Objeto: Prestação de Contas Anual
Órgão/Entidade: Câmara Municipal de Bom Sucesso - PB
Exercício: 2019
Responsável: Sr. Valdy Vianey Ferreira de Oliveira (01.01.2019 a 14.03.2019) e George Wanderley de Menezes (15/03.2019 a 31.12.2019)
Relator: Conselheiro Arnóbio Alves Viana

EMENTA: PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – CÂMARA MUNICIPAL DE BOM SUCESSO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ORDENADOR DE DESPESAS – MANDATÁRIO – CONTAS DE GESTÃO – REGULARIDADE COM RESSALVAS – APLICAÇÃO DE MULTA - RECOMENDAÇÕES – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993. Regularidade com ressalvas das contas dos Srs. Valdy Vianey Ferreira de Oliveira e irregularidade das contas do Senhor George Wanderley de Menezes. Não atendimento às determinações da LRF, Aplicação de multa e recomendações.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00830 /2023

Vistos, relatados e discutidos os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DOS ORDENADORES DE DESPESAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOM SUCESSO - PB, Sr. Valdy Vianey Ferreira de Oliveira (01.01.2019 a 14.03.2019) e George Wanderley de Menezes (15/03.2019 a 31.12.2019), relativa ao exercício financeiro de 2019, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da 2ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB, em sessão realizada nesta data, na conformidade do voto do relator, com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75 da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), pelo (a):

a) Regularidade com ressalvas das contas dos Srs. Valdy Vianey Ferreira de Oliveira, na condição de gestores da Câmara Municipal de Bom Sucesso, relativas ao período de 08 de janeiro a 14 de março de 2019;

b) irregularidade das contas do Senhor George Wanderley de Menezes, na condição de gestores da Câmara Municipal de Bom Sucesso, relativas ao período de 15/01/2019 a 31/12/2019;

c) aplicação de multa, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCE/PB, no valor individual de R$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 31,74 UFR/PB, aos Senhores Valdy Vianey Ferreira de Oliveira e George Wanderley de Menezes, assinado-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário, sob pena de execução;

d) não atendimento às determinações da LRF e

e) envio de recomendações à Câmara Municipal de Bom Sucesso/PB no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara

João Pessoa, 07 de março de 2023

I - RELATÓRIO

A matéria tratada nos presentes autos versa sobre a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Bom Sucesso - PB, sob a responsabilidade dos Senhores Valdy Vianey Ferreira de Oliveira e George Wanderley de Meneses, relativa ao exercício de 2019.

Encerrada a instrução processual, a Auditoria emitiu relatório às fls. 435/448, concluindo nos seguintes termos:

1 Valdy Vianey Ferreira de Oliveira

1.1 déficit Orçamentário e financeiro em R$ 709,87;

1.2 não apresentação da estrutura e o organograma legal de funcionamentos e de atuação da Câmara Municipal, acompanhado dos respectivos cargos, atividades, assessorias, consultorias, equipamentos, de mídia e divulgações, tudo acompanhado das respectivas Leis e autorizações Legislativas;

1.3 as despesas realizadas sem registros do procedimento legal de licitação;

1.4 nomeação de Assessores Parlamentares (05) em número superior ao autorizado em Lei Municipal (04), nº. 02/2013;

1.5 nomeação de Servidores para Cargos em Comissão sem a devida publicação das respectivas Portarias;

1.6 não devolução dos valores recebidos pelo gestor ao tempo como por "Verba de Representação", quando teve anulados todos seus atos desde a eleição;

1.7 ilegitimidade das despesas realizadas com o evento da posse, pela anulação da eleição;

1.8 não recolhimento das obrigações previdenciárias no montante de R$ 8.237,27, a sonegação de informações da GFIP's e DCTF, e o descumprimento do TAC junto ao Ministério Público.

2 George Wanderley de Menezes

2.1 despesa Orçamentária maior que a transferência recebida R$ 3.984,72;

2.2 não apresentação da estrutura e o organograma legal de funcionamentos e de atuação da Câmara Municipal, acompanhado dos respectivos cargos, atividades,

assessorias, consultorias, equipamentos, de mídia e divulgações, tudo acompanhado das respectivas Leis e autorizações Legislativa;

2.3 as despesas realizadas sem registros do procedimento legal de licitação;

2.4 prática de sobrepreço na locação de veículo, com dano financeiro ao erário de R$ 14.794,69;

2.5 prática de sobrepreço na Contratação de Consultorias, com dano financeiro ao erário de R$ 19.200,00;

2.6 pagamentos por despesas indevidas, serviços não prestados, com dano financeiro ao erário de R$ 9.900,00;

2.7 gastos excessivos com combustíveis;

2.8 não recolhimento das obrigações previdenciárias no montante de R$ 8.237,27, a sonegação de informações da GFIP's e DCTF, e o descumprimento do TAC junto ao Ministério Público.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer opinando pelo (a):

- irregularidade das contas dos Srs. Valdy Vianey Ferreira de Oliveira e George Wanderley de Menezes, na condição de gestores da Câmara Municipal de Bom Sucesso, relativas ao exercício de 2019, com a respectiva aplicação de multa, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCE/PB;

- não atendimento às determinações da LRF;

- imputação de débito aos gestores responsáveis, devendo o montante total ser apurado pela auditoria, em razão da quantidade de irregularidades que geram tal consequência descrita nestes autos;

- envio de recomendações à Câmara Municipal de Bom Sucesso/PB no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

É o relatório. Com as notificações de praxe.

II - VOTO

Dentre as irregularidades apontadas oela Auditoria, sob a responsabilidade do Senhor Valdy Vianey Ferreira de Oliveira, consta a não devolução dos valores recebidos pelo gestor ao tempo como por 'Verba de Representação', quando teve anulados todos seus atos desde a eleição e a ilegitimidade das despesas realizadas com o evento da posse, pela anulação da eleição.

No entanto, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas, uma vez que a anulação da eleição da mesa diretora da Câmara Municipal de Bom Sucesso pelo Poder Judiciário, em caráter precário, não justifica a obrigatoriedade da devolução do montante recebido pelo Sr. Valdy Vianey Ferreira de Oliveira.

É importante ressaltar que no período que antecedeu a decisão judicial que anulou a eleição da mesa diretora, havia uma presunção de legitimidade da função desempenhada pelo Sr. Valdy Vianey Ferreira de Oliveira, sendo, portanto, devida a verba representação pelo exercício da presidência, e dos gastos ocorridos em sua posse.

Em relação ao déficit orçamentário e financeiro no valor de R$ 709,87, demonstra uma ausência de planejamento e controle entre as receitas despesas no período em que chefiou a casa legislativa

Acontece que o curto período de sua gestão não permite uma análise mais precisa quanto a esse aspecto, ou seja, a impossibilidade de adoção de medidas que levassem ao equilíbrio das contas, no decorrer de todo o exercício de 2019, motivo pelo qual entendo que a falha merece ser relevada.

Quanto à nomeação de Assessores Parlamentares em número superior ao autorizado em Lei Municipal nº. 02/2013 e a nomeação de Servidores para Cargos em Comissão sem a devida publicação das respectivas Portarias, entendo não ser cabível a imputação de débito pelo valores pagos, haja vista que, até prova em contrário, os serviços foram efetivamente prestados por esses servidores, que não serão invalidados em função da irregularidade da investidura, ou seja, em nome da segurança jurídica, da presunção de legalidade dos atos administrativos, os atos praticados serão válidos, se por outra razão não forem viciados.

Nesse sentido a jurisprudência dos tribunais pátrios, a exemplo da decisão do Tribunal de Justiça do Mato Grosso:

> RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - CONCURSO PÚBLICO - LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DEFENDÊ-LO VIA AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PRECEDENTE DO STJ – TEORIA DO FUNCIONÁRIO DE FATO – INAPLICÁVEL – RESTITUIÇÃO DEVIDA – RECURSO DE APELAÇÃO DO SERVIDOR – NÃO PROVIDO – RECURSO DE APELAÇÃO DO MUNICÍPIO PARCIALMENTE PROVIDO. O Superior Tribunal de Justiça é firme em reconhecer a legitimidade do Órgão Ministerial para ajuizar Ação Civil Pública com objetivo de declarar a nulidade de concurso público realizado sem a observância dos princípios constitucionais da legalidade, da acessibilidade e da moralidade (STJ, REsp nº 1.338.916/RN, rel. Min. Herman Benjamin, j. 06/09/2012). A teoria do "funcionário de fato", também conhecida como teoria do "agente público de fato", segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, é aquela segundo a qual, em que pese a investidura do funcionário ter sido irregular, a situação tem aparência de legalidade. **Em nome do princípio da aparência, da boa-fé dos administrados, da segurança jurídica e do princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos, reputam-se válidos os atos por ele praticados, se por outra razão não forem viciados**. Entretanto, no caso sob análise, não restou configurada a efetiva atuação do primeiro apelante no cargo de Auditor Interno Municipal, não sendo encontrada qualquer evidência nesse sentido, ou seja, sequer entrou em exercício no referido cargo. Conforme se sabe, a devolução de valores recebidos indevidamente pelos servidores encontra fundamento no art. 46 da Lei nº 8.112/90, previsão esta que decorre do princípio geral de direito que veda o enriquecimento sem causa. Nesse contexto, de forma geral, o servidor deverá restituir ao erário quantias indevidamente percebidas em decorrência da ausência de prestação de serviços. Recurso de apelação do servidor não provido. Recurso de apelação do município parcialmente provido. (TJ-MT - AC: 00025475820138110007 MT, Relator: MARCIO APARECIDO GUEDES, Data de Julgamento: 03/06/2020, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 10/06/2020) (grifo nosso)

Diante disso, entendo que a falha merece ser afastada.

2 George Wanderley de Menezes

A Auditoria registrou as despesa Orçamentária maior que a transferência recebida em R$ 3.984,72.

Conforme apontado pelo Ministério Público de Contas, a presente irregularidade evidencia a ausência de controle da gestão com a manutenção do equilíbrio orçamentário das contas públicas sob análise, cuja observância constitui princípio basilar para o efetivo cumprimento das metas e dos resultados dos programas constantes da Lei Orçamentária – LOA, sugerindo aplicação de multa com base no artigo 56, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal e recomendações, entendimento ao qual me filio.

Consta também a prática de sobrepreço na locação de veículo, com dano financeiro ao erário de R$ 14.794,69.

A Auditoria se baseou em uma pesquisa de preços simples e online nas locadoras Hertz e Localiza, indicando que os valores de locação mensal de um veículo com as características do contratado pelo Gestora ficariam entre R$ 1.732,80 e R$ 2.010,03, respectivamente, o que coloca como superavaliados, os contratos e pagos pela Câmara Municipal, que ficou entre R$ 3.400,00 e R$ 3.500,00, que resultou no excesso por sobrepreço de R$ 14.794,69.

A defesa não concorda com o parâmetro utilizado pela Auditoria, uma vez que na locação de veículo nas locadoras listadas, o locatário seria responsável por tudo que o carro venha precisar, inclusive pelo condutor do veículo, enquanto que no veículo locado pela Câmara, todas as despesas com peças, pneus e motorista ficaram por conta do locador.

Com razão o Gestor, tendo em vista que o Extrato de Contrato nº 0007/2019 - CPL, inserto no Documento TC nº 49439/19, Cláusula Nona - Das Obrigações do Contratado, não deixa dúvidas quanto à responsabilidade do locador com os custos de manutenção do veículo (revisão, peças, pneus, licenciamento, seguro, impostos) e, principalmente com o MOTORISTA.

Assim, os parâmetros utilizado pela Auditoria não são suficientes para comparar os custos com a locação do veículo, tampouco para afrmar que houve um sobrepreço na locação do veículo. Os gastos com salários e encargos, pagos ao motorista, são suficientes para justificar a diferença apontada pela Auditoria, motivo pelo qual, entendo que a falha deve ser afastada.

Em relação a possível prática de sobrepreço na Contratação de Consultorias, com suposto dano financeiro ao erário de R$ 19.200,00, a Auditoria

chegou a esse valor, comparando-o com os preços praticados em outras Câmaras de Vereadores da região.

De acordo com o Órgão de Instrução, o valor mensal de R$ 3.500,00, supera o valor mensal de R$ 2.700,00 pago na região, com uma diferença de R$ 800,00 individual (assessoria jurídica e contábil).

No entanto, entendo que essa diferença, por si, não se configura elemento capaz de justificar um sobrepreço quanto aos valores efetivamente pagos pela Câmara de Vereadores de Bom Sucesso.

No mesmo sentido, entendo que não é cabível a imputação do débito ao gestor responsável, mesmo na hipótese de se considerar a contratação desses serviços como irregulares, em face da inexigibilidade de licitação, uma vez que os serviços, presumidamente, foram prestados e, portanto, devidos os pagamentos, sob pena de enriquecimento sem justa causa pela administração.

Consta ainda os pagamentos por despesas indevidas, serviços não prestados, com dano financeiro ao erário de R$ 9.900,00, relativas à manutenção da página da internet do Portal da Transparência.

O Gestor anexou "print" da tela, afirmando que o portal está acessível e atendendo às exigências da lei, alegando ainda que não tem eficácia cem por cento em razão do serviço da internet ser precário no município de Bom Sucesso, argumentos não acatados pelo Órgão de Instrução.

Todavia, entendo que a falha não justifica a imputação de débito sugerida, em função dos gastos com a implantação do portal, apesar da irregularidade no funcionamento, ensejando aplicação de multa, nos termos do art. 56, II, da LOTCE/PB, e recomendações para tomada das providências necessárias ao regular funcionamento do portal da transparência.

Quanto aos gastos excessivos com combustíveis, a Auditoria registrou que a Câmara Municipal, considerando que todos os trabalhos da gestão administrativa são realizados por empresas de consultoria e através dos sistemas de informática instalados, inexiste justificativas para deslocamento médio mensal de 3.200 km pelo veículo locado, dentro de um pequeno município.

Em sua defesa o Gestor alega, em síntese, que uma das missões mais importante do Poder Legislativo é fiscalizar as ações do Poder Executivo, sendo

necessário ir às comunidades para acompanhar a execução das obras contratadas com o dinheiro público.

Entretanto, conforme anotado pelo Ministério Público de Contas, não restou demonstrada pelo gestor a real necessidade de se empenhar R$ 14.782,00 com combustíveis em uma Câmara Municipal do porte de Bom Sucesso.

De fato, o gestor não logrou êxito na tentativa de justificar a necessidade de deslocamento médio mensal de 3.200 km, pela Câmara Municipal de Bom Sucesso, quando do desempenho de suas funções legislativas e/ou fiscalizatórias, devendo ser mantida mesmo a irregularidade.

3 Irregularidades atribuídas aos Senhores Valdy Vianey Ferreira de Oliveira e George Wanderley de Menezes.

A Auditoria também apontou a não apresentação da estrutura e o organograma legal de funcionamentos e de atuação da Câmara Municipal, acompanhado dos respectivos cargos, atividades, assessorias, consultorias, equipamentos, de mídia e divulgações, tudo acompanhado das respectivas Leis e autorizações Legislativas.

Essa documentação era necessária para verificação das despesas com pessoal e prestadores de serviços no âmbito da edilidade, e o não envio dos documentos compromete a ação do controle externo por parte do Órgão Técnico, ensejando aplicação de multa aos senhores Valdy Vianey Ferreira de Oliveira e George Wanderley de Menezes.

No que tange às despesas realizadas sem registros do procedimento legal de licitação, a Auditoria considerou as despesas com serviços contábeis e jurídicos corriqueiros, os quais foram realizados mediante inexigibilidade licitatória, sob a responsabilidades dos Senhores Valdy Vianey Ferreira de Oliveira e George Wanderley de Menezes.

Esta Corte de Contas uniformizou o entendimento sobre a matéria quando respondeu a uma consulta em caráter normativo, no sentido de que os serviços de assessoria administrativas ou judiciais na área de direito devam ser realizadas por servidores públicos efetivos e apenas, em casos excepcionais, serem prestados de

forma direta, desde que atendidas todas as exigências legais (Parecer Normativo – TC 16/17).

Tais exigências estão relacionadas à inviabilidade de competição; singularidade do objeto e notória especialização profissional. A singularidade do objeto exige que o serviço seja excepcional e complexo, ou seja, que se trate de objeto de natureza singular.

Como se pode verificar, trata-se de conceito com alto grau de subjetividade, de diifícil compreensão para justificar a inviabilidade de competição e, portanto, permitir a contratação direta pela administração pública.

No entanto, ao analisar o caso concreto é possível identificar quando não há singularidade no objeto contratado. Com base na doutrina de Marçal Justen Filho[1], "a natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional 'especializado'. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)".

Assim, considerando que o objeto da contratação, ora analisado, não atende ao requisito da singularidade, tendo em vista que o Gestor não logrou êxito na tentativa de justificar a contratação direta, ante a ausência dos requisitos legais, entendo que a licitação deve ser declarada irregular, merecendo ainda aplicação de multa e recomendações de praxe.

Quanto ao não recolhimento das obrigações previdenciárias no montante de R$ 8.237,27, a sonegação de informações da GFIP's e DCTF, e o descumprimento do TAC junto ao Ministério Público.

Acontece que, analisando o relatório inicial (fl. 140), as obrigações previdenciárias patronais foram estimadas em R$ 88.968,25 e recolhido o valor de R$ 90.911,96.

A não existência de dívida tem explicação no fato de que, nos meses de dezembro de 2018, janeiro, abril, maio e junho de 2019, o INSS debitou na conta

[1]Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15aed., São Paulo: Dialética, 2012, p. 420.

corrente do FPM, valores não recolhidos pela Câmara de Vereadores, conforme denúncia apresentada pelo chefe do Poder Executivo.

Portanto, em relação ao não recolhimento, considerando que o valor corresponde a 9,25% do total devido, entendo que se encontra dentro do limite que esta Corte tem relevado para fins de julgamento das contas, razão pela qual a mácula ensejando aplicação de multa e recomendações, em face do descumprimento das obrigações acessórias (sonegação de informações da GFIP's e DCTF), com consequencias negativas para o Município, a ser aplicada ao Senhores George Wanderley de Menezes e Valdy Vianey Ferreira de Oliveira.

Sendo assim, diante dos fatos e fundamentos expostos e, considerando o conjunto das irregularidades apontadas pelo Órgão de Instrução, acompanho em parte o parecer do Ministério Público de Contas, e voto no sentido de que esta Câmara decida pelo (a):

- Regularidade com ressalvas das contas dos Srs. Valdy Vianey Ferreira de Oliveira, na condição de gestores da Câmara Municipal de Bom Sucesso, relativas ao período de 08 de janeiro a 14 de março de 2019;

- irregularidade das contas do Senhor George Wanderley de Menezes, na condição de gestores da Câmara Municipal de Bom Sucesso, relativas ao período de 15/01/2019 a 31/12/2019;

- aplicação de multa, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCE/PB, no valor individual de R$ 2.000,00 (dois mil reais), aos Senhores Valdy Vianey Ferreira de Oliveira e George Wanderley de Menezes, assinado-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário, sob pena de execução;

- não atendimento às determinações da LRF;

- envio de recomendações à Câmara Municipal de Bom Sucesso/PB no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

É voto.

Assinado 11 de Abril de 2023 às 15:20

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

Assinado 11 de Abril de 2023 às 12:27

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

Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR

Assinado 25 de Abril de 2023 às 08:59

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