



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

Origem: Prefeitura Municipal de Parari

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2013

Responsável: José Josemar Ferreira de Sousa

Advogado: Marco Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12902)

Contador: Djair Jacinto de Moraes (CRC/PB 1308)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Parari. Exercício de 2013. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência para julgar as contas de gestão, prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I. Atendimento parcial da LRF. Ausência de documentos. Não comprometimento da análise. Falhas relativas a registros contábeis, gestão de pessoal e gestão previdenciária. Regularidade com ressalvas da prestação de contas. Aplicação de multa. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00506/15**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOSÉ JOSEMAR FERREIRA DE SOUSA, na qualidade de Prefeito do Município de **Parari**, relativa ao exercício de **2013**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 206/298, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, com algumas não conformidades com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010 – sem as cópias dos decretos de abertura dos créditos adicionais;
 - 2.02. Segundo dados do IBGE (Censo 2010 - estimativa 2013) o Município de Parari possui 1.823 **habitantes**, sendo 1.015 habitantes da zona urbana e 808 habitantes da zona rural;
 - 2.03. A **lei orçamentária anual** (Lei 251/2012) estimou a receita em R\$7.522.000,00 e fixou a despesa em igual valor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

- 2.04.** Houve autorização para abertura de créditos adicionais **suplementares** no montante de R\$6.769.800,00 (90% da despesa autorizada), sendo abertos R\$2.740.566,36;
- 2.05.** Quanto aos **créditos especiais**, foi indicada a abertura sem autorização legislativa, em vista do não encaminhamento de leis informadas na certidão da Câmara de Vereadores;
- 2.06.** Foram **utilizados** créditos adicionais de R\$3.674.508,66, com as devidas fontes de recursos;
- 2.07.** A **receita arrecadada** totalizou R\$7.965.174,02, considerando a dedução da parcela transferida ao FUNDEB no montante de R\$1.399.728,30, sendo R\$7.452.018,51 de receitas **correntes** e R\$513.155,51 em receitas de **capital**;
- 2.08.** A **despesa executada** totalizou R\$8.008.064,00, sendo R\$7.473.761,36 em despesas **correntes** e R\$534.302,64 em despesas de **capital**;
- 2.09.** O **balanço orçamentário** apresentou **déficit** equivalente a 0,54% (R\$42.889,98) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$481.203,50, distribuído entre caixa (R\$5.448,69) e bancos (R\$475.754,81), nas proporções de 1,13%, 98,87%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$34.895,71;
- 2.10.** Foram realizadas 45 **licitações** para despesas de R\$2.634.791,81 e despesas sem licitações no montante de R\$432.717,79
- 2.11.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$187.630,37, correspondendo a 2,34% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.12.** Os **subsídios** do Prefeito e Vice-Prefeito se pautaram nos limites da lei;
- 2.13. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.13.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$424.164,40, correspondendo a 64,17% dos recursos do FUNDEB (R\$661.017,02) na remuneração do magistério da educação básica; não houve saldo do FUNDEB não comprometido no final do exercício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

- 2.13.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.188.352,16, correspondendo a **29,55%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$7.404.825,80;
- 2.13.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.331.783,88, correspondendo a **18,67%** das receitas de impostos mais transferências. O Plano de Saúde Plurianual foi elaborado e foi encaminhada a Programação Anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde - CMS, conforme exige a Lei Complementar 141/2012;
- 2.13.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$3.255.341,03, correspondendo a **43,68%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$7.452.018,51;
- 2.13.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do Município no montante de **R\$4.091.889,89**, correspondendo a **47,56%** da receita corrente líquida (RCL);
- 2.14.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 258 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	18	9,05	41	16,14	44	17,05	43	16,67	138,89
Contratação por excepcional interesse público	23	11,56	53	20,87	57	22,09	58	22,48	152,17
Efetivo	152	76,38	153	60,24	150	58,14	150	58,14	-1,32
Eletivo	6	3,02	7	2,76	7	2,71	7	2,71	16,67
TOTAL	199	100,00	254	100,00	258	100,00	258	100,00	29,65

- 2.15.** Os relatórios resumidos da execução orçamentária (**REO**) e de gestão fiscal (**RGF**) foram elaborados, publicados e encaminhados a este Tribunal nos moldes da legislação;
- 2.16.** O Ente não disponibilizava informações sobre a execução orçamentária e financeira, de acordo com o estabelecido na **LC 131/2009**;
- 2.17.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a R\$372.237,17, representando 5% da receita corrente líquida, constituída exclusivamente por dívida flutuante;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

- 2.18. **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$477.951,85, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 94,3% do valor fixado no orçamento;
 - 2.19. O Município não possui **regime próprio de previdência**;
 - 2.20. Os recolhimentos patronais ao **INSS** totalizaram R\$476.733,47, estando abaixo R\$206.888,15 da estimativa de R\$683.621,62;
 - 2.21. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
 - 2.22. Foi constituído Processo TC 00269/14, tratando da apuração de **denúncia** destinada à verificação de irregularidades nos pagamentos realizados pelo Município à UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios, anexado ao Processo TC 17405/13 e julgada, conforme Acórdão APL TC 00588/14, sem repercussão na presente PCA;
 - 2.23. Quanto ao **controle social**, existem Conselhos de Educação, do FUNDEB e de Saúde, que não se reuniram regularmente e não emitiram pareceres acerca das prestações de contas enviadas pela Prefeitura;
 - 2.24. Não foi realizada **diligência** in loco com vistas a subsidiar a análise da presente prestação de contas;
 - 2.25. O Município não realizou a opção por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos **resíduos sólidos**, e não atendeu aos requisitos estabelecidos na Lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, principalmente aqueles aspectos previstos no artigo 19, visto que não foi elaborado o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
 - 2.26. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** das irregularidades ali listadas.
3. Devidamente **intimada**, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 305/734, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 740/751, concluindo pela permanência das seguintes máculas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

- 3.01. Envio da prestação de contas anual em desacordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/10;
 - 3.02. Não encaminhamento a este Tribunal da LOA e falta de comprovação da publicação do PPA/LDO e LOA;
 - 3.03. Déficit de execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R\$42.899,99;
 - 3.04. Déficit financeiro no final do exercício, no valor de R\$34.895,71;
 - 3.05. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional;
 - 3.06. Omissão de valores da dívida fundada, no valor de R\$5.644,44;
 - 3.07. Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$206.888,15;
 - 3.08. Ausência de encaminhamento do Parecer do FUNDEB;
 - 3.09. Não atendimento à política nacional de resíduos sólidos;
 - 3.010. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, para despesas no montante de R\$275.837,79.
4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 753/765, da lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, opinou pela: **a)** Emissão de parecer contrário à aprovação das contas; **b)** Julgamento pela irregularidade das contas de gestão; **c)** Atendimento parcial às determinações da LRF; **d)** Aplicação de multa; **e)** Recomendação; **f)** Informações à Receita Federal do Brasil; e **g)** Envio de cópia Ministério Público Comum.
 5. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se,***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

*enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de **administradores e gestores públicos**, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de **débito e multa** (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o **Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que o Prefeito ao exercitar “*a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas*”.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitado na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/10.

Como já dito anteriormente a prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública, tendo os órgãos de controle prerrogativa de normatizar o envio para efeito de fiscalização e os documentos e demonstrativos que deverão ser enviados juntamente com aqueles exigidos pela legislação. O Tribunal assim procedeu, editando a Resolução Normativa RN - TC 03/10 que, no inciso VI do art. 12, exigindo o envio de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais que não foram remetidos juntamente com a PCA. Em que pese não haver prejuízo a análise em decorrência das informações contidas no SAGRES, cabem as devidas recomendações, com vistas a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

não repetição da falha. A documentação foi enviada juntamente com a defesa sanando a falha, sendo recomendável o envio juntamente com a PCA.

Não encaminhamento a este Tribunal da LOA e falta de comprovação da publicação do PPA, LDO e LOA.

Embora a Auditoria trate das três publicações no registro da irregularidade, no corpo dos comentários somente frisa a ausência da remessa do comprovante de publicação em relação à LOA. Daí caber a ilação de que a irregularidade é restrita a esta última norma. Em todo caso, a LOA foi enviada após contato telefônico, conforme se pode colher do relatório inicial da Auditoria, não havendo notícia que houve dificuldade na análise da PCA. De fato, não há nos autos comprovação da publicação da mesma. Cabe, portanto recomendação no sentido do envio tempestivo da Lei e comprovação da publicação, sem prejuízo de multa a ser aplicada.

Déficit de execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R\$42.899,99, e déficit financeiro no final do exercício, no valor de R\$34.895,71.

É importante frisar que a Lei Complementar 101/2000 (LRF) elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno Ministro do Supremo Tribunal Federal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

Importa anotar, todavia, que havia saldo financeiro suficiente vindo do exercício anterior para cobrir o déficit orçamentário. No que tange ao déficit financeiro no balanço patrimonial o fato se deu em vista da inclusão por parte da Auditoria de restos a pagar omitidos no demonstrativo apresentado pelo gestor, no montante de R\$143.862,04, relativos a exercícios anteriores ao de 2012. Em todo o caso, os déficits verificados não comprometeram o equilíbrio das contas, tendo o orçamentário representando apenas 0,54% das receitas do exercício. Além disso, é de se levar em conta que o exercício sob análise é o primeiro do gestor à frente da administração, não atraindo as sanções impostas pela LRF neste aspecto.

Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional.

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”*.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficit Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno.

Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

No caso foi impetrada a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 999.2010.000.516-7/001 (Documento TC 27967/13), julgada parcialmente procedente em 20/06/2012, com publicação da decisão em 12/07/2012, atribuindo interpretação conforme, com redução de texto, aos arts. 2º e 3º da Lei 004/1997 do Município de Parari, modulando os efeitos da decisão para o prazo de 180 dias.

Sobre o assunto, está devidamente comprovado que a decisão definitiva, conforme se pode colher do sítio do TJ/PB na internet com imagens sobre a tramitação do processo, reproduzidas a seguir, se deu em 25/09/2013 em razão da interposição e julgamento de embargos declaratórios:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

Processo			
Nº Processo:	0100920-42.2010.815.0000	Entrada:	16/08/2010
Nº CPJ:	999.2010.000.516-7/001	Última Distribuição:	20/02/2013
		Volume:	1
		Julgamento:	14/08/2013
		Orgão:	PLENO
		Comarca:	TRIBUNAL DE JUSTIÇA
		Tipo Distribuição:	RED. AUTOMÁTICA
		Local:	ARQUIVO
		Relator:	DES. ROMERO MARCELO DA FONSECA OLIVEIRA
		Classe:	ACAO DIRETA DE INCONST. COM PEDIDO LIMINAR - DIRET

Partes:

	Tipo ↕	Nome da Parte ↕
1	Requerente	MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA
2	Requerido	MUNICIPIO DE PARARI, REP.P/SEU PREFEITO
3	Advogado	FABRICIO BELTRAO DE BRITTO

Movimentações:

	Data ↕	Descrição ↕
1	07/02/2014	ARQUIVADO DEFINITIVAMENTE .
2	07/02/2014	JUNTADA DE PETICAO PETICAO (OUTRAS)
3	07/02/2014	PROCESSO REATIVADO .
4	26/11/2013	ARQUIVADO DEFINITIVAMENTE .
5	26/11/2013	JUNTADA DE DOCUMENTO AVISO DE RECEBIMENTO
6	25/09/2013	TRANSITADO EM JULGADO EM 25/09/2013
7	26/09/2013	JUNTADA DE DOCUMENTO OFICIO
8	05/09/2013	EXPEDIDO OFICIO COM COPIA DO ACORDAO
9	26/08/2013	PUB NO DJ O ACORDAO
10	23/08/2013	DISPONIBILIZADO NO DJ
11	22/08/2013	REGISTRADO O ACORDAO
40	28/08/2012	JUNTADA DE EMBARGOS DE DECLARACAO
41	20/08/2012	VISTA AO PROCURADOR GERAL DE JUSTICA
42	20/08/2012	CERTIDAO
43	31/07/2012	JUNTADA COPIA OFICIO
44	20/07/2012	JUNTADA COPIA OFICIO
45	17/07/2012	EXPEDIDO OFICIO COM COPIA DO ACORDAO
46	12/07/2012	PUB NO DJ O ACORDAO
47	11/07/2012	DISPONIBILIZADO NO DJ
48	11/07/2012	REGISTRADO O ACORDAO
49	11/07/2012	ENCAMINHADO A GPRO
50	20/08/2012	JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE, POR UNANIMIDADE

Em consulta ao sistema SAGRES, a Auditoria identificou que, a despeito da decisão da Justiça, o Município de Parari, ao longo do exercício de 2013 e após o prazo modulado pela decisão do TJ-PB, realizou 80 (oitenta) contratações por excepcional interesse público tomando por base a legislação considerada inconstitucional (Documento TC 19495/15).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

Todavia, aquele prazo de 180 dias somente se consumiu por completo em 2014, em razão, como já dito, do trânsito em julgado da decisão em 25/09/2013, após a apreciação dos embargos de declaração.

Assim, não houve contratação por tempo determinado sem amparo em lei no exercício de 2013. Cabe, em todo caso, recomendar para que as contratações se atenham aos ditames legais.

Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R\$5.644,44.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC². Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

No caso houve ausência de inscrição do valor devido de R\$5.644,44 à Energisa relativo ao fornecimento de energia. Todavia, o gestor comprovou a adoção de medidas, visando ao saneamento da falha ao endereçar ofícios à mencionada empresa e possíveis outros órgãos credores com solicitação de providências para o levantamento de eventuais débitos da Prefeitura com relação aos mesmos e possíveis formas de quitação.

² Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$206.888,15.

Cabe inicialmente destacar que no exercício sob análise o comportamento das contribuições patronais devidas e recolhidas, inclusive por parcelamento, se apresentou conforme quadro a seguir:

Valores em R\$

Exercício	Obrigações patronais		Diferença	Parcelamentos	Dif. c/Parcelamento
	Devidas	Recolhidas			
2013	683.621,62	496.971,28	186.650,34	1.366,49	185.283,85
	(*) 623.496,15	496.971,28	126.524,87	1.366,49	125.158,38

Fonte: SAGRES. (*) Devidas excluindo as de competências dezembro e décimo terceiro salário.

Como se pode observar, no exercício sob análise, o Município recolheu entre parcelamento, juros e contribuições normais, a quantia de R\$496.971,28, correspondendo a 72,7% das obrigações patronais devidas do exercício. Ainda cabe observar que dos R\$185.283,85 não recolhidos, R\$60.125,47 se referem às contribuições das competências de dezembro e décimo terceiro salário a serem recolhidas em janeiro de 2014.

Acerca dessa temática, convém esclarecer que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

Ausência de encaminhamento do Parecer do FUNDEB.

Consta às fls. 30/31 do processo, documento sobre o qual a Auditoria entendeu não se referir ao Parecer do Conselho de Acompanhamento sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB, afirmando tratar-se de documento discriminando as atribuições do Conselho. Todavia, consultando o documento se constata existir ao final, a opinião dos membros do conselho, destacando a concordância



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

plena com a aplicação dos recursos do FUNDEB e do PNATE no Município de Parari, afirmando que foram aplicados corretamente, de acordo com os princípios legais e a realidade do Município.

Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

De acordo com a Constituição Federal, cabe ao poder público municipal o trabalho de zelar pela limpeza urbana e pela coleta e destinação final do lixo. Com a lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10) a tarefa das prefeituras ganhou uma base mais sólida com princípios e diretrizes, dentro de um conjunto de responsabilidades que tem o potencial de mudar o panorama da limpeza pública no Brasil.

Pela nova lei, os governos municipais e estaduais tiveram o prazo de dois anos para elaborar um plano de resíduos sólidos, com diagnóstico da situação lixo e metas para redução e reciclagem, além de dar um fim aos lixões e buscar soluções consorciadas com outros Municípios. Devem também identificar os principais geradores de resíduos, calcular melhor os custos e criar indicadores para medir o desempenho do serviço público nesse campo.

A Auditoria, em que pese haver constatado que as medidas não foram plenamente adotadas, reconhece a existência de decreto, criando o Comitê de Coordenação do Comitê Executivo e dispondo sobre o processo de elaboração da Política Pública de Saneamento e do respectivo Plano Municipal de Saneamento Básico. Também informa o Órgão Técnico sobre Portaria, tratando da nomeação dos componentes do Comitê de Coordenação responsável pela elaboração da Política e do respectivo Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB e sobre Projeto de Lei dispondo a Política Municipal de Saneamento Básico e criação do Fundo e do Conselho Municipal de Saneamento Básico. A apresentação dos documentos citados demonstra ações feitas pelo Município em relação à sua adequação à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, para despesas no montante de R\$275.837,79.

A licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Após a análise da defesa, permaneceram como não licitadas as seguintes despesas:

Objeto	Nome do Credor	Empenhado	Pago
Serviços Médicos	Clínica de Cirurgia e Endosc. Digestiva Ltda.	R\$ 12.430,00	R\$ 12.430,00
Serviços de consultoria em engenharia	CONAL - Consultoria e Assessoria Ltda.	R\$ 27.500,00	R\$ 27.500,00
Locação de veículos para transporte de carentes	Francinaldo Ribeiro Alves	R\$ 13.185,00	R\$ 13.185,00
Aquisição de peças para frota municipal	Ideal Peças Ltda.	R\$ 11.026,00	R\$ 10.206,00
Fornecimento de mercadorias para Sec. da Educação	José Aécio de Queiroz Farias	R\$ 27.208,66	R\$ 27.208,66
Serviços de cópias de manutenção de máquinas de informática	José Ivan Alves de Macedo - ME	R\$ 11.474,20	R\$ 11.474,20
Transporte de pessoas para tratamento de saúde	Joselmo Oliveira de Souza	R\$ 17.142,50	R\$ 17.142,50
Fornecimento de refeições	Lucivaldo de Oliveira Lins	R\$ 22.329,00	R\$ 22.329,00
Fornecimento de mercadorias para merenda escolar	Marcos Antônio Cavalcante Ribeiro	R\$ 11.778,65	R\$ 11.778,65
Transporte de professores	Maria do Socorro Souza Queiroz	R\$ 15.685,00	R\$ 15.685,00
Transporte de pessoas para tratamento de saúde	Pedro de Araújo Filho	R\$ 18.000,00	R\$ 18.000,00
Fornecimento de combustível para a frota municipal	Posto Norberto Ltda	R\$ 64.958,30	R\$ 64.958,30
Locação de sistemas de contabilidade	Ricardo Guerra Informática - ME	R\$ 12.950,00	R\$ 9.720,00
Fornecimento de mercadoria para merenda escolar	Rosilene Gonçalves de Farias	R\$ 10.170,48	R\$ 10.170,48
	Total	R\$ 275.837,79	R\$ 271.787,79

Para justificar a ausência de licitação para despesas com combustíveis no valor de R\$64.958,30 o interessado acostou dispensa de licitação DP/2013, para a contratação do Posto Norberto Ltda., com a finalidade de fornecer combustíveis em caráter de urgência para atender às necessidades da Prefeitura. O mencionado estabelecimento situa-se no Município de Campina Grande e, certamente, foi contratado para suprir as necessidades prementes dos veículos da Prefeitura em serviço naquele Município e que por algum motivo não contavam com abastecimento suficiente, pois o principal fornecedor de combustíveis do Município é o Posto Novo Cariri, situado no Município de São João do Cariri, que é mais próximo de Parari e foi contratado em decorrência do pregão presencial 004/2013. Em que pesem os argumentos do interessado sobre a urgência, no caso não há elementos que a justifiquem, pois as aquisições foram realizadas durante todo o exercício, podendo haver previsão das necessidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

Não há como se atribuir exigência de licitação a despesa com serviço médico no montante de R\$12.430,00 junto à Clínica de Cirurgia e Endoscopia Digestiva pela natureza dos serviços e tendo em vista ter sido realizada durante todo o exercício, sendo o maior pagamento no valor de R\$2.740,00. Dessa forma, restaram como não licitadas despesas no montante de R\$198.449,49.

Em suma, apesar da indicação de tais despesas remanescerem como sendo realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados.**

Assim, considerando o montante licitado (R\$2.634.791,81), comparado com o valor não licitado (R\$198.449,49), e tendo em vista a natureza dos objetos, os valores praticados e a periodicidade das aquisições, a matéria comporta as **recomendações** devidas, **sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária.**

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004. Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.³

Por todo o exposto, sobre as contas do Senhor JOSÉ JOSEMAR FERREIRA DE SOUSA, na qualidade de Prefeito e gestor administrativo do Município de **Parari**, relativa ao exercício de **2013**, VOTO no sentido de que o Tribunal decida: **I) DECLARAR o atendimento parcial** às exigências da LRF, parcial em razão do déficit e da omissão de valores da dívida fundada; **II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em vista do envio da PCA com ausência de documentos exigidos por norma do Tribunal, da não comprovação de publicação da LOA, de falhas nos registros contábeis e do não envio de processos licitatórios; **III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00** (dois mil reais), correspondente a 47,63 UFR-PB⁴ (quarenta e sete inteiros e sessenta e três centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), em razão da não realização de processos licitatórios e não remessa do comprovante de publicação da LOA, com fundamento no inciso II, do art. 56 da Lei Complementar Estadual 18/93; **IV) RECOMENDAR** à atual gestão no sentido de adotar providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; e **V) INFORMAR** ao Gestor responsável pelas presentes contas que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

³ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.

⁴ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da última UFR-PB fixado em 41,99 - referente a setembro/2015, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (http://www.receita.pb.gov.br/idxindt_indicesufrpb.php).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04293/14

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04293/14**, sobre a prestação de contas do Prefeito Municipal de **Parari**, Senhor JOSÉ JOSEMAR FERREIRA DE SOUSA, relativa ao exercício de **2013**, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), com declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit e da omissão de valores da dívida fundada;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em vista do envio da PCA com ausência de documentos exigidos por norma do Tribunal, da não comprovação de publicação da LOA, de falhas nos registros contábeis e do não envio de processos licitatórios;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), correspondente a **47,63 UFR-PB** (quarenta e sete inteiros e sessenta e três centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor JOSÉ JOSEMAR FERREIRA DE SOUSA, em razão da não realização de processos licitatórios e não remessa do comprovante de publicação da LOA, com fundamento no inciso II, do art. 56 da Lei Complementar Estadual 18/93, **assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal;

IV) RECOMENDAR à atual gestão no sentido de adotar providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; e

V) INFORMAR ao Gestor responsável pelas presentes contas que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.

Em 23 de Setembro de 2015



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL