



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
**MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL**

Processo TC n.º: **02894/12**

Parecer: **01299/13**

Natureza: **Prestação de Contas Anuais**

Unidade Gestora: **Câmara Municipal**

Município: **Bayeux**

Gestor: **Roni Peterson de Andrade Alencar (Vereador-Presidente)**

Exercício: **2011**

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. VEREADOR-PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. DÉFICIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO CONTABILIZAÇÃO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO INCORRETAMENTE ELABORADOS. DESATENDIMENTO AO ART. 29-A, I, DA CF E AO ART. 29-A, § 1º, CF. CONTRATAÇÃO DE PESSOAS SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL DAS DISPOSIÇÕES DA LRF. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL. RECOMENDAÇÕES EXPRESSAS. REPRESENTAÇÃO DE OFÍCIO AO MP COMUM.**

## **P A R E C E R**

### **I - DO RELATÓRIO**

Cuidam os presentes autos ele da Prestação de Contas Anuais do Presidente da **Câmara Municipal de Bayeux**, Vereador **Roni Peterson de Andrade Alencar**, referente ao exercício financeiro de **2011**.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/35.

Análise inicial das Contas Anuais pela DIAGM V, às fls. 38/47, discriminando diversas irregularidades.

Intimação para defesa do então Presidente da Câmara do Município de Bayeux, através do Diário Oficial Eletrônico de 01/07/2013 e citação do responsável técnico pela contabilidade da Edilidade, Sr. Elinaldo de Sousa Barbosa, por meio de ofício do Tribunal Pleno, protocolado em 07/08/2013.

O Sr. Elinaldo de Sousa Barbosa protocolou defesa assinada pelo Sr. Roni Peterson de Andrade Alencar, fls. 72/93.

Análise da defesa realizada pela competente DIAGM, protocolada em 06/12/2013, fls. 96/102, concluindo pela manutenção das seguintes eivas:

**3.1 Pelo não atendimento aos preceitos da LRF, no tocante à (ao):**

3.1.1 Déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 29.803,46.

**3.2 Quanto aos demais aspectos examinados na PCA**

3.2.1 Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 29.803,46, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente;

3.2.2 Despesas com o poder legislativo no valor de R\$ 2.796.939,84 equivalente a 7,06%, infringindo o art. 29 A da CF;

3.2.3 Despesas com a folha de pagamento de pessoal no valor de R\$ 2.033.235,52 equivalente a 73,48%, infringindo o art. 29 A parágrafo primeiro da CF;

3.2.4 Balanços orçamentário e financeiro incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária e financeira do exercício;

3.2.5 Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 59% de servidores comissionados, priorizando a contratação desta modalidade de servidores em detrimento a realização de concursos públicos, infringindo o art. 37 da CF.

Vinda da matéria ao crivo do Ministério Público Especial para manifestação em 09/12/2013, tendo-me sido distribuído o álbum processual em 11/12/2013.

É o relatório.

## II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Cumpra esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, contida no relatório técnico da DIAFI, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como na vertente. Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Em outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu o STF.<sup>1</sup>

Todavia, há de se fazer alguns comentários para complementar o fundamento dos achados da Auditoria.

<sup>1</sup> HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa. Precedente.

II - Ordem denegada.

Infere-se ter a Unidade Técnica de Instrução verificado **déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 29.803,46; não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 29.803,46**, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000, respectivamente, e **Balanços orçamentário e financeiro incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária e financeira do exercício.**

A Unidade de Instrução verificou que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Sistema SAGRES, no valor de R\$ 2.767.136,38, não refletiram a verdadeira realidade contábil do município, pois em 2011 não foi contabilizado o total de R\$ 29.803,46 de despesas efetivas com encargos sociais – IPAM.

Ocorreu, assim, com a inclusão das despesas previdenciárias, déficit na execução orçamentária.

A situação é inconcebível e revela grave prejuízo com inobservância do princípio do equilíbrio orçamentário que deve visar o equilíbrio orçamentário, e, caso não seja possível, deve-se obter, ao menos, um resultado primário superavitário, mesmo que haja déficit no resultado nominal, dentro da meta estabelecida. A inobservância desses parâmetros deve ser decorrente de fato alheio à vontade do gestor, a exemplo de caso fortuito e força maior, bem como *de factum principis* de outra esfera de governo.

A ausência da contabilização com as despesas com os encargos sociais, o que ensejou a incorreta elaboração dos Balanços orçamentário e financeiro, demonstram descuro com a Contabilidade Pública, suas normas e procedimentos-padrão, de cumprimento obrigatório para a Administração Pública.

Mais do que isso, essas irregularidades atentam contra o direito de origem republicana à prestação de contas, pois prestar contas não se resume a fazer remeter ao Tribunal ou órgão responsável pela fiscalização um calhamaço desconexo, inapto a servir de base para uma aferição fidedigna do grau de cumprimento dos princípios regedores da Administração Pública, mormente aqueles insculpidos no *caput* do art. 37 da CR/88.

Lino Martins da Silva, citado por João Eudes Bezerra Filho,<sup>2</sup> resume didaticamente a relevância da Contabilidade Pública, ramo de especialidade da Ciência Contábil, quando sustenta ser seu objetivo fornecer à Administração [e ao Controle Externo e ao Controle Social, acrescentaria] dados sobre:

- Organização e execução dos orçamentos;
- Normas para o registro das entradas de receita e desembolsos da despesa;
- Registro, controle e acompanhamento das variações do patrimônio do Estado;
- Normas para a prestação de contas dos responsáveis por bens e valores;
- Normas para a prestação de contas dos governos;
- Controle de custos, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.

Balço contábil *lato sensu* mal feito e atécnico só inviabiliza o exercício do Controle Externo, dificultando a análise dos aspectos de auditoria operacional, igualmente, tão pouco realizada.

Ademais, descumprir o orçamento é considerado infração pelo inciso VI, do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 201/67.

---

<sup>2</sup> *Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 300 questões*. Niterói: Impetus, 2004, p. 131-132.

No caso *sub examine*, a atitude do Presidente da Câmara revelou inobservância aos preceitos de direito público, sobretudo ao não determinar aos seus assessores e subordinados o efetivo cumprimento das normas de movimentação financeira e registro contábil, comprometendo o grau de transparência tão caro à Lei de Responsabilidade Fiscal e dificultando o exercício do controle externo, levando à assunção de condutas objeto de restrição pela Auditoria.

Hauriram-se do relatório da Auditoria **despesas com o poder legislativo no valor de R\$ 2.796.939,84 equivalente a 7,06%, infringindo o art. 29 A da CF e despesas com a folha de pagamento de pessoal no valor de R\$ 2.033.235,52 equivalente a 73,48%, infringindo o art. 29-A, §1.º da CF.**

No tangente ao descumprimento do art. 29-A, inc. I, da CF, não houve defesa. Contudo, sobre o desatendimento ao §1.º desse mesmo dispositivo legal, o responsável alegou ter a Unidade de Instrução utilizado valor a menor a título de transferências recebidas, assim como contabilizou entre os gastos com pessoal as despesas com advogado e contador, contratados pela Edilidade.

Sobre o valor da RCL não foi demonstrado qual receita a ser incluída, a fim de se chegar ao valor de R\$ 2.781.686,52, pretendido pela defesa, e em relação às despesas com advogados e contadores, este *Parquet* concorda que devem fazer parte do quadro da Câmara Municipal de Bayeux, inclusive por esta ser um órgão de um município de grande porte da Paraíba e a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 18, § 1º dispor que a substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal", *verbis*:

*Art. 18. [...]*

*§ 1.º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal*

Portanto, a despesa com esse pessoal deve incluída no limite constitucional do art. 29-A, parágrafo primeiro.

A *Lex Major* passou a estabelecer limites para despesas com gasto de pessoal para o Poder Legislativo a partir da Emenda Constitucional n.º 25, de 2000, que nela inseriu o art. 29-A, *ipsis litteris*:

*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:*

*[...]*

*§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seu vereadores.*

*[...]*

*§ 3o Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.*

A determinação desse limite pela Carta Magna não foi realizada somente com o fito de o Poder Legislativo atender a um teto de despesa, mas também de se observar se houve atendimento pelo Administrador das normas éticas aplicáveis ao exercício da função de Estado, ou seja, se foi atendido o Princípio da Moralidade. Portanto, não tendo havido atendimento à legalidade estrita, tampouco houve o respeito ao campo moral, haja vista que o gestor público deve agir com máxima retidão na administração do dinheiro público.

Por força dos indícios de cometimento de crime de responsabilidade pelo ex-Vereador-Presidente durante o exercício de 2011, comunique-se à própria Câmara e, bem assim, ao Ministério Público Comum, o descumprimento de ditame constitucional supratranscrito.

Por fim, foi verificado o **preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 59% de servidores comissionados, priorizando a contratação desta modalidade de servidores em detrimento a realização de concursos públicos, infringindo o art. 37 da Carta Federal.**

A contratação de servidores comissionados é exceção à regra do concurso público, devendo ser recomendado ao atual gestor reestruturar o quadro de pessoal da Câmara de Vereadores de Bayeux, realizando-se concurso público, desta feita evitando incorrer em abusos, nomeando pessoas para exercer cargos comissionados que chegam à maioria do quadro organizacional, o que é algo irrazoável e mesmo atentatório ao princípio da igualdade de acesso ao serviço público, dentre outros aspectos. Sobre isso também se deve representar ao MP Comum.

### III - DA CONCLUSÃO

*EX POSITIS*, pugna esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela:

a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** referentes ao exercício financeiro de 2011 do Sr. **Roni Peterson de Andrade Alencar**, na qualidade de Vereador-Presidente da **Câmara Municipal de Bayeux**, c/c a **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, na esteira daquilo discriminado pela Unidade Técnica de Instrução;

b) **APLICAÇÃO DA MULTA PESSOAL** prevista no art. 56, II da LOTC/PB ao Edil antes mencionado, pela natureza das irregularidades em que incorreu;

c) **RECOMENDAÇÃO** à atual Mesa Diretora da Câmara de Bayeux no sentido de não incorrer nas irregularidades apontadas nestes autos, por constituírem afronta inequívoca aos princípios regedores da ação administrativa entronizados no caput do artigo 37 da *Magna Carta* de 1988 e

e) **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Comum, por força da natureza das irregularidades cometidas pelo Sr. **Roni Peterson de Andrade Alencar**, na condição de **Presidente da Câmara de Bayeux no exercício de 2011**, por se cuidar de obrigação de ofício, para a tomada das providências de estilo no âmbito administrativo e, eventualmente, judicial.

João Pessoa (PB), 20 de dezembro de 2013.

**SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ**

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TC-PB