



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

37ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 16/10/2013
PROCESSO TC Nº 1303102-8

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. ROMOALDO GONÇALVES TORRES,
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FLORESTA, AO ACÓRDÃO TC
Nº 493/13 (PROCESSO TC Nº 1250119-0)

ADVOGADOS: DRS. JOÃO BATISTA RODRIGUES DOS SANTOS - OAB/PE
Nº 30.746, E VALÉRIO ÁTICO LEITE - OAB/PE Nº 26.504

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PRESIDENTE: CONSELHEIRA TERESA DUERE

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Romoaldo Gonçalves Torres, ao Acórdão TC nº 493/13, que julgou irregulares as contas do recorrente como Presidente da Câmara Municipal de Floresta no exercício financeiro de 2011.

A citada deliberação desta Corte se baseou nos seguintes fatos:

1-Não foi realizado concurso público para prover os cargos efetivos da Câmara Municipal de Floresta, apesar de haver cargos efetivos vagos, desde 2009;

2-Existência de uma patente desproporção entre cargos efetivos e cargos comissionados no Poder Legislativo, em desconformidade com os Princípios da Igualdade e seu Consectário, o postulado do concurso público, como também com os princípios expressos da Administração Pública e os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Contas;

3-Houve a utilização de diárias com desvio de finalidade pública, em intuito remuneratório indireto, já que o Legislativo de Floresta gastou com o pagamento de diárias o montante de R\$ 303.627,50, valor este que representa 97,80% das despesas com diárias realizadas pelo Poder Executivo e cerca de 15% do orçamento do Poder;

4-Os eventos, seminários e congressos, pelos quais se pagaram diárias e inscrições não foram comprovados, havendo provas nos autos da simulação da realização desses eventos, como o pagamento de diárias no Natal,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

na véspera de Ano Novo e em feriados, perfazendo o valor de R\$ 66.446,00;

5-Contratação de serviços comuns de advocacia, sem licitação, ao contrário do já assentado na jurisprudência do Tribunal, que só permite dispensar a licitação quando os serviços são de excepcional especialização;

6-Direcionamento de licitação na modalidade convite, em que, após se desclassificarem os demais concorrentes, foi declarado vencedor filho de Vereador que não era titular de empresa do ramo licitado, caracterizando indício de violação do artigo 90 da Lei Federal nº 8.666/93 e indício de improbidade administrativa.

Ao recorrente foi imputado débito no valor de R\$ 370.073,50 e multa na importância de R\$ 5.000,00.

O recorrente contesta os fatos apontados requerendo, ao fim, que seja reformada a decisão vergastada, passando-se a considerar regular o referido Processo. Seus argumentos, resumidamente, são os seguintes:

- 1- Que desconhecia as irregularidades;
- 2- Que o excesso de comissionados e a falta de concurso ensejam apenas recomendação, aplicando o Princípio da Isonomia em relação a outros fatos semelhantes;
- 3- Que as despesas com diárias não possuíam irregularidades e que apenas em 2012 o Tribunal de Contas do Estado passou a questionar os gastos dos órgãos jurisdicionados com diárias;
- 4- Que não pode ser responsabilizado por atos das empresas organizadoras de evento;
- 5- Que apenas recentemente o Tribunal estabeleceu a necessidade de licitação para advocacia;
- 6- Que não há irregularidade no convite vencido por filho de vereador.

Posteriormente, o processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas para elaboração de Parecer, juntado aos autos pelo ilustre Procurador Cristiano da Paixão Pimentel.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Preliminarmente, alega-se que todos os vereadores que receberam as diárias deveriam ter sido notificados e responsabilizados, não apenas o recorrente.

Em seguida ao Parecer Ministerial, foi juntada nova petição pelo recorrente alegando jurisprudência desta Corte, a seu favor, no que se refere à desproporção entre cargos comissionados e efetivos. Não houve acréscimo de argumentos que não tivessem sido devidamente abordados no Parecer do Ministério Público de Contas.

É o breve relatório, Senhora Presidente.

VOTO DO RELATOR

De início, percebo que os pressupostos de admissibilidade foram obedecidos, devendo o recurso ter seu mérito analisado.

No mérito, acato o Parecer Ministerial, inclusive quanto à preliminar apresentada. Transcrevo parte do citado Parecer:

PRELIMINAR

O recurso, fls. 10, questiona a falta de citação de todos os vereadores que receberam diárias.

A concessão de diárias é ato do ordenador de despesas. O recurso, data vênia, está equivocado ao dizer que deveriam ser chamados os demais vereadores. Ora, uma pessoa que recebeu diárias de uma Câmara de Vereadores pode ser servidor ou vereador. O recurso argumenta que os vereadores deveriam ser chamados pelo simples fato de serem vereadores, mas os servidores, segundo o raciocínio do recurso, não precisariam ser chamados. Isto é uma contradição lógica da tese recursal, com as máximas vênias.

No sistema de contabilidade pública brasileiro, desde a Lei 4.320 do ano de 1964, cabe ao ordenador de despesas responder pelos gastos ilegais por ele determinados - não importa se o beneficiário é vereador ou servidor.

Ainda, a questão de imputar o débito apenas ao ordenador de despesas já foi decidida, após amplo debate, pelo Pleno, no Processo TC 1003773-1, relatado pelo Conselheiro Ruy Harten:

"Por fim, quanto à alegação de que o débito não poderia ser imputado exclusivamente ao requerente, visto que as diárias foram pagas a servidores e outros vereadores da Câmara, esta não deve prosperar, pois, enquanto Ordenador de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Despesas da Câmara, é de sua responsabilidade verificar se as despesas relacionam-se a atividade parlamentar antes de autorizá-las"

A notificação dos demais vereadores é uma faculdade do Relator original, até para melhor instruir o feito, mas não é obrigatória, como argumenta o recurso. Os tribunais de contas têm discricionariedade para chamar eventuais co-responsáveis aos autos, não podendo o recorrente obrigar este Tribunal a fazer isto.

Por fim, data máxima vênua, não é correta a informação de que os recentes precedentes são favoráveis a esta preliminar. Com efeito, o nobre Conselheiro Dirceu Rodolfo, no Processo TC 1103591-2, julgado em maio deste ano de 2013:

"O interessado alega que a concessão das diárias foram necessárias para capacitação dos Vereadores. Quanto às verbas oriundas do gabinete do recorrente, é informado em suas razões recursais que serão anexadas, em momento posterior, cópias da nota de empenho a fim de justificar seus gastos. Porém, até a presente data nada foi apresentado. Por fim, aduz que não seria possível ser responsabilizado individualmente pelo ressarcimento integral dos valores, já que cada Vereador é ordenador de despesa de seu próprio gabinete.

O recorrente não apresenta nenhuma argumentação nova capaz de elidir a concessão indevida de diárias. Quanto à questão da responsabilidade pelo ressarcimento dos valores ao erário relativo às diárias concedidas indevidamente, entendo que o recorrente deve ser responsabilizado individualmente, cabendo apenas ação regressiva quanto aos demais Vereadores"

Ora, este pronunciamento unânime e recentíssimo do Pleno foi claro: cabe apenas ao recorrente, se quiser, propor ação judicial regressiva aos demais vereadores.

A preliminar de falta de notificação dos beneficiários dos recursos ordenados pelo recorrente deve ser rejeitada.

MÉRITO

Analisaremos o mérito por itens, conforme elencados nas razões recursais.

Falta de concurso e excesso de comissionados

Neste item 2.1 do recurso, fls. 03, alega o recorrente que não tinha conhecimento das contas de 2009; que não houve isonomia com outros supostos precedentes; que não há violação da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

proporcionalidade; que foi aprovada lei reduzindo os comissionados.

Como já aduzimos nos autos originais, esta irregularidade já é recorrente na Câmara de Vereadores de Floresta. Com efeito, ao julgar o exercício de 2009, no Processo TC 1050098-4, o nobre jurista Valdecir Pascoal assim ponderou:

"Analisando o quadro de pessoal do Poder Legislativo de Floresta, verifico que dos 11 cargos efetivos da Câmara Municipal, três foram providos, mas todos 32 cargos em comissão foram integralmente ocupados em 2009. Tal fato revela de um lado que não foi realizado um concurso público para prover os cargos efetivos vagos, em atendimento à Constituição da República, art. 37, II, bem assim uma patente desproporção entre cargos comissionados e cargos efetivos, porquanto o quadro de pessoal deveria contar com uma maior gama de cargos efetivos para realizar atribuições inerentes ao funcionamento do Poder Legislativo.

Forçoso mencionar que os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, constituem uma exceção na Administração Pública. Destinam-se apenas às funções de direção, chefia e assessoramento. Mesmo assim, deve existir um percentual de cargos de comissão a serem providos por servidores efetivos.

Nesse sentido de citar a Decisão TC nº 501/10, DOE 13/05/2010, Processo TC nº 0920045-9, Prestação de Contas da Câmara Municipal de Glória do Goitá - exercício financeiro de 2008. Vide excerto dessa deliberação:

(...)

Com efeito, a Câmara Municipal de Floresta não promoveu no exercício de 2009 um concurso público para prover os cargos efetivos vagos, bem assim que se nomeou pessoas para todos os 32 cargos comissionados, o que denota uma subversão aos princípios da igualdade e seu consectário, o postulado do concurso público, como também aos princípios expressos da Administração Pública - Constituição da República, arts. 5º e 37, caput e inc. II"

Ora, se trata do mesmo órgão jurisdicionado, a mesma irregularidade. Não tem lógica acatar o recurso e contradizer o que já disse esta mesma Corte.

Com efeito, nas contas de 2009, o jurista e Conselheiro Valdecir Pascoal já concluiu que esta mesma situação é uma grave violação aos princípios da administração pública.

Portanto, forte nas razões lançadas pelo Conselheiro Valdecir Pascoal, em precedente acima transcrito, somos pelo não provimento do recurso, no ponto.

Diárias



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No item 2.2, fls. 09, o recorrente aduz que as despesas estavam autorizadas por lei; que estava de boa-fé; que teve prestação de contas; que os temas dos eventos foram pertinentes; que o fato de ser Natal e Ano Novo não impede que os vereadores façam seminários; que em nenhum mês se pagou mais de 50% da remuneração em diárias; que apenas recentemente este Tribunal determinou controle nas diárias.

A argumentação do recurso não procede. Dentre os absurdos elencados nestes autos, de 2011, podemos citar, a guisa de exemplo:

1. A Câmara gastou mais que o Poder Executivo em diárias - 112% do gasto pelo Executivo;
2. Os gastos com diárias alcançaram 15% do orçamento do Legislativo - para este Tribunal gastar o mesmo percentual deveria gastar 42 milhões em diárias em um ano - só para vermos o absurdo da proporção;
3. Um dos achados de auditoria: "Exemplo espantoso da irregularidade acima apontada é o evento Encontro Brasileiro dos Municípios, promovido pelo Centro de Eventos, Planejamento e Assessoria Municipal Ltda que teve as suas 25^a, 26^a e 27^a edições realizada no período de três meses". Ou seja, o mesmo evento, três meses seguidos, com a mesma empresa;
4. Na falta de criatividade em temas para tantos eventos, se pagou por um congresso de tema "Reciclagem Geral";
5. Foram concedidas diárias para eventos no período de 24 de dezembro até 31 de dezembro. E o Natal dos vereadores onde fica?
6. Foram concedidas diárias para eventos fora da cidade nas mesmas datas de sessões ordinárias e com atas assinadas.

São apenas alguns dos exemplos.

Para não pensarmos que é apenas uma argumentação deste Ministério Público de Contas, vejamos o que disse o Conselheiro Pascoal, ao julgar as contas do ano de 2009, desta mesma Câmara de Vereadores:

"Durante o exercício de 2009, constatou-se que a Câmara Municipal de Floresta realizou gastos excessivos com diárias para vereadores e servidores. Conforme Demonstrativo da Despesa segundo sua Natureza da Prefeitura Municipal de Floresta (fls.1058-1086) e anexo XII, verifica-se que no exercício de 2011, o Legislativo de Floresta gastou com o pagamento de diárias, o montante de R\$ 349.203,00, valor este, que representa 52,94% dos gastos com diárias realizados pelo município e 112,48% se comparado apenas com as despesas com diárias realizadas pelo do Poder Executivo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O instrumento regulador para a concessão de diárias no Poder Legislativo Municipal de Floresta é a Resolução nº 01/95 e suas alterações posteriores (fls.242-247).

A partir da análise dos empenhos e respectivas comprovações, referentes à concessão de diárias (fls.248-489), constataram-se procedimentos que contrariam os Princípios da Moralidade, Legalidade, Finalidade Pública e Economicidade.

No que se relaciona às despesas com diárias no exercício financeiro de 2009, verifico que os gastos, na importância de R\$ 302.029,50, fls. 241 a 266, apresentaram-se irrazoáveis, pois corresponderam a aproximadamente 15% do gasto total do Legislativo em 2009. Houve elevada participação, sem a devida justificativa para o volume desproporcional de gastos, de servidores e agentes públicos em eventos. De notar nesse diapasão que, conforme notícia do Diário de Pernambuco de 24 de janeiro de 2012, o Legislativo Municipal de Floresta está entre as 10 Câmaras municipais que mais gastaram com diárias em 2011, fl. 423.

Forçoso ressaltar que se examina a aplicação de recursos do povo, mas que se revelam em valores vultosos e não razoáveis. Portanto, a administração da Câmara Municipal de Floresta deveria ter exercido um controle rigoroso sobre a participação de parlamentares e servidores em fóruns, seminários, congressos e eventos dessa natureza (...)"

Portanto, vemos que a Câmara de Floresta persiste há tempos nesta prática reprovável. Ora, data máxima vênia, é ingênuo o argumento do recorrente de que não sabia destas gravíssimas irregularidades com diárias, dado que o precedente transcrito é sobre as contas 2009, ou seja, a mesma legislatura aqui analisada neste processo. Por conseguinte, havia "farra das diárias" em 2009, não tendo o recorrente como argumentar que desconhecia estas práticas, pois também era vereador nesta edilidade em 2009.

O recurso não deve ser provido, no ponto.

Contratação de advogados sem licitação

No item 2.3, fls. 23, argumenta que a matéria está sendo decidida pelo STF; que apenas recentemente o Tribunal determinou licitação; que esta irregularidade não é grave.

Como já aduzimos nos autos originais, estes argumentos não podem ser aceitos. O ilustre Conselheiro Valdecir Pascoal, em lapidar voto no Processo TC 0960106-5, assim esclareceu o debate:

"Observo que a Câmara Municipal de Passira realizou, por meio do termo aditivo, a irregular prorrogação de contrato de prestação de serviços técnicos especializados em assessoria jurídica, no valor de R\$ 38.400,00, uma vez que não sendo os serviços de natureza continuada, os mesmos não



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

se enquadram nas exceções previstas na Lei de Licitações, artigo 57, inciso II, bem assim não se comprovou que os serviços eram efetivamente de natureza singular nem que o contratado possuía em seu quadro profissionais com notória especialização, o que colide com os artigos 5º e 37, caput e inciso XXI da Carta Maior e artigos 2º e 3º da Lei Federal

nº 8.666/93.

Impende assinalar que a notória especialização advém não somente de experiência profissional, mas ainda de elaboração de estudos, participação em cursos de pós-graduação, mestrado ou doutorado, edição de artigos e livros, entre outros indicativos de diferenciação. Além disso, singulares são serviços que não podem ser objetivamente comparáveis com outros do mesmo gênero, que apresentem determinadas características que o individualizem. E o serviço de assessoria jurídica não se trata de um serviço singular, e sim de um serviço de natureza comum, cabendo ao Poder Público instaurar o devido processo licitatório. Vale registrar ainda que não é outro também o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, podendo-se citar, exemplificativamente, a Súmula 039-TCU e a Decisão nº 695/2001 - Plenário, inserta na Ata nº 37/2001.

Ademais, faz necessário mencionar que, embora haja jurisprudência neste TCE pelo entendimento de ser inexigível a licitação para contratar serviços de advocacia, existe também uma moderna jurisprudência que acompanha entendimento do TCU e a qual me filio, no sentido de ser irregular contratar diretamente empresas ou profissionais para prestarem serviços jurídicos. Nesse sentido, de citar a Decisão TC nº 1862/01, Acórdão TC nº 550/09, Decisão TC nº 0244/09 e Decisão TC nº 1.256/09. Assim, não há elementos nos autos que evidenciem a inviabilidade de competição. A regra geral constitui contratar o fornecimento de bens e serviços mediante um certame. Com efeito, a contratação direta de serviços jurídicos sob exame, sem respeito às regras que determinam a licitação, afronta o Princípio da Legalidade, bem assim viola o Princípio da Igualdade e do Interesse Público, pois obsta que os interessados possam ofertar os bens e serviços que deveriam ser licitados, bem assim impede que o Poder Público obtenha uma proposta mais vantajosa pela inerente disputa entre os licitantes"

Deste modo, o recurso não deve ser provido, no ponto.

Convite direcionado para filho de vereador



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No item 2.4, fls. 28, o recurso alega que não houve direcionamento ao filho de vereador na licitação; que as falhas são formais; que não houve prejuízo ao erário.

Na deliberação recorrida, constou a seguinte fundamentação:

“Considera o MPCO que os fatos são claros. A gestão enviou convites para empresas que não eram do ramo, inabilitou duas empresas de fora do ramo que concorreram e declarou vencedora a empresa do filho do vereador - que também era empresa de fora do ramo. A leitura da Lei Federal 8.666/93 é cristalina: se inabilitados concorrentes, restando apenas um único licitante, o convite devia ser repetido. Não pode ser considerada adequado ao princípio da moralidade declarar vencedor o filho do vereador. Há indício de ilicitude do art. 90 da Lei de Licitações e indício de improbidade”

O recurso não apresentou argumento ou fato novo que possa infirmar as conclusões lançadas do voto original. Com efeito, o trecho do relatório de auditoria transcrito na deliberação demonstra claro direcionamento que beneficiou o filho de um vereador. Não são falhas de ordem formal.

O recurso não deve ser provido, no ponto.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, opina o MPCO pelo conhecimento e não provimento do recurso.

Isso posto, Senhores Conselheiros e Senhora Procuradora,

CONSIDERANDO o Parecer MPCO n° 630/2013, do Ministério Público de Contas;

CONSIDERANDO que o recorrente não obteve êxito na tentativa de modificar o Acórdão atacado,

VOTO pelo conhecimento do presente Recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento.

OS CONSELHEIROS CARLOS PORTO, DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, JOÃO CARNEIRO CAMPOS E RANILSON RAMOS VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL, EM EXERCÍCIO, DRA. MARIA NILDA DA SILVA.

ASF/HN