



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

Origem: Câmara Municipal de Sousa

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2014

Responsáveis: Eduardo Medeiros Silva (ex-Presidente)

Assis Estrela de Oliveira (ex-Presidente)

Contadores: Disraeli Abrantes Moreira (CRC/PB 5.293/O)

Joilce de Oliveira Nunes (CRC/PB 3.398/O)

Josue Dantas Barbosa (CRC/PB 8.785/O)

Advogado(a): John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Sousa. Exercício de 2014. Atendimento integral da LRF. Regularidade. Recomendações. Informação que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO APL – TC 00565/16

RELATÓRIO

Cuida-se da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Sousa**, relativa ao exercício de **2014**, de responsabilidade do Sr. EDUARDO MEDEIROS SILVA (01/01 a 30/04) e do Sr. ASSIS ESTRELA DE OLIVEIRA (01/05 a 31/12).

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 40/54, com as colocações e observações a seguir resumidas:

1) Na gestão geral:

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

1.2. A lei orçamentária anual (Lei 2.484/14) **estimou** as transferências em R\$3.361.400,00 e **autorizou** despesas em igual valor, sendo efetivamente **transferidos** R\$3.056.235,12 e **executas** despesas de R\$3.056.376,27;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

- 1.3. Houve despesas sem **licitação** no montante de R\$99.600,00 com serviços de contabilidade (R\$66.000,00) e serviços jurídicos (R\$33.600,00);
- 1.4. O **gasto total** do Poder Legislativo foi de **7%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior, cumprindo o limite constitucionalmente previsto;
- 1.5. A despesa com **folha de pagamento** de pessoal atingiu o percentual de **65,12%** das transferências recebidas;
- 1.6. Normalidade na movimentação **extraorçamentária**;
- 1.7. As **remunerações** dos Vereadores se comportaram dentro dos limites impostos pela legislação pertinente. No caso dos **subsídios** do Presidente da Câmara foi acusado o excesso de R\$19.848,40, sendo R\$6.782,80 atribuído ao Sr. EDUARDO MEDEIROS SILVA e R\$13.065,60 atribuído ao Sr. ASSIS ESTRELA DE OLIVEIRA, em comparação ao subsídio do Presidente da Assembleia Legislativa;
- 1.8. Não houve registro de **denúncias**;
- 1.9. Não foi realizada **diligência** in loco na Câmara Municipal.

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

- 2.1. As **despesas com pessoal** corresponderam a **2,23%** da receita corrente líquida do Município no exercício de 2014;
- 2.2. Os **relatórios de gestão fiscal** (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados segundo a legislação de regência;
- 2.3. Ocorreu **suficiência financeira** para os compromissos de curto prazo.

3) A Auditoria ainda destacou ocorrências sob o título de irregularidades.

4) Citados os Gestores e intimada a Contadora, os primeiros, após pedidos de prorrogação deferidos (fls. 64/67), apresentaram defesas às fls. 68/234 e 236/253.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

5) A Auditoria analisou as defesas e concluiu seu relatório com as seguintes indicações (fls. 258/278):

- **Irregularidade elidida**, relativa às disposições da LRF, de responsabilidade do Sr. Assis Estrela de Oliveira:

12.1. Déficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 39.227,13 (item 10).

- **Irregularidades ratificadas** de responsabilidade do Sr. Eduardo Medeiros Silva:

12.2. Despesas não licitadas, no valor de R\$ 77.200,00 (item 1.0).

12.3. Despesa com serviços contábeis, no valor de R\$ 5.500,00, sem cobertura contratual (item 2.0).

12.4. Pagamento de remuneração do Presidente da Câmara Municipal equivalente a **48,25%** da remuneração percebida pelo Presidente da Assembléia Legislativa, não cumprindo o que dispõe o art. 29, inciso VI, da 11.2.3. Constituição Federal em razão do recebimento de **R\$ 6.782,80** acima do limite constitucional (item 3.0).

- **Irregularidade elidida** de responsabilidade do Sr. Eduardo Medeiros Silva:

12.5. Despesas com serviços de publicidade insuficientemente comprovadas, no valor de R\$ 10.650,00 (item 4.0).

- **Irregularidades ratificadas** de responsabilidade do Sr. Assis Estrela de Oliveira:

12.6. Despesas não licitadas, no valor de R\$ 22.400,00 (item 5.0).

12.7. Pagamento de remuneração do Presidente da Câmara Municipal equivalente a **48,25%** da remuneração percebida pelo Presidente da Assembléia Legislativa, não cumprindo o que dispõe o art. 29, inciso VI, da Constituição Federal em razão do recebimento de **R\$ 13.065,60** acima do limite constitucional (item 6.0).

- **Irregularidades elididas** de responsabilidade do Sr. Assis Estrela de Oliveira:

12.8. Despesas não comprovadas com contribuições previdenciárias no valor de R\$ 3.549,32 (item 7.0).

12.9. Não empenhamento de despesas com obrigações patronais no valor de R\$ 39.085,98 (item 8.0).

12.10. Despesas com serviços de publicidade insuficientemente comprovadas, no valor de R\$ 31.200,00 (item 9.0).

- **Irregularidade ratificada** de responsabilidade do Sr. Eduardo Medeiros Silva e do Sr. Assis Estrela de Oliveira:

12.11. Expressiva desproporção entre o quantitativo de servidores efetivos e comissionados (item 11).

6) Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, fls. 280/288, opinou pelo(a): **a) Atendimento parcial** aos requisitos de gestão fiscal; **b) Julgamento pela irregularidade** das contas em análise; **c) Imputação de débito**, em razão de excesso remuneratório percebido sem lastro legal; **d) Aplicação de multas** aos referidos Gestores, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCE/PB; e **e) Recomendações** no sentido de: **1)** guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões; **2)** aperfeiçoar o Plano de Cargos da instituição, adequando-o às reais necessidades da Câmara Municipal; e **3)** recrutar servidores efetivos, mediante a realização de concurso público.

7) Na sequência, o julgamento foi **agendado** para a presente sessão, efetuando-se as comunicações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

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 foco 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*

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>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

*obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dívida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*²

Feitas estas exposições primordiais, passe-se a análise dos fatos elencados pela Auditoria, agrupando-os pela similitude quando for o caso, a fim de se evitar repetições desnecessárias.

Despesas não licitadas, no valor de R\$99.600,00, conforme quadro abaixo:

Objeto	Credor	Inexigibilidade	Valor
Serviços de Contabilidade	Disrael Abrantes Moreira	01/2014	R\$66.000,00
Serviços Jurídicos	Dionízio Gomes da Silva	01/2013 (Prorrogação)	R\$33.600,00

As **despesas não licitadas** se referem a serviços de contabilidade e assessoria jurídica, cuja inexigibilidade é reconhecida por este Tribunal. Não obstante, o Órgão de Instrução não acusou excesso de preço ou falta de prestação dos serviços neles noticiados Assim, a mácula pode ser desconsiderada.

Despesa com serviços contábeis, no valor de R\$5.500,00, sem cobertura contratual.

Tal fato se refere ao pagamento realizado no mês de janeiro de 2014 ao Sr. DISRAELI ABRANTES MOREIRA por serviços de contabilidade pública prestados à Câmara Municipal.

Em sua defesa, o Gestor informou que realizou a contratação específica para o mês de janeiro de 2014, haja vista que a licitação se concretizou apenas no mês de fevereiro (inexigibilidade 01/2014).

A mácula em questão pode ser desconsiderada, pois para essas despesas a nota de empenho serve como substitutivo do contrato. Ademais, o Sr. DISRAELI ABRANTES MOREIRA prestou serviços contábeis durante todo o exercício de 2013 (inexigibilidade 03/2013) e, tendo em vista o lapso temporal para a realização do novo procedimento licitatório, estaria coberto por prorrogação contratual, já que na sequência a Câmara Municipal realizou a contratação por meio da inexigibilidade 01/2014, com o mesmo fornecedor dos serviços. Ademais, o Órgão de Instrução não apontou excesso de preço ou não prestação dos serviços contratados.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

Sobre o pagamento de remuneração do Presidente da Câmara Municipal equivalente a 48,25% da remuneração percebida pelo Presidente da Assembléia Legislativa, não cumprindo o que dispõe o art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, em razão do recebimento de valores acima do limite constitucional, tal temática foi amplamente debatida quando do julgamento do processo de prestação de contas referente ao exercício de 2013 (Processo TC 04444/14). Pelo Acórdão APL - TC 00424/15, acolheu-se, à unanimidade, o voto do Relator nos seguintes termos:

*“Quanto ao subsídio pago em valor considerado superior ao permitido pelo art. 29, VI, da CF/88 ao Presidente da Câmara de Vereadores, Senhor **EDUARDO MEDEIROS SILVA**, na quantia de **R\$11.015,76**, é de se considerar a existência da Lei Estadual nº 10.061/13, subtendendo-se retroagir seus efeitos à publicação da Lei nº 9.319/10, corrigindo naquela a omissão acerca de retribuição maior ao Presidente da Assembleia Legislativa e, por consequência, aos das Câmaras Municipais. É de se destacar, também, que a percepção dos valores se deu de boa fé e existem, nesta Corte de Contas, outras decisões neste sentido, não havendo mais irregularidade neste aspecto”.*

A mácula deve ser desconsiderada.

Por fim, o Órgão Técnico apontou **desproporção entre o quantitativo de servidores efetivos e comissionados**. Sobre o tema, assim pontuou o Ministério Público de Contas, conforme passagem do parecer da lavra do Procurador BRADSON TIBÉRIO LUNA CAMELO (fls. 286/288):

“Observa-se que a irregularidade detectada consiste na desproporção no preenchimento dos quadros da Câmara Municipal de Sousa entre os 82 servidores comissionados e os 11 servidores efetivos.

Ora, o acesso aos cargos ou empregos públicos deve ocorrer por meio de prévia aprovação em concurso público, de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, conforme preconiza o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Todavia, como prevê o inciso V do sobredito dispositivo constitucional, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, as quais têm por característica o vínculo de confiança entre a autoridade que nomeia e o agente a ser escolhido para a função.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

As funções que se destinam à execução de trabalhos administrativos rotineiros, permanentes e burocráticos são próprias das atividades de um cargo efetivo, o qual deve ser preenchido, por óbvio, mediante concurso público.

Partindo dessas premissas, em sendo a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Sousa composta maciçamente por servidores comissionados, conclui-se que algumas funções inerentes a cargos efetivos são realizadas por ocupantes de cargos em comissão ou por contratados, destacando-se os serviços jurídicos e contábeis.

Ademais, deve-se ressaltar que, a desproporção entre o número de efetivos e comissionados transforma uma exceção em regra, violando a norma constitucional que exige a prévia aprovação em concurso público. Nesse diapasão, o vetor jurisprudencial do STF tem afirmado a necessidade de equilíbrio entre o número de servidores efetivos e em cargos em comissão, vejamos:

EMENDA: 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. (Ag. Reg. No Recurso Extraordinário 365.368-7, Santa Catarina).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

Indisponibilidade. Precedentes. 2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocantinenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas. 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade. 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. 6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes. 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocantinense n. 1.950. (urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi: 2010-06-0;4125-2635406). (Grifamos).

Nesse contexto, revela-se incontestemente a burla à regra da obrigatoriedade do concurso público, devendo a gestão ser advertida da necessidade de adotar providências com vistas à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04503/15

regularização da situação ilegal em comento, sem prejuízo de cominação de multa aos Gestores, com supedâneo no artigo 56 da Lei Orgânica desta Corte, por transgressão a norma constitucional.”

Consultando o sistema SAGRES, o quadro de servidores da Câmara Municipal de Sousa teve a seguinte evolução:

Exercício	Efetivos	Comissionado	Eletivos	Inativos	Total
2013	12	68	13	2	95
2014	11	82	14	2	109
2015	11	47	15	2	75
2016 (agosto)	27	34	13	2	76

Como se percebe, o quadro, por categoria, vem evoluindo no sentido de se adequar aos comandos normativos. Em 2014, perante o total de agentes públicos em atividade, os comissionados representavam 77% e os efetivos 10%. Em agosto de 2016, esses índices passaram a ser 46% e 36%, respectivamente. No mesmo período, houve um incremento de efetivos em 245% e uma redução de comissionados em 41%, bastando, assim, para o fato identificado em 2014, recomendação para que a Câmara continue aprimorando a sua gestão de pessoal.

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, **não justificam a imoderada irregularidade das contas.**

Assim, VOTO no sentido de que este Tribunal, sobre a prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de Sousa, sob a responsabilidade do Sr. EDUARDO MEDEIROS SILVA (01/01 a 30/04) e do Sr. ASSIS ESTRELA DE OLIVEIRA (01/05 a 31/12), relativa ao exercício de 2014, decida: **I) JULGAR REGULAR** a prestação de contas ora examinada; **II) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; **III) RECOMENDAR** a estrita observância aos ditames contidos na Constituição Federal, especialmente quanto à admissão de servidores por meio de concurso público; 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

PROCESSO TC 04503/15

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04503/15**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa Diretora da Câmara Municipal de **Sousa**, exercício de **2014**, de responsabilidade do Sr. **EDUARDO MEDEIROS SILVA** (01/01 a 30/04) e do Sr. **ASSIS ESTRELA DE OLIVEIRA** (01/05 a 31/12), **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), à unanimidade, nesta data, conforme o voto do Relator, em:

- I) JULGAR REGULAR** a prestação de contas ora examinada;
- II) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- III) RECOMENDAR** a estrita observância aos ditames contidos na Constituição Federal, especialmente quanto à admissão de servidores por meio de concurso público; 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 – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 14 de Outubro de 2016 às 08:13



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 13 de Outubro de 2016 às 08:47



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 13 de Outubro de 2016 às 08:52



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL