



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 03095/12**

**Interessado: Sr. Antônio Ribeiro Sobrinho (Presidente da Câmara)**

**Objeto: Prestação de Contas Anuais da Câmara Municipal de Curral de Cima – exercício de 2011.**

*EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Município de Curral de Cima – Poder Legislativo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2011 – Não envio do RGF. Falha Contábil. Despesas sem licitação. Não pagamento integral das contribuições previdenciárias. Não repasse à CEF de valores retidos dos servidores a título de empréstimo consignado. Emissão de cheques sem provisão de fundos. Irregularidade das Contas. Atendimento Parcial aos preceitos da LRF. Irregularidade das contas. Aplicação de multa. Envio dos autos ao MP. Recomendação.*

### **PARECER Nº 1476/12**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Curral de Cima, sob responsabilidade da Presidente, Sr. Antônio Ribeiro Sobrinho, referente ao exercício financeiro de 2011.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, concluiu em seu relatório preliminar de fls. 20/28 pela ocorrência de algumas irregularidades.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do interessado, que requereu a prorrogação do prazo processual através de petição de fls. 34/35.

Concessão do pleito, às fls. 38, conforme decisão publicada no Diário Oficial eletrônico.

Apresentação de Defesa, às fls. 39/56, pelo Sr. Antônio Ribeiro Sobrinho.

A Unidade Técnica, após analisar a documentação apresentada pelo gestor, elaborou relatório de fls. 61/69, concluindo pela manutenção das seguintes eivas:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03095/12

1. *Não encaminhamento de todos os demonstrativos previstos na Portaria STN nº 249/10, ficando evidenciada a falta, no RGF do 1º primeiro semestre, dos demonstrativos com informações relativas à dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias de valores, bem como operações de crédito.*
2. *Não envio do RGF referente ao 2º semestre.*
3. *Encaminhamento, de forma intempestiva, de todos os documentos exigidos pela RN-TC-03/10.*
4. *Não realização de procedimento licitatório quando legalmente exigido no valor de R\$ 35.000,00.*
5. *Excesso de remuneração do presidente da Câmara na importância de R\$ 20.200,00.*
6. *Não cumprimento de repasse dos descontos autorizados pelos vereadores em folhas de pagamento à instituição consignatária – CEF referentes aos meses de novembro e dezembro de 2011.*
7. *Não pagamento de obrigações patronais pela Câmara Municipal ao INSS num valor em torno de R\$ 32.194,82.*
8. *Erro na escrituração contábil das despesas com pagamento de obrigações patronais ao INSS, visto que parte destas despesas referia-se a gastos com amortização da dívida do exercício anterior, mas foram indevidamente consideradas como pagamento de obrigações patronais do exercício.*
9. *Emissão de cheques sem fundo.*

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público Especial para análise e emissão de parecer.

#### **É o relatório. Passo a opinar.**

Ainda, é preciso registrar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação **completa e regular**, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03095/12

A Unidade de Instrução, analisando a presente prestação de contas, verificou o não encaminhamento de todos os demonstrativos previstos na Portaria STN nº 249/10, ficando evidenciada a falta, no RGF do 1º primeiro semestre, dos demonstrativos com informações relativas à dívida consolidada, concessão de garantias e contra-garantias de valores, bem como operações de crédito. Igualmente, o interessado encaminhou, de forma intempestiva, todos os documentos exigidos pela RN-TC-03/10. Tais fatos justificam a necessidade recomendação ao gestor no sentido de atender as normas regulamentares expedidas pelos órgãos de controle.

Em relação ao não envio do RGF referente ao 2º semestre, não foi acostada aos autos nenhuma documentação, não restando comprovada a sua publicação. A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 55 dispõe da necessidade de publicação do RGF, vejamos:

*Art. 55. (...)*

*§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.*

Portanto, conclui-se que a não publicação do referido relatório obstaculiza o controle social dos gastos públicos, além de caracterizar descumprimentos dos preceitos da LRF. Ademais, tal conduta enseja aplicação de multa com fulcro no art. 56, II da LOTCE.

Consta dos autos ausência de procedimentos licitatórios para contratação de assessoria contábil e jurídica nos valores de R\$ 20.600,00 e R\$ 14.400,00, respectivamente. Em relação à contratação de serviços de assessoria jurídica, já se manifestou o STJ no sentido de que a referida contratação depende de procedimento licitatório, vejamos:

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93, ARTS. 3º, 13 E 25) E À LEI DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92, ART. 11). EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO.** 1. A contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei 8.666/93 sem licitação pressupõe que sejam de natureza singular, com profissionais de notória especialização. 2. **A contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput, e inciso I, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente.** 3. A multa civil, que não ostenta feição indenizatória, é perfeitamente compatível com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/92 (lesão aos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03095/12

*princípios administrativos), independentemente de dano ao erário, dolo ou culpa do agente. 4. Patente a ilegalidade da contratação, impõe-se a nulidade do contrato celebrado, e, em razão da ausência de dano ao erário com a efetiva prestação dos serviços de advocacia contratados, deve ser aplicada apenas a multa civil, reduzida a patamar mínimo (10% do valor do contrato, atualizado desde a assinatura). 5. Recurso especial provido em parte. (RESP 200201630483 - RESP - RECURSO ESPECIAL – 488842 - STJ; Relator: Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA; Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA; Publicação: DJE DATA:05/12/2008.)*

Veja-se que os fundamentos utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial, acima transcrito, podem ser estendidos à contratação de assessoria contábil, uma vez que também deve ser realizada atendendo os requisitos da notória especialização do prestador de serviço e da singularidade do objeto contratado.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou por diversas vezes acerca da contratação de serviços advocatícios pelo Poder Público. Conforme se extrai dos precedentes abaixo, não há que se falar em contratação direta de advogado em hipóteses em que qualquer profissional seja apto a atender satisfatoriamente à necessidade estatal, *in verbis*:

*“I. Habeas corpus: prescrição: ocorrência, no caso, tão-somente quanto ao primeiro dos aditamentos à denúncia (L. 8.666/93, art. 92), ocorrido em 28.9.93. II. Alegação de nulidade da decisão que recebeu a denúncia no Tribunal de Justiça do Paraná: questão que não cabe ser analisada originariamente no Supremo Tribunal Federal e em relação à qual, de resto, a instrução do pedido é deficiente. III. Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia. 1. **A presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho e ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia.** 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7)”. (HC 86198/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 17/04/2007, DJE 29/06/2007).*

*“I. Administração Pública: inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de advocacia **com sociedade profissional de notória especialização** (L. 8.666/93, art. 25, II e § 1): o acórdão recorrido se cingiu ao exame da singularidade dos serviços contratados, que, à luz de normas*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03095/12

*infraconstitucionais e da avaliação das provas, entendeu provada: alegada violação do art. 37, caput e I, da Constituição Federal que, se ocorresse, seria reflexa e indireta, que não enseja reexame no recurso extraordinário: incidência as Súmula 279 e, mutatis mutandis, do princípio da Súmula 636. II. Recurso extraordinário: descabimento: falta de prequestionamento do tema do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, de resto, impertinente à decisão da causa, fundada em lei federal.” (RE 466705/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 14/03/2006, DOJ 28/04/2006)*

O TCU, por sua vez, já teve a oportunidade de se manifestar sobre essa questão e, assim como o STF, entendeu ser cabível a contratação direta desses profissionais apenas nos casos em que ficar demonstrada a singularidade do serviço, bem como a presença dos requisitos de notória especialização do contratado. Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado:

*“Mantém-se o entendimento pela irregularidade da contratação direta de serviços advocatícios, se não demonstrada a singularidade do objeto ou outra circunstância justificadora da inexigibilidade de licitação.” (Acórdão nº 190/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça)*

Preservando este mesmo sentido, o TCU possui entendimento consolidado na Súmula nº 39, publicada no D.O.U. de 28/12/1973:

***A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com a alínea “d” do art. 126, §2º, do Decreto-lei 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (grifo nosso)***

Ademais, segundo o Ilustre Professor Marçal Justen Filho, “sempre que não se configurar um serviço singular e que qualquer profissional em condições normais” (ou seja, profissional habilitado) “puder atender satisfatoriamente ao interesse público, é incabível a contratação direta por inexigibilidade”.<sup>1</sup>

Desta forma, somos pela irregularidade das contratações dos serviços profissionais de assessoria jurídica e contábil pela Câmara Municipal de Curral Cima.

No tocante ao excesso de remuneração do presidente da Câmara na importância de R\$ 20.200,00, a Unidade de Instrução, às fl. 23, assim se manifestou:

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO. Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 9. Ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 282.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03095/12

*Diante da não existência de lei que fixa o subsídio dos vereadores para o período de 2009 a 2012, foi considerada para fins de regulamentação a legislação que fixou o subsídio do quadriênio 2005-2008 (Lei nº 78/2004). A referida Lei fixa os subsídios dos vereadores R\$ 2.000,00 por mês.*

*No exercício, a remuneração do Vereador foi de R\$ 20.400,00 correspondendo a 85% da remuneração estabelecida no instrumento normativo – Lei nº 78/2004 (Doc.TC nº 15863/12 ).*

*No exercício, a remuneração do Presidente da Câmara foi de R\$ 44.200,00, resultando em 184,16% do estabelecido no instrumento normativo que rege a matéria em análise.*

*Assim, houve excesso de remuneração do vereador presidente, Sr. Antonio Ribeiro Sobrinho, no montante de R\$ 20.200,00 (R\$ 44.200,00- 24.000,00).*

*Conforme declaração do presidente da Câmara (Doc. TC nº 15864/12), devido a não criação de lei que fixa os subsídios dos vereadores para o período de 2009/2012, considerou-se para fins de regulamentação a lei da legislatura passada (2005-2008), e justifica a reutilização da Lei do quadriênio anterior citando o julgamento favorável das contas anuais de 2009 conforme o acórdão APL-TC-576/2011.*

***Porém, cabe aqui observar que no acórdão APL TC- 576/2011, de 10 de agosto de 2011, recomendou-se à Câmara Municipal de Curral de Cima:***

***“guardar estrita observância aos termos da CF/88, especialmente no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui a implementação das medidas legislativas para adequar a Lei Orgânica do município e o dispositivo legal que fixa os subsídios dos vereadores, inclusive do Presidente, aos ditames do art. 39, § 4º, da Constituição Federal, sob pena de repercussão negativa na análise e julgamento das futuras contas.”(grifei)***

O artigo 51 da Lei Orgânica do Município de Curral de Cima estabelece que a verba de representação do Presidente da Câmara será de 100% (cem por cento) da remuneração atribuída ao Vereador. Todavia, tal dispositivo contraria o artigo 39, §4º da Constituição Federal, já tendo sido inclusive objeto de recomendação por esta Corte de Contas no sentido de adequar a lei municipal à Carta da República.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 03095/12**

O Ministério Público Especial entende que apesar da flagrante inconstitucionalidade, a percepção dos valores deu-se com base em instrumento normativo, não havendo razões para a imputação do valor. Ainda, verifica-se que as recomendações deste Sodalício de Contas no sentido da promoção da adequação da Lei Orgânica, ocorreram no mês de agosto de 2011, sendo razoável que possível imputação do valor apenas incida a partir do exercício de 2012, uma vez que a correção da norma legislativa depende de tramitação de projeto de lei.

Em relação ao não cumprimento de repasse dos descontos autorizados pelos vereadores em folhas de pagamento à instituição consignatária – CEF referentes aos meses de novembro e dezembro de 2011, a Unidade de Instrução, assim se manifestou:

*“O objeto da denúncia é a suspeita do não cumprimento contratual por parte da Câmara Municipal de Curral de Cima, referente a um contrato assinado com a Caixa Econômica Federal. O contrato em questão (Pág. 04 a 06), que fora assinado em 15 de maio de 2009 e possui validade de 36 meses, refere-se a um Convênio no qual a Caixa Econômica Federal passou a conceder empréstimos consignados aos servidores da Câmara de Vereadores de Curral de Cima.*

*De acordo com a denúncia, apesar de a Câmara Municipal em tela descontar os valores das prestações nos salários de seus servidores, a mesma não tem repassado os referidos valores à Caixa como previsto nos contratos assinados. A denunciante informa ainda que mesmo depois de repetidas cobranças, a Câmara de Vereadores não repassa os valores até então dos meses de novembro e dezembro de 2011 e janeiro, fevereiro, março e abril de 2012, apesar de o desconto ocorrer rigorosamente nos contracheques dos servidores da denunciada.*

*Segundo dados do SAGRES, nos meses de novembro e dezembro de 2011, o valor referente aos empréstimos consignados descontados nos contracheques dos servidores e não repassado à Caixa Econômica Federal foi de R\$ 2.086,32.”*

A mácula pode constituir ato de improbidade administrativa, devendo ser encaminhado cópia dos autos ao Ministério Público Comum para adoção das medidas de sua competência.

Além disso, a Auditoria constatou que durante o exercício de 2011 não houve o pagamento de obrigações patronais pela Câmara Municipal ao INSS no valor aproximado de R\$ 32.194,82.

A retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias são deveres previstos na Constituição, tendo como objetivo concretizar o princípio da solidariedade,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03095/12

consagrado constitucionalmente (art. 195, *caput*), garantindo aos trabalhadores o acesso aos seus benefícios, em especial, a aposentadoria. É obrigação do gestor promover a retenção/recolhimento destas contribuições e sua omissão deve ser responsabilizada. Tal fato constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, conforme disposição do Parecer Normativo desta Corte de Contas de n.º 52/2004.

Ademais, apurou o Órgão de Instrução a existência de erro na escrituração contábil das despesas com pagamento de obrigações patronais ao INSS, visto que parte destas despesas referia-se a gastos com amortização da dívida do exercício anterior, mas foram indevidamente consideradas como pagamento de obrigações patronais do exercício.

A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do Município, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. e Heraldo Reis “a informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos”.<sup>2</sup>

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu *in casu*.

Por fim, apurou-se a emissão de cheques sem fundo durante o exercício de 2011. Apesar do atraso no recebimento dos duodécimos, tal fato não tem o condão de legitimar a eiva, devendo ser recomendada à atual gestão a adoção de medidas visando o melhor planejamento financeiro do Poder Legislativo.

ISTO POSTO, pugna o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela:

- 1. Julgamento Irregular** das contas do Presidente da Câmara Municipal de Curral de Cima, Sr. Carlos Antonio da Silva, referente ao exercício financeiro de 2011.

<sup>2</sup> MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03095/12

2. **Atendimento Parcial** aos preceitos da LRF.
3. **Aplicação de multa** ao Sr. Antônio Ribeiro Sobrinho, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.
4. **Envio** de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para análise do não cumprimento de repasse dos descontos autorizados pelos vereadores em folhas de pagamento à instituição consignatária – CEF, referentes aos meses de novembro e dezembro de 2011, conduta que pode caracterizar ato de improbidade administrativa.
5. **Recomendação** à atual gestão da Câmara Municipal de Curral de Cima, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais.

É como opino.

João Pessoa, 12 de dezembro de 2012.

**Marcílio Toscano Franca Filho, Dr. iur**  
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB