



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO -TC- 03867/11

Poder Legislativo Municipal. Câmara de Curral Velho. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010 – Atendimento integral às exigências da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Aplicação de multa. Recomendações.

ACÓRDÃO-APL-TC -0995/12

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Curral Velho, relativa ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. Rubenvaldo Ramalho Barbosa (01/01 a 31/12/2010), atuando como gestor daquela Casa Legislativa.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização - Departamento de Acompanhamento da Gestão Municipal II - Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V (DIAFI/DEAGM II/DIAGM V) deste Tribunal emitiu, com data de 10/08/2012, o relatório eletrônico (fls. 22/30), com base em uma amostragem representativa da documentação enviada a este TCE, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1. A PCA foi apresentada no prazo legal, de acordo com a RN-TC-03/10.*
- 2. A Lei Orçamentária Anual de 2010 – LOA nº 217/2009 de 27/11/2009 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 331.660,00.*
- 3. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas atingiram o valor de R\$ 347.785,10 e as Despesas Realizadas no exercício alcançaram o valor de R\$ 347.785,10.*
- 4. As Receitas e Despesas Extraorçamentárias corresponderam, respectivamente, aos valores de R\$ 18.828,33 e R\$ 18.256,73.*
- 5. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representa 7,00% das receitas tributárias e transferidas, cumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal.*
- 6. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu 62,94% das transferências recebidas no exercício, cumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 7. A despesa com pessoal representou 4,18% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2010, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 8. Os RGF referentes aos dois semestres foram enviados dentro do prazo, contém todos os demonstrativos previstos na Portaria nº 462/09 da Secretaria do Tesouro Nacional.*
- 9. Regularidade na remuneração dos senhores Vereadores.*
- 10. Não há registro de denúncias protocoladas neste Tribunal referentes ao exercício em análise.*

Findo o relatório inaugural, foram observadas algumas irregularidades atribuídas ao período em análise, motivando a citação do gestor responsável, Sr. Rubenvaldo Ramalho Barbosa no intento de resguardar o direito ao contraditório e à ampla defesa. Em atenção a notificação emanada por esta Corte de Contas, o então Presidente da Mesa Legislativa Municipal, através de procurador legalmente habilitado, manejou defesa (Doc. nº 21.069/12), acompanhada de documentação de suporte.

Examinada as alegações ministradas, a Auditoria, mediante relatório de análise de defesa (fls. 50/56), concluiu pelo atendimento integral aos preceitos da LRF e manteve as seguintes eivas:

- 1. Excesso de consumo de combustíveis no valor de R\$ 3.483,89, causando prejuízo ao erário;*
- 2. Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 100% de servidores comissionados, priorizando a contratação desta modalidade de servidores em detrimento à realização de concurso público, infringindo o art. 37 da CF;*
- 3. Recebimento dos balancetes mensais do Poder Executivo de forma incompleta, prejudicando o bom funcionamento do Poder Legislativo em uma de suas funções precípuas que a fiscalização dos recursos públicos.*

Em sua oitava, Parecer nº 01.393/12 (fls. 58/62), da pena da insigne Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, o Ministério Público de Contas alvitrou pela(o):

- **IRREGULARIDADE DAS CONTAS ANUAIS** referentes ao exercício financeiro de 2010, do Sr. **Rubinaldo Ramalho Barbosa**, na qualidade de Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Curral Velho, c/c a **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** relativo ao excesso de despesas com combustíveis ao Sr. Rubinaldo Ramalho Barbosa no valor de R\$ 2.708,57;
- **APLICAÇÃO DA MULTA PESSOAL** prevista no art. 55 da LOTC/PB ao Edil antes mencionado;
- **RECOMENDAÇÃO** à atual Mesa Diretora da Câmara de Curral Velho no sentido de não incorrer nas irregularidades apontadas nestes autos de processo, por constituírem afronta inequívoca aos princípios regedores da ação administrativa entronizados no caput do artigo 37 da Magna Charta de 1988;
- **ASSINAÇÃO DE PRAZO** a fim de determinar ao atual Vereador-Presidente que instaure a legalidade, exonerando o pessoal comissionado da Câmara Municipal, respeitado, porém, em toda sua extensão, o prazo da legislação eleitoral e fiscal no atinente à admissão/dispensa e movimentação de pessoal, concedendo tempo razoável para o ajuste do quadro de pessoal da Câmara Municipal aos lindes constitucionais e legais;
- **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Comum Estadual para ter conhecimento dos fatos aqui analisados de sua competência, que consubstanciam indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa e ilícito de natureza penal pelo Sr. Rubinaldo Ramalho Barbosa.

O Relator recomendou o agendamento do processo na pauta desta sessão, determinando as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

A Constituição Estadual, § único do art. 70¹, em simetria com a Carta Magna Federal, instituiu o dever de prestar contas a qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, e atribuiu competência ao Tribunal de Contas do Estado para julgá-la, inciso II, art. 71².

Ao se debruçar sobre a vertente prestação de contas, o TCE/PB exerce uma de suas prerrogativas, qual seja, o acompanhamento a posteriori da gestão. Destinado a verificação da regularidade da execução das despesas no exercício, tal acompanhamento visa, também, constatar se os atos de gestão encontram-se em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, notadamente, Legalidade, Moralidade, Impessoalidade e Eficiência.

Sobre os precitados princípios, adverte o saudoso administrativista Hely Lopes Meireles em seu escólio: “... por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.”

Princípios são bases ideológicas que margeiam todo o arcabouço jurídico nacional e hierarquicamente se sobrepõem às leis, tendo em vista que estas são elaboradas em estrita observância àqueles.

¹ Art. 70 (...)

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumia obrigações de natureza pecuniária.

² Art. 71 (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Sem perder de vista esses paradigmas, a LRF, Lei Complementar nº 101/00, erigiu a categoria de princípio da Administração Pública, de todas as esferas, a responsabilidade na gestão fiscal, cujos pressupostos repousam na ação planejada e transparente, tendente à manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Feitas estas considerações iniciais, passo a divagar sobre os inúmeros aspectos irregulares apontados pelo Órgão de Instrução.

- Excesso de consumo de combustíveis no valor de R\$ 3.483,89, causando prejuízo ao erário.

Em seus relatórios (inicial e de análise de defesa), a Auditoria estimou o consumo anual da Edilidade na quantidade de 3.819 litros de gasolina, correspondendo a 30.552 quilômetros percorridos. Considerando o preço médio de aquisição do material carburante (R\$ 2,80), a Câmara Municipal de Curral Velho incorreria em gastos dessa natureza no valor de R\$ 10.693,20.

Em rápido passeio pelo sistema SAGRES, a Unidade Técnica detectou a realização de despesas com combustíveis, adquiridos junto à empresa José Gomes Neto Gaz (sic), no montante de R\$ 14.177,09. Portanto, utilizando-se as premissas já espreiadas, concluiu o Órgão de Instrução que a referida Mesa Diretora do Parlamento Mirim comprou gasolina em volume superior as suas necessidades de deslocamento, na quantia estimada em R\$ 3.483,89.

Por seu turno, o MPJTCE fez crescer ao cálculo apresentado itinerário não considerado inicialmente, situação que, na sua ótica, elevaria o consumo/ano para 4.095,90 litros, equivalente a 32.767,20 quilômetros de percurso, e reduziria o excesso para R\$ 2.708,57.

De preâmbulo, gostaria de sublinhar que os critérios admitidos na apuração, tanto pela Auditoria quanto pelo Parquet, são pouco objetivos, carentes de fundamentação científica e estatística, não guardando coerência com as referências adotadas no exame das contas anuais do exercício anterior (2009). Explico:

Perscrutando o Processo TC nº 05151/10 (PCA da Câmara Municipal de Curral Velho, 2009), por mim relatado, cujo julgamento se deu pela regularidade com ressalvas das ações administrativas ali teladas, a Instrução, em sede de manifestação exordial, item 9.1, estabeleceu como parâmetro aceitável o deslocamento automotivo anual de 49.800 quilômetros. Na melhor das hipóteses (Ministério Público), a distância acolhida como factível é deveras aquém daquela projetada nas contas do exercício imediatamente anterior. Desta forma, é inarredável a conclusão de que, diante dados estimados tão díspares, a eiva acusada mostra-se esvaziada e sem sustentação, não decorrendo daí qualquer repercussão no presente julgamento.

- Preenchimento dos quadros da Câmara Municipal com 100% de servidores comissionados, priorizando a contratação desta modalidade de servidores em detrimento à realização de concurso público, infringindo o art. 37 da CF.

É regra constitucional que o ingresso no serviço público deverá ocorrer por intermédio de concurso público, forma mais democrática de acesso às hostes públicas. Consoante inciso II, art. 37 da CF3, a nomeação para cargos de provimento em comissão constitui exceção. Observa-se que a Administração do Legislativo ao preterir a contratação de servidores efetivo, em detrimento de comissionados, subverteu o mandamento constitucional.

Ao atuar desta forma, o Princípio da Continuidade Administrativa é esquecido, haja vista que os servidores em comissão, em função de sua transitoriedade, não se constituíam na memória administrativa, essência da perpetuidade da Administração.

³ Art. 37 (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Ressalve-se que esta falha não decorre exclusivamente da conduta do gestor em análise, e sim de uma série de administrações equivocadas, cujos gestores preferiram, por razão meramente políticas, patrocinar a contratação, em caráter precário, dos aludidos servidores. Portanto, o Sr. Rubenvaldo Ramalho Barbosa não pode ser responsável singular por prática desenvolvida anterior a sua assunção à Presidência da Casa.

*Ante o exposto, este Tribunal tem o dever de **recomendar** ao atual Presidente do Legislativo Mirim de Curral Velho **que promova o restabelecimento da legalidade, criando, se necessário, cargos de provimento efetivo, em substituição aos de provimento em comissão, a serem preenchidos com a realização de concurso público de provas ou provas e títulos.***

As conclusões aqui postas ressoam a posição manejada pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no bojo do Processo TC nº 4933/10 (PCA da Câmara Municipal de Caaporã, 2009), assim redigida:

“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 Caaporã, realizando-se concurso público, desta feita evitando incorrer em abusos, nomeando pessoas para exercer cargos comissionados que chegam à quase metade do quadro organizacional, o que é algo irrazoável e mesmo atentatório ao princípio da igualdade de acesso ao serviço público, dentre outros aspectos.”

- Recebimento dos balancetes mensais do Poder Executivo de forma incompleta, prejudicando o bom funcionamento do Poder Legislativo em uma de suas funções precípua que a fiscalização dos recursos públicos.

Além da atividade legiferante, o exercício do controle fiscalizatório do Poder Executivo Municipal é atribuição constitucionalmente conferida às Câmaras. Não estamos a falar de faculdade (poder) e sim de obrigação (dever). Fiscalizar e controlar os atos do prefeito são prerrogativas inerentes ao papel dos edis. Para tanto, esses deveriam fazer uso de todos os meios admissíveis de acompanhamento dos atos administrativos do agente político vigiado.

Os balancetes mensais são instrumentos imprescindíveis ao perfeito e regular exame da legalidade das despesas realizadas pelo Executivo. Porém, esses de pouco valem se não forem instruídos devidamente, e a sua incompletude resulta no afastamento dos fins a que se prestam, tornando difícil, quiçá impossível, a missão vigilante da Casa Legislativa no zelo pelo interesse público.

*Ao recepcionar tais documentos de forma parcial, sem adoção de medidas para a remessa das peças faltantes, o Presidente da Mesa Diretiva impõe óbice desnecessário ao importante encargo conferido ao Poder por ele gerido, devendo ser advertido, **recomendado e punido pela omissão perpetrada, motivando ressalvas as contas em apreço.***

Em sentido semelhante aponta a posição exarada pelo Órgão Ministerial, in litteris:

A Câmara Municipal é o titular do controle externo no âmbito municipal e, como tal, devem ser respeitadas as normas referentes ao correto exercício desta atribuição constitucional.

(...)

Caberia à Câmara Municipal fazer-se impor por meio de Mandado de Segurança específico.

Sua inércia quanto às medidas cabíveis ensejaria responsabilização do respectivo Presidente.

No entanto, o envio dos balancetes à Câmara não esvazia o exercício do Controle Externo, pois se trata de uma análise concomitante da gestão.

O julgamento das contas efetivamente se dá após o envio à Câmara Municipal do processo de Prestação de Contas do Tribunal de Contas acompanhado do Parecer Prévio.

Neste sentido, não é motivo de irregularidade das contas, mas dá azo à aplicação de multa e à baixa de recomendação expressa.

Isso posto voto pelo(a):

1. *atendimento integral dos preceitos da LRF;*
2. *regularidade com ressalvas das contas da Câmara Municipal de Curral Velho, referente ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. Rubenvaldo Ramalho Barbosa;*
3. *aplicação de multa pessoal, no valor de R\$ 1.000,00, ao Sr. Rubenvaldo Ramalho Barbosa, na condição de Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Curral Velho, com arrimo no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB;*
4. *recomendação à Mesa Diretora da Câmara Municipal de Curral Velho no sentido de promover o restabelecimento da legalidade, criando, se necessário, cargos de provimento efetivo, em substituição aos de provimento em comissão, provendo-os com aprovados em concurso público de provas ou provas e títulos;*
5. *recomendação à Casa Legislativa que exija do Poder Executivo o envio regular, tempestivo e completo dos balancetes mensais, e, na hipótese de omissão do remetente, que adote as medidas de estilo para resguardar o pleno direito ao acesso dos documentos neles contidos.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. ***Julgar regulares com ressalvas*** as contas de gestão da Câmara Municipal de Curral Velho, exercício 2010, de responsabilidade do Sr. Rubenvaldo Ramalho Barbosa;
- II. ***Declarar o atendimento integral*** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- III. ***Aplicar multa pessoal***, no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), ao Sr. Rubenvaldo Ramalho Barbosa, na condição de Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Curral Velho, com arrimo no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;
- IV. ***Recomendar*** à Mesa Diretora da Câmara Municipal de Curral Velho no sentido de promover o restabelecimento da legalidade, criando, se necessário, cargos de provimento efetivo, em substituição aos de provimento em comissão, provendo-os com aprovados em concurso público de provas ou provas e títulos;
- V. ***Recomendar*** à Casa Legislativa que exija do Poder Executivo o envio regular, tempestivo e completo dos balancetes mensais, e, na hipótese de omissão do remetente, que adote as medidas de estilo para resguardar o pleno direito ao acesso dos documentos neles contidos.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 19 de dezembro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb

Em 19 de Dezembro de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL