



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PARECER Nº 01281/13
PROCESSO TC N º 05169/13
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2012
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAGOA TAPADA

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAGOA TAPADA. IRREGULARIDADE PELA NÃO REALIZAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO NÃO CONFIGURADA. LICITAÇÕES REGISTRADAS NO SAGRES E DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA EM SEDE DE DEFESA. OBSTRUÇÃO À FISCALIZAÇÃO CARACTERIZADA PELA NÃO ENTREGA DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS QUANDO SOLICITADOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM DESACORDO À DECISÃO JUDICIAL. NÃO EMPENHAMENTO E RECOLHIMENTO DE OBRIGAÇÕES PATRONAIS. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA SALDAR COMPROMISSOS DE CURTO PRAZO NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL À LRF. APLICAÇÃO DE MULTA. FIXAÇÃO DE PRAZO. RECOMENDAÇÕES.

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de São José da Lagoa Tapada, Sr. Evilásio Formiga Lucena Neto, referente ao exercício de 2012.

Após a análise dos documentos pertinentes às presentes contas, o Órgão de Instrução emitiu o Relatório de fls. 134/210, apontando algumas irregularidades.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a intimação do interessado, que apresentou esclarecimentos às folhas 215/731.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Relatório de Análise de Defesa exarado pelos Peritos desta Corte às folhas 737/745, concluindo pela existência das seguintes irregularidades:

- Não realização de processo licitatório, no valor de R\$ 122.505,00.
- Contratação de pessoal por tempo determinado, exceto a de professor, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional.
- Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato no valor de R\$ 75.076,47.
- Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 711.803,55.

A seguir, o processo veio ao Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

O Corpo de Instrução apontou como irregularidade a não realização de processo licitatório no valor de R\$ 122.505,00. Como descrito no Relatório Inicial, trata-se dos procedimentos modalidade Pregão Presencial, nº 11, 28 e 38, que não foram apresentados quando da diligência *in loco*.

Em sede de defesa, o gestor acostou aos autos os respectivos documentos, bem como afirmou que *“à época da diligência in loco, a urbe estava passando por uma mudança no local dos seus arquivos, causando assim, alguns transtornos na localização de alguns processos e documentação solicitada pelo corpo técnico”*. A Auditoria manteve inalterado seu entendimento, com supedâneo no art. 7º da RN-TC 02/2011, *in verbis*:

Art. 7º Os autos dos processos de licitações realizadas pelas administrações públicas do Estado e dos Municípios da Paraíba permanecerão sob a guarda do órgão competente até cinco anos após o julgamento da prestação de contas anual relativa ao exercício financeiro a que se referirem e **poderão ser requisitados, a qualquer tempo, pela fiscalização do Tribunal.**

§ 1º. Os processos deverão ser arquivados e mantidos em boa ordem com todos os documentos previstos no art. 1º da presente Resolução, assim como aqueles previstos nos incisos XI e XII do art. 38, Lei nº 8.666/93.

§ 2º. Quando em inspeções e diligências, poderá a fiscalização do Tribunal fixar prazo não inferior a dois dias para a entrega de documentos ou prestação de informações.

§ 3º. A não entrega, tempestiva, à fiscalização do Tribunal dos documentos de que trata o "caput" deste artigo constitui obstáculo à fiscalização, passível de punição nos termos da Lei Complementar Estadual nº 18/93.

§ 4º. A divergência, não justificada, entre as informações remetidas ao Tribunal e os documentos arquivados no órgão competente constitui motivo



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

para julgamento irregular da Licitação, Dispensa de Licitação ou Inexigibilidade de Licitação em que se constatar tal discrepância.

De fato, em consonância à norma supracitada, é dever do gestor apresentar, tempestivamente, os procedimentos licitatórios requisitados pela fiscalização desta Corte, o que, em caso de descumprimento configura obstrução à fiscalização.

Ocorre que a apresentação dos documentos pertinentes em sede de defesa não merece ser simplesmente descartada. Cabe, portanto, constatar a existência dos procedimentos licitatórios, afastar a eiva referente a despesas não licitadas, mantendo a obstrução enfrentada, que, nos termos da Lei Orgânica deste Egrégio Tribunal, é passível de multa.

Quanto à contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público com base em lei declarada inconstitucional, tem-se que em outubro de 2011, o Plenário do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba decretou a inconstitucionalidade parcial da Lei Municipal Nº 263/2000 de São José de Lagoa Tapada, modulando os efeitos da decisão para 180 dias após efetiva comunicação, devido à omissão relativa às hipóteses de contratação direta de pessoal. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 999.2010.000596-9/001 - RELATOR: Des. Márcio Murilo Ramos da Cunha Ramos - REQUERENTE: Ministério Público da Paraíba - REQUERIDO: Município de São José da Lagoa Tapada, representado por seu prefeito (Adv. Johnson Gonçalves de Abrantes) - DECISÃO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 263/2000 (SÃO JOSÉ DA LAGOA TAPADA). CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIDORES PÚBLICOS (ART. 37, IX DA CF E 30, XIII DA CE). NORMA LOCAL OMISSA SOBRE AS HIPÓTESES DE RECRUTAMENTO EXCEPCIONAL DE PESSOAL. ATIVIDADES PERMANENTES. PRAZO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO PRESENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL - 1. A exigência do concurso público para admissão de pessoal na Administração Pública tolera a contratação direta de servidores para atender à necessidade transitória de excepcional interesse público - 2. Para tanto, porém, o legislador deverá enumerar especificamente as hipóteses em que o recrutamento de pessoal operar-se-á na forma do permissivo constitucional (art. 37, IX da CF e art. 30, XIII da CE), não podendo valer-se de expressões genéricas e imprecisas para fazê-lo nem poderá introduzir atividades de natureza meramente permanente nessas exceções - 3. Inconstitucionalidade material dos incisos IV e VI do art. 2º e, parte final do inciso II do art. 3º, excluindo a expressão "a VI" da lei municipal nº 263/2000, de São José da Lagoa Tapada - 4. Constitucionalidade dos arts. 3º, I e II, e 4º da mesma lei, considerando que a Constituição Estadual não estabelece prazo de validade dos contratos de prestação de serviço nem a necessidade de prévio processo seletivo simplificado - 5. Modulação temporal dos efeitos (art. 27 da lei nº 9.868/99), a fim de evitar-se a solução de continuidade dos serviços públicos. Excepcional interesse social evidenciado - VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS os presentes autos acima identificados - ACORDA o Plenário do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, à unanimidade, em julgar parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

material dos Incisos IV e VI do Art. 2º e parte final do Inciso II do Art. 3º, com redução do texto, da Lei Nº 263/2000, do município de São José da Lagoa Tapada, modulando os efeitos desta decisão para 180 dias, após a comunicação ao Município requerido. Nos termos do voto do relator.

Não obstante, em completo descaso a decisão, o Prefeito de São José da Lagoa Tapada realizou contratações de pessoal por excepcional interesse público ao longo do exercício de 2012. O quadro abaixo, com informações retiradas do SAGRES, mostra a quantidade de servidores do quadro municipal por tipo de cargo. Vê-se que o ano findou com mais contratos por excepcional interesse público do que quando iniciou. Ainda, que 180 dias após decisão supramencionada, no mês de abril, quando o *decisum* passou a ter efeito, as contratações a este título sobem de 25 para 41.

Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Inativos / Pensionistas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Efetivo	291	292	296	296	294	291	290	291	287	285	283	285
Eletivo	6	6	7	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Comissionado	35	38	41	41	41	41	41	42	40	5	7	7
Contratação por excepcional interesse público	26	23	25	41	43	46	47	46	46	39	41	30
TOTAL	359	360	370	381	381	381	381	382	376	332	334	325

No SAGRES também é possível verificar que tais contratações contemplaram funções de médico, agente comunitários de saúde, fisioterapeuta, técnico em enfermagem, cirurgião dentista, facilitador, coordenador do SAMU, nutricionista, coordenador de atenção básica, digitador e outros.

A alegação do Gestor de que as contratações consideradas irregulares foram vinculadas a programas e ações do Governo Federal, tal como o Programa Saúde da Família, e que, por haver risco de repentina interrupção, foi tomada a medida mais “adequada” para contratação de pessoal, não se coaduna com as reiteradas decisões desta Corte emitidas quando da análise da matéria.

Diante de tema já tido como incontroverso, vale apenas ressaltar, a título de exemplo, que o Programa de Saúde da Família iniciou em 1999 e está, portanto, próximo a completar 15 anos de existência, restando estruturado e expandido por todo o território brasileiro. O receio de “repentina interrupção” do Programa não pode justificar a não realização de concurso público.

Ainda sobre o tema, não é demais assentar que a contratação por tempo determinado é exceção à regra do concurso público imposta pela Constituição Federal e que só pode ser utilizada por tempo determinado, para atender necessidade igualmente temporária. É o que ensina, de forma magistral, Hely Lopes Meirelles¹:

Os contratados por tempo determinado são os servidores públicos submetidos ao regime jurídico administrativo especial da lei prevista no artigo 37, IX, da Carta Magna, bem como ao regime geral da previdência

¹ Direito Municipal Brasileiro. 13.ed. atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 565-6
PROCESSO TC Nº 05169/13



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

social. Sujeitam-se, pois, a regime diverso do estatutário e do trabalhista. **A contratação só pode ser por tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Fora daí tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude à Constituição.**

Tais servidores não ocupam cargos, pelo quê não se confundem com os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, nem se lhes equiparam. **São os que o Município recruta eventualmente e a título precário para a realização de trabalhos que fogem à rotina administrativa**, como os destinados à execução direta de uma obra pública, no atendimento de situações de emergência ou à cessação de estado de calamidade pública.

O descaso para com decisão judicial, bem como o desrespeito à Constituição Federal devem ser combatidos por esta Corte de Contas. Neste sentido, é de se fixar prazo para que o atual Gestor proceda à regularização do seu quadro de pessoal, promovendo concurso público para a substituição dos servidores contratados indevidamente por excepcional interesse público, além de aplicação de multa ao responsável.

Verificou-se que a edilidade deixou de empenhar e recolher contribuições patronais ao Regime Próprio de Previdência (RPPS) em valor estimado de R\$ 711.803,55. O montante corresponde a 96,35% do total devido ao RPPS e a 75% do estimado a pagar a este título, incluindo o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Sobre esse aspecto, deve-se ressaltar que a compulsoriedade da contribuição previdenciária decorre da necessidade de o gestor público observar o princípio constitucional da seguridade social, pois o custeio do sistema previdenciário é efetivado, dentre outras, a partir da dupla contribuição de empregados e empregadores, nos precisos termos do art. 195, incs. I e II da Carta Federal:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e as entidades a ela equiparada na forma da lei (...);

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral da previdência que trata o art. 201.

Além disso, os recolhimentos previdenciários têm natureza jurídica de tributo, por se tratar de prestação pecuniária instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ou seja, não cabe ao administrador fazer juízo de valor no tocante ao mérito, à oportunidade ou à conveniência no perfazer da exação. Trata-se de ato sem margem para discricionariedade.

O valor estimado como não recolhido, por sua expressividade, demonstra tratar-se de prática sistemática do Gestor, configurando descaso e incúria para com o



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

erário público. A conduta constitui, portanto, motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor.

Por sua vez, a Auditoria calculou em R\$ 75.076,47 a insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo. Ressalte-se a censurabilidade da falha, posto que detectada no último ano de mandato, contrariando o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

O objetivo da norma é impedir que, nos períodos eleitorais, sejam assumidas despesas sem o suficiente respaldo financeiro para honrá-las no exercício, evitando, assim, uma herança de dívida para a nova gestão.

Sérgio Rossi e Flavio Toledo ensinam, na obra *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, a forma de apurar a existência de disponibilidade de caixa para assunção de obrigação de despesa²:

... O parágrafo único estabelece a forma para calcular a real disponibilidade de caixa... **Devem ser somadas as receitas futuras previstas e deduzidos os encargos e despesas compromissadas a pagar.** Não basta, portanto, possuir em determinado momento, dentro dos oito últimos meses de gestão, recursos financeiros em caixa ou bancos. Imperioso elaborar previsão do fluxo financeiro até o final do exercício, que deverá confrontar os recursos financeiros com os compromissos já assumidos. A eventual diferença positiva é que autorizará o gestor a contrair nova obrigação de despesa.

Neste sentido, não merece prosperar a tese defensiva de exclusão dos restos a pagar inscritos no primeiro quadrimestre do exercício, bem como do montante estimado com obrigações patronais não empenhadas e recolhidas. Do contrário, as despesas incorridas nos segundo e terceiro quadrimestres pressupunham a elaboração de um fluxo financeiro que levasse em consideração os gastos já realizados, o que não ocorreu.

A insuficiência de disponibilidade financeira em face de obrigações assumidas fere o princípio do equilíbrio fiscal, bem como constitui fato contrário às normas de gestão fiscal responsável, sobretudo quando verificado no último exercício do mandato, como ocorreu *in casu*.

² Flavio C. de Toledo Jr. E Sérgio Cliquera Rossi, *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*, São Paulo, Editora NDJ, 2001, PP. 195/196.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas opina pela:

1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais do **Sr. Evilásio Formiga Lucena Neto**, Prefeito Municipal de São José de Lagoa Tapada, relativas ao exercício de 2012;
2. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), por parte do sobredito gestor;
3. **APLICAÇÃO DE MULTA** prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao gestor acima referido, face à transgressão de normas legais, conforme apontado;
4. **FIXAÇÃO DE PRAZO** à Administração Municipal de São José da Lagoa Tapada para que proceda à regularização do seu quadro de pessoal, através da admissão de pessoal mediante concurso público, desligando do serviço público municipal aqueles irregularmente contratados, à luz do constatado pela Auditoria;
5. **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de São José de Lagoa Tapada no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, as consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei Complementar Nº 101/2000 (LRF), bem assim no sentido de conferir fiel obediência a decisão prolatada pelo Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, em sede da ADIN nº 999.2010.0005969/001, sobretudo a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.

É o Parecer.

João Pessoa, 12 de dezembro de 2013.

ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB

rccd