civil de Improbidade Administrativa 0803949-03.2020.8.15.0261; **II.2)** a solicitação ao Juízo da 2ª Vara Mista de Piancó do inteiro teor do processo, após a decisão final de primeira instância; **II.3)** outras diligências que a Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI entender pertinentes;

III) COMUNICAR o conteúdo deste processo, pelos meios eletrônicos disponíveis, ao Juízo da 2ª Vara Mista de Piancó, Estado da Paraíba, e aos interessados.

Processo TC 00539/21: representação formulada pelo MISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA em face do Senhor JOSÉ LUIZ DA SILVA FILHO (Presidente da Câmara) e DANIEL GALDINO DE ARAÚJO PEREIRA (Prefeito de Piancó), sobre a concessão de aumento de subsídios aos agentes políticos para o exercício de 2021. Anexada ao Processo TC 00142/21.

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



PROCESSO TC 07264/21

Ao término do Relatório, a Auditoria apontou irregularidades sobre burla ao instituto do concurso público e criação de cargos em comissão para funções técnicas e/ou burocráticas em desconformidade com o disposto na Constituição Federal.

Notificação de estilo e defesa apresentada às fls. 335/340.

Documento TC 76674/21, referente à decisão judicial lavrada em Ação Popular de número 0801316-24.2017.8.15.0261 (fls. 347/353).

Análise de defesa pela Auditoria (fls. 355/360), cujo relatório produzido pelo ACP Celina Costa Lima dos Reis, subscrito pelo ACP Adjailton Muniz de Sousa (Chefe de Divisão), assim concluiu:

Ante o exposto, após analisar a defesa apresentada, remanescem as irregularidades elencadas a seguir:

- a) Burla ao instituto do concurso público em desconformidade com o disposto na CRFB/1988 (Art. 37, inciso II da CRFB/1988);
- b) Criação de cargos em comissão para funções técnicas e/ou burocráticas em desconformidade com o disposto na CRFB/1988 (Art. 37, inciso V da CRFB/1988).

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 363/369), pugnou da seguinte forma:

Diante do exposto, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido do(a):

- 1. Regularidade com ressalva** das contas do **Sr. José Luiz da Silva Filho**, na condição de gestor da **Câmara Municipal de Piancó/PB**, relativa ao exercício de 2020;
- 2. Assinação de prazo à atual gestão** para que se restabeleça a legalidade com relação ao quadro de pessoal da Câmara Municipal de Piancó, com a adoção de um quadro de pessoal que prestigie o mandamento constitucional do concurso público.

O julgamento foi agendado para a presente Sessão, com as intimações.



PROCESSO TC 07264/21

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).

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”.*¹

No ponto, o exame da Auditoria identificou as irregularidades a seguir, cuja análise do Ministério público de Contas segue como razões de decidir:

“No caso dos autos, passa-se, a seguir, à apreciação da(s) irregularidade(s) apontada(s) pela Auditoria quando da análise da defesa apresentada pelo(a) gestor(a) interessado(a).

1. Burla ao instituto do concurso público e criação de cargos em comissão para funções técnicas e/ou burocráticas;

¹ VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



PROCESSO TC 07264/21

As irregularidades detectadas pela Auditoria no exercício em apreço dizem respeito à burla ao instituto do concurso público em desconformidade com o disposto na CF/1988 (art. 37, inciso II da CRFB/1988) e à criação de cargos em comissão para funções técnicas e/ou burocráticas em desconformidade com o disposto na CF/1988, tendo em vista que, de acordo com a manifestação técnica, com o intuito de corrigir ilegalidade anteriormente apurada pela auditoria na PCA de 2017 quanto à dissimulação de despesa de pessoal com a contratação de outros serviços de terceiros - pessoa física, a gestão avaliada criou cargos em comissão para o enquadramento dos colaboradores.

No caso, verificou-se que a totalidade dos servidores do Poder Legislativo de Piancó – PB no exercício era composta de servidores ocupantes de cargos em comissão. Ao todo eram 13 servidores.

Bem, sabe-se que a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso II, prevê a regra da obrigatoriedade da aprovação prévia em concurso público para admissão no serviço público.

No entanto, em determinadas situações, a Constituição admite a contratação de agentes públicos de modo temporário, além da nomeação de agentes para o exercício de cargos em comissão, que prescindem de prévia aprovação em concurso público.

*O art. 37, V, da Carta Magna é claro ao dispor que os cargos em comissão devem-se destinar a atribuições de **direção, chefia e assessoramento**.*

Vale destacar que, em relação ao tema, o STF reafirmou jurisprudência sobre critérios para criação de cargos em comissão, tendo firmado as seguintes teses em sede de Repercussão Geral (RE 1041210)²

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

² <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391351>



PROCESSO TC 07264/21

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (Grifei)

Como se verifica nos autos, ambos os itens acima destacados no entendimento do STF foram questionados.

Ocorre que na Prestação de Contas Anual (Processo TC 7412/20) do exercício anterior essa mesma questão já havia sido suscitada. Na verdade, ao menos desde 2017 problemas na gestão de pessoal da Câmara de Piancó vêm sendo levantados.

No referido Processo TC 7412/20, a Corte decidiu pela regularidade das contas. Especificamente quanto à questão de pessoal, entendeu-se, na linha proposta pelo Conselheiro Relator, que faltou uma avaliação mais acurada por parte da Auditoria para identificar as atribuições dos cargos comissionados e concluir se, de fato, estariam burlando a exigência de que se trate de atribuições de chefia, direção e assessoramento.

Aqui, porém, entendo de modo diverso da posição que prevaleceu. Na linha do precedente do STF acima citado, todos os requisitos elencados devem estar presentes para que se ateste a regularidade da situação. Partindo-se do pressuposto de que, de fato, a Auditoria não procedeu à análise das atribuições de cada cargo, ainda remanesceria o problema da completa desproporcionalidade entre o número de comissionados (13) e o de efetivos (0).

Assim, essa desproporcionalidade, por si só, já caracterizaria uma situação irregular. Nesse cenário, entende este MPC que as contas de gestão da Câmara, em princípio, seriam irregulares.

Entretanto, não se pode ignorar que o Acórdão AC2 – TC 01342/20, analisando contas do mesmo gestor relativas a 2019, inclusive com o mesmo questionamento geral acerca de pessoal, decidiu pela sua regularidade. Nesse cenário, não se mostraria razoável exigir mudança do Gestor nessa questão se a Corte de Contas não sinalizou no sentido dessa necessidade.

Aqui, porém, requer este MPC que a discussão seja retomada, visto que não se avaliou a controvérsia à luz do entendimento completo do STF. Se há uma necessidade de avaliação das atribuições de cada cargo, o que não foi feito pela Auditoria, a questão da desproporcionalidade entre comissionados e efetivos é objetiva e independe desse fator.



PROCESSO TC 07264/21

Assim, entende o MPC que deve este TCE **determinar a adoção de medidas corretivas na gestão de pessoal da Câmara avaliada**, visando à adequação do quadro ao regramento constitucional, que preconiza o concurso público.

Quanto às presentes contas, porém, em virtude da sinalização da PCA imediatamente anterior, entendo não se mostrar adequada uma mudança de posição sem sinalização de alteração de entendimento. A conclusão do Parecer, portanto, irá sopesar esse fator.

2. Conclusão

Diante do exposto, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido do(a):

1. Regularidade com ressalva das contas do Sr. José Luiz da Silva Filho, na condição de gestor da Câmara Municipal de Piancó/PB, relativa ao exercício de 2020;

2. Assinação de prazo à atual gestão para que se restabeleça a legalidade com relação ao quadro de pessoal da Câmara Municipal de Piancó, com a adoção de um quadro de pessoal que prestigie o mandamento constitucional do concurso público.”

Como bem pontuou o Ministério Público de Contas, não houve ainda o estudo pormenorizado da real necessidade de cargos efetivos e comissionados no âmbito da Câmara de Piancó, daí não ser prudente apenas pelo critério numérico imbuir ressalvas à prestação de contas, sem prejuízo de recomendar que sejam observados os requisitos constitucionais para tanto.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

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

II) JULGAR REGULAR a prestação de contas ora examinada;

III) RECOMENDAR a verificação dos requisitos constitucionais e legais para criação e provimento de cargos em comissão e funções de confiança; 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.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 07264/21

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07264/21**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da **Câmara Municipal de Piancó**, relativa ao exercício de **2020**, sob a responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor JOSE 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) RECOMENDAR a verificação dos requisitos constitucionais e legais para criação e provimento de cargos em comissão e funções de confiança; 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 Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 16 de novembro de 2021.

Assinado 16 de Novembro de 2021 às 22:14



Assinado Eletronicamente

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

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 17 de Novembro de 2021 às 10:48



Assinado Eletronicamente

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

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO