



**PROCESSO TC – 03507/22**

*Direito Constitucional e Administrativo. Poder Legislativo Municipal. Câmara de Conceição. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2021 – Regularidade com ressalvas. Atendimento integral às exigências da LRF. Aplicação de multa. Recomendação.*

**ACÓRDÃO AC1-TC –2482/22**

**RELATÓRIO:**

*Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Conceição, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Senhor Fidélis Rodrigues de Luna, atuando como gestora daquela Casa Legislativa.*

*A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Divisão de Auditoria da Gestão Municipal (DIAFI/DIAGM IV) deste Tribunal emitiu, com data de 29/07/2022, o relatório eletrônico inicial (fls. 402/419), com base em uma amostragem representativa da documentação enviada a este TCE, por meio do SAGRES, cujas conclusões são resumidas a seguir:*

- 1. A Lei Orçamentária Anual – LOA, nº 680 de 15/12/2020, estimou as transferências em R\$ 1.685.505,00 e fixou a despesa em igual valor.*
- 2. As Receitas Orçamentárias efetivamente transferidas alcançaram R\$ 1.630.904,76, enquanto as Despesas Realizadas atingiram o valor de R\$ 1.630.875,84, gerando um resultado orçamentário praticamente nulo.*
- 3. A Despesa total do Poder Legislativo Municipal representou aproximadamente 7,01% das receitas tributárias e transferidas- RTT, descumprindo o disposto no Art. 29-A, I, da Constituição Federal. Todavia, conforme a Auditoria, “embora haja excesso de despesas orçamentárias constatado no item (d) da tabela acima, seu valor é inferior a 0,5% do limite e, portanto, não será incluído no rol de irregularidades deste Relatório”.*
- 4. A Despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal atingiu 61,62% das transferências recebidas no exercício, cumprindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.*
- 5. A despesa com pessoal representou 2,27% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício de 2021, atendendo ao disposto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*
- 6. A remuneração dos parlamentares mirins estava em acordo com a Constituição da República e a Resolução RPL – TC nº 006/2017.*
- 7. Não há registro de denúncia protocolada neste Tribunal referente ao exercício em análise.*

*Ao fechar o relatório inaugural, o Corpo Técnico concluiu pela existência de desconformidades na presente prestação de contas, que suscitaram a citação do gestor para, querendo, apresentar defesa.*

*Regularmente chamado ao feito, o Sr. Fidélis Rodrigues de Luna atravessou contrarrazões (DOC TC nº 81.167/22, fls. 424/615), as quais foram examinadas em detalhes pelo Órgão de Instrução, cujo entendimento final restou consignado no relatório às folhas 622/637, com a manutenção das seguintes eivas:*

- 1. Realização de despesas sem emissão de empenho prévio;*



2. Não empenhamento de obrigações patronais;
3. Divergência entre as informações enviadas por meio eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;
4. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.

Convocado a emitir opinião, o Ministério Público Especial de Contas, por força do Parecer nº 02055/22 (fls. 640/646), de autoria da Procuradora Isabela Marinho Barbosa Falcão, em preliminar, discordando da Auditoria, posicionou-se pela ocorrência de excesso remuneratório auferido pelo Presidente da Casa Legislativa, no valor de R\$ 23.848,80, porquanto, no seu sentir, o parâmetro a ser considerado é o subsídio do deputado estadual e não o presidente da AL PB.

De maneira conclusiva, alvitrou, inicialmente, “pela intimação do Fidelis Rodrigues de Luna, Presidente da Câmara Municipal de Conceição, no exercício de 2021, para, querendo, prestar esclarecimentos sobre o excesso remuneratório ora suscitado”, e, no mérito, pelo(a):

**I - IRREGULARIDADE** das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Fidelis Rodrigues de Luna, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Conceição, ao longo do exercício de 2021;

**II - DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**III - APLICAÇÃO DE MULTA** ao responsável, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE, pelas transgressões a mandamentos legais e constitucionais;

**IV - IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao referido gestor, no valor de R\$ 23.848,80, em razão do excesso remuneratório percebido;

**V - RECOMENDAÇÃO** à atual gestão no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos das legislações pertinentes, a fim de não repetir as eivas ora relatadas e, sobretudo, de regularizar o quadro de pessoal da Casa Legislativa, adotando providências para extinguir as contratações por excepcional interesse público irregulares, admitindo servidores por meio de concurso público.

Por determinação da Relatoria, o processo foi agendado para a presente sessão, feitas as intimações de estilo.

### **VOTO DO RELATOR:**

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais<sup>1</sup>, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas<sup>2</sup>. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a

<sup>1</sup> Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

<sup>2</sup> Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.



fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sob a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas de gestão do senhor Fidélis Rodrigues de Luna, na condição de Presidente da câmara Municipal de Conceição, relativas ao exercício financeiro de 2021.

#### **- Não empenhamento de obrigações patronais.**

O quadro visualizado a seguir muito bem delimita a irregularidade arrolada nas manifestações técnicas.

Discriminação	Valor (R\$)
Vencimentos e vantagens vinculadas ao RGPS (a) *	991.831,35
Contratação por excepcional interesse público (b)	13.200,00
Base de cálculo (c)	1.005.031,35
Obrigações patronais estimadas (d) = 21,00 % * (c)	211.056,58
Obrigações patronais empenhadas do RGPS (e)	206.285,40
Diferença (f) = (e - d)	4.771,18

\* Despesas com o elemento de despesa "11 - Vencimentos e Vantagens Fixas", vinculadas ao subelemento "Pessoal Vinculado ao Regime Geral da Previdência Social".

Desume-se do demonstrativo nuper que a Casa Legislativa de Conceição empenhou/pagou 97,74% da contribuição securitária patronal estimada. Em outras palavras, o mencionado Poder, segundo a projeção, deixou de contribuir 2,26% do montante devido à autarquia previdenciária federal.

Sustento diuturnamente, que para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base da apuração, as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida, cautelas não observadas na estimativa realizada.

Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao INSS e não goza de certeza e liquidez, não devendo ser tomado como verdade absoluta, muito embora, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não se afigura substancial. De qualquer sorte, a importância supostamente não vertida aos cofres do RGPS é insignificante, cabendo, portanto, na margem de erro da aferição aproximada pela Inspeção de Contas. Por esta razão, entendo como superada a pretensa falha apregoadas.

#### **- Realização de despesas sem emissão de empenho prévio.**

Em análise amostral, a d. Auditoria percebeu a emissão de alguns empenhos em instante posterior a realização da despesa, cujo alguns exemplos abaixo estampo:



- Empenho n.º **215**, de **21/09/2021**, correspondente ao pagamento por serviços de divulgação institucional das ações administrativas da Câmara Municipal, **relativo a agosto de 2021**;
- Empenho n.º **232**, de **18/10/2021**, correspondente ao pagamento por serviços de divulgação institucional das ações administrativas da Câmara Municipal, **relativo a setembro de 2021**;
- Empenho n.º **250**, de **26/10/2021**, correspondente ao pagamento por serviços prestados no fornecimento de *coffee break* para cem pessoas **em sessão solene do dia 8 de outubro**, dia da emancipação política do município.

*Sem delongas, a despesa pública obedece estritamente uma sequência ordenada de atos, não se admitindo a subversão destes. Inicialmente, todo gasto público precisa estar consignado no orçamento (autorização legislativa). Na sequência, o empenhamento é exigência inarredável, sendo vedada a realização de despesas sem que ele o preceda (art. 60, Lei nº 4.320/64). Antes do pagamento, a autoridade administrativa deve avaliar a execução do objeto do empenho (tendo por base os títulos e documentos comprobatórios), com o intuito de atestar a aquisição do direito do credor à contraprestação pecuniária, fase nomeada de liquidação (artigo 63 da Lei nº 4.320/64).*

*A legislação não concede qualquer discricionariedade ao gestor em matéria de execução de despesa. Embora, na aparência, não tenha trazido impactos financeiros negativos ao Legislativo, a ação descuidada de apego aos mandamentos legais se fez presente e não pode ser olvidada. Cabe multa e recomendação.*

#### **- Divergência entre as informações enviadas por meio eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.**

*Acerca do ponto em destaque, é bem alvitre enaltecer a sintética e assertiva colocação ministerial, a qual colaciono neste momento, pedindo vênias para fazê-lo, in verbis:*

*Outra inconformidade identificada no caso dos autos foi a divergência entre as informações enviadas por meio eletrônico e as constatadas pela equipe técnica, no tocante à forma de contratação de alguns fornecedores (com ou sem licitação), a serviços de provimento de acesso à internet e ao projeto de usina de microgeração solar.*

*A inclusão de informações dissonantes da realidade nas contas prestadas prejudica a segurança dos dados contidos no sistema SAGRES, dificultando o regular exercício do Controle Externo por esta Corte.*

*A controvérsia existente entre dados permite o surgimento de dívidas acerca da escorreta aplicação dos recursos públicos, podendo comprometer a lisura da gestão, bem como macular a transparência das atividades públicas, princípio consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Portanto, tal falha de registro tem significativa repercussão e enseja a cominação da multa prevista no art. 56, inciso II, da LOTC/PB, e recomendações à gestão da Casa Legislativa no sentido de disponibilizar as informações ao Tribunal de Contas de forma mais diligente, a fim de não repetir eiva desta natureza nas prestações de contas subsequentes.*

#### **- Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.**

*Consoante o exórdio, em consulta ao Sagres, módulo “Servidores”, observou-se a contratação por excepcional interesse público no exercício de 2021 da funcionária “Edilza Rodrigues de Franca” para o exercício da função de “Auxiliar de Serviços Gerais”.*



*O gestor alegou a indispensabilidade das atividades e tarefas desenvolvidas pela contratada para o bom andamento dos trabalhos do legislativo e destacou o caráter temporário do vínculo contratual.*

*Por seu turno, a Unidade Técnica rebateu os argumentos arquitetados informado que a função exercida é de natureza perene e, sendo assim, reclama a criação de cargo com preenchimento por meio de concurso público. Ademais, assentou que a referida contratação perpassa os exercício de 2017 a 2022.*

*Como bem descrito nos parágrafos precedentes, a infração cinge-se ao estabelecimento de vínculo contratual excepcional e temporário com uma única servidora, designada para o exercício de serviços gerais no Parlamento mirim de Conceição. A meu ver, a correção da irregularidade passa, necessariamente, pela criação de cargo efetivo de auxiliar de serviços e regular provimento por concurso público. É o que se recomenda.*

*Por fim, em relação ao suposto excesso remuneratório do Chefe do Legislativo argüido pela Procuradoria de Contas, soa razoável estampar excerto do Parecer, in litteris:*

*A sobredita falha vem sendo reiteradamente apontada por este Membro do MPC nas prestações de contas de Presidentes de Câmaras Municipais, inobstante esta Corte de Contas tem decidido pela aplicação da verba de representação auferida pelo Presidente da Assembleia Legislativa como limite máximo da remuneração do Presidente das Câmaras de Vereadores. (grifei)*

*O adrede destacado bem demonstra a posição cristalizada por este Areópago de Contas, a qual estabelece que o parâmetro para aplicação do percentual remuneratório do presidente de Câmara municipal é o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Em nome da segurança jurídica, não se pode desprezar os precedentes e alterar o entendimento da Corte sem que seus jurisdicionados possuam conhecimento e oportunidade de adequação às novas orientações, que, a propósito do caso presente, sequer existem.*

*Desta feita, em acordo com a Auditoria, não vislumbro falha a ser repreendida.*

*É como voto.*



**DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:**

*Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os Membros da 1ª Câmara 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 anuais de responsabilidade do senhor Fidélis Rodrigues de Luna, na condição de Presidente da Câmara Municipal de Conceição, relativas ao exercício de 2021;***
- II. *Declarar o atendimento integral dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor;***
- III. *Aplicar multa pessoal ao Sr. Fidélis Rodrigues de Luna, no valor de R\$ 1.000,00 (Um mil reais), equivalentes a 16 (dezesesseis inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR PB<sup>3</sup>, com supedâneo no inciso II, art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, na hipótese de inação, desde já recomendada.***
- IV. *Recomendar à atual gestão no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos das legislações pertinentes, a fim de não repetir as eivas ora relatadas e, sobretudo, de regularizar o quadro de pessoal da Casa Legislativa, adotando providências para extinguir as contratações por excepcional interesse público irregulares, admitindo servidores por meio de concurso público.***

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

*João Pessoa, 10 de novembro de 2022.*

<sup>3</sup> R\$ 62,50 UFR PB Novembro de 2022

Assinado 30 de Novembro de 2022 às 10:35



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE

Assinado 30 de Novembro de 2022 às 09:59



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 30 de Novembro de 2022 às 10:55



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO