PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

Origem: Prefeitura Municipal de Condado
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019
Responsável: Caio Rodrigo Bezerra Paixão (Prefeito)
Advogado: João Mendes de Melo (OAB/PB 8530)
Contadora: Verônica Dias Vieira (CRC/PB 5823/O)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Condado. Exercício de 2019. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Falhas na gestão financeira e de pessoal. Atendimento da LRF. Conhecimento e improcedência de denúncia. Regularidade das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00225/21

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor CAIO RODRIGO BEZERRA PAIXÃO, na qualidade de Prefeito do Município de **Condado**, relativa ao exercício de **2019**.

2. Durante o exercício de 2019 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria, a feitura de **09 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **22 alertas**.

3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2019, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 2127/2138, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Thiago Nascimento da Cunha, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Eduardo Ferreira Albuquerque, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.

4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2019 (fl. 2141).

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 2188/2497), da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 2498/2514) e de outros elementos (fls. 2519/3842), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 3844/3955), da lavra da ACP Ana Célia Albuquerque da Costa, sob a chancela do Chefe de Divisão ACP Adjailtom Muniz de Sousa e do Chefe de Departamento ACP Gláucio Barreto Xavier.

6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:

6.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 30/04/2020, dentro do prazo excepcionalmente facultado pela Portaria TCE/PB 52/2020, instruída pelos documentos regularmente exigidos;

6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2019) o Município possui 6.752 **habitantes**, sendo 4.679 habitantes da zona urbana e 2.073 habitantes da zona rural;

6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 481/2018) estimou a receita em R$30.062.756,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$7.515.689,00, correspondendo a 25% da despesa fixada na LOA;

6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R$4.001.410,53. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R$4.001.410,53, sendo R$3.109.199,68 de anulação de dotações, R$834.358,99 de superávit financeiro e R$57851,86 de excesso de arrecadação. Os créditos adicionais utilizados somaram R$1.994.107,85, com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos;

6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$18.264.404,42, sendo R$17.822.911,12 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R$2.131.287,03 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$441.493,30 em receitas de **capital**;

6.6. A **despesa executada** totalizou R$19.001.311,82, sendo R$824.209,60 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R$16.913.142,20 (R$819.834,60 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R$2.088.169,62 (R$4.375,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;

6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 4,03% (R$736.907,40) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$2.365.330,70, sendo R$70,60 em caixa e R$2.365.260,10 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$1.832.158,51;

6.8. Foram realizados 49 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$7.594.774,28 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de gastos sem licitação;

6.9. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$1.460.997,44, correspondendo a 7,69% da despesa orçamentária total;

6.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R$120.000,00. Já os recebidos pelo Vice-Prefeito foram de R$60.000,00, não sendo indicado excesso;

6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

6.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R$2.875.691,20, correspondendo a **75,58%** dos recursos do FUNDEB (R$3.804.918,51) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R$80.687,55 (2,12% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R$3.650.268,75, correspondendo a **31,15%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$11.719.300,20;

6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R$2.331.223,72, correspondendo a **21,27%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R$10.962.163,15);

6.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R$8.179.138,20, correspondendo a **45,89%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$17.822.911,12;

6.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$483.968,40, totalizou R$8.663.106,60, correspondendo a **48,61%** da RCL;

6.11.6. Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **55,59%** e o do Município para **58,87%**;

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **341** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	19	6,03	24	6,84	25	7,10	24	7,04	26,32
Contratação por excepcional interesse público	31	9,84	63	17,95	66	18,75	56	16,42	80,65
Efetivo	258	81,90	257	73,22	253	71,88	254	74,49	-1,55
Eletivo	7	2,22	7	1,99	8	2,27	7	2,05	0,00
TOTAL	315	100,00	351	100,00	352	100,00	341	100,00	8,25

Fonte: Quadro Movimentação de Servidores – SAGRES-Pessoal
Legenda: AV - Análise vertical, AH - Análise horizontal

6.13. Os **relatórios resumidos** da execução orçamentária (REO) e de **gestão fiscal** (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

6.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2019, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta. Durante o acompanhamento da gestão, foi elaborado relatório de fls. 897/899, com análise do cumprimento da transparência pública;

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R$11.130.204,08**, representando **62,45%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 6,75% e 93,25%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando uma redução de 1,21% em relação ao exercício anterior, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R$)	Valor Constatado (R$)
Precatórios	106.005,68	106.005,68
Previdência (RGPS)	9.033.128,73	9.033.128,73
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	840.413,38	840.413,38
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	399.408,96	399.408,96
	0,00	0,00

Fontes: *PCA e Constatações da Auditoria*

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R$)	%RCL	Valor (R$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	10.378.956,75	58,23	21.387.493,34	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: *PCA e Constatações da Auditoria*

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R$825.310,71, representando 6,87% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 100,11% do valor fixado no orçamento (R$824.424,00);

6.17. Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

6.17.1. O Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R$1.727.153,09, estando R$72.257,31 abaixo do valor estimado de R$1.799.410,40;

6.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

6.19. Houve registro de **denúncia** neste Tribunal, para o exercício em exame:

Nº Tramita	Fato Denunciado	Fase	Setor	Situação
Proc. 14938/19	Ausência de pagamento de despesa liquidada.	Juntado. Anexado ao processo de acompanhamento da gestão.	DIAGM3	Para análise.
Doc. 55449/19	Ausência de pagamento de despesa liquidada.	Juntado. Anexado ao Proc. 14937/19, referente ao exercício de 2018.	Arquivo Digital	Fatos a serem apurados nos autos dos Processos nº 14937/19 (2018) e 14938/19 (2019).

6.20. Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise.

7. Ao término da análise envidada, a Auditoria acusou a permanência de irregularidade relacionada no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, e apontou a ocorrência de novas irregularidades.

8. Notificações de estilo (fl. 3958) e apresentação de defesa e documentos de fls. 3963/4285, sendo a documentação examinada pela Auditoria que, em relatório de fls. 4294/4310, lavrado pelo ACP Glauco Antonio de Carvalho Xavier, chancelado pelo ACP Adjailtom Muniz de Sousa (Chefe de Divisão) e pelo ACP Gláucio Xavier Barreto (Chefe de Departamento), concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

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

8.2. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal;

8.3. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade;

8.4. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio;

8.5. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$7.336,21.

9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 4313/4332), opinou por:

> **1. Emitir parecer favorável à aprovação quanto às contas de governo** e **pela regularidade com ressalva das contas de gestão** do Chefe do Poder Executivo do Município de Condado, o **Sr. Caio Rodrigo Bezerra Paixão,** relativas ao exercício de 2019;
>
> **2. Aplicação de multa** ao Gestor Municipal, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE, pelos fatos acima estudados, na forma do art. 201, §1º, do RITCE/PB;
>
> **3. Envio de recomendações ao Município de Condado**, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente para que:
>
> - ***Observe o regramento constitucional do art. 29-A, §2.º, II, observando os repasses devidos à Câmara Municipal sempre até o dia 20 de cada mês;***
> - ***a gestão do Município faça recolher os valores devidos a título de contribuição previdenciária, de forma que seja o repasse feito no montante <u>total</u> das contribuições devidas;***
> - ***para que, nos exercícios futuros, o ente municipal preveja nas leis orçamentárias recursos para investimentos de modo mais coerente com a realidade do ente público, inclusive procedendo aos devidos ajustes nas despesas para evitar que o Município deixe de aplicar em área tão relevante para o seu desenvolvimento;***

- ***para que haja um aperfeiçoamento da arrecadação dos tributos municipais, notadamente ISS e IPTU;***
- ***para que a contratação temporária por excepcional interesse público observe o regramento constitucional.***

4. Remessa da documentação deste processo à Receita Federal, para ciência dos fatos relacionados ao recolhimento previdenciário.

10. Retrospectivamente, o Gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04366/14. Parecer PPL – TC 00055/16 (**favorável** à aprovação e **atendimento integral** da LRF). Acórdão APL – TC 00209/16 (**regularidade** das contas de gestão e **recomendações**);

Exercício 2014: Processo TC 04255/15. Parecer PPL – TC 00122/16 (**favorável** à aprovação e **atendimento integral** da LRF). Acórdão APL – TC 00467/16 (**regularidade** das contas de gestão e **recomendações**);

Exercício 2015: Processo TC 04087/16. Parecer PPL – TC 00150/17 (**favorável** à aprovação e **atendimento integral** da LRF). Acórdão APL – TC 00735/17 (**regularidade** das contas de gestão e **recomendações**);

Exercício 2016: Processo TC 05654/17. Parecer PPL – TC 00154/17 (**favorável** à aprovação e **atendimento integral** da LRF). Acórdão APL – TC 00749/17 (**regularidade** das contas de gestão, **determinação** sobre gestão de pessoal e **recomendações**);

Exercício 2017: Processo TC 05780/18. Parecer PPL – TC 00227/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00747/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de **multa** de R$3.000,00, **determinação** e **comunicação**);

Exercício 2018: Processo TC 06181/19. Parecer PPL – TC 00312/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00607/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendações**).

11. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

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.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

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 disseca 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, 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 a autoridade 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 cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

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

Segundo apurou a Auditoria (fl. 3860), em janeiro, o quantitativo de contratados por excepcional interesse público correspondia a 31, tendo aumentado para 56 em dezembro, correspondendo a uma variação de 80,65%, no exercício.

A defesa (fl. 3966) alegou que o acréscimo de quantitativos de contratos tem base legal e foi decorrente do aumento de atividades, novos programas temporários do governo e ainda pelos seguintes motivos: substituição de servidores; e adesão a novos programas (CRIANÇA FELIZ e SAMU).

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

A Auditoria não acatou a defesa (fl. 4298), pois não identificou a Lei e 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.

Segundo o Ministério Público de Contas (fls. 4316/4323):

"Conforme narrado pela Auditoria, o órgão técnico não verificou nos autos qualquer espécie de comprovação sequer da existência da citada legislação.

*No entanto, em busca nos sítios eletrônicos oficiais da Urbe (**www.condado.pb.gov.br e www.condado.pb.leg.br**), apesar da dificuldade de localização, consta o referido diploma[1]. Nele, especificamente em seu artigo 2º, são elencadas as hipóteses de contratação temporária, como se verifica a seguir:*

Art. 2º. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública;

III – a promoção de campanhas de saúde pública;

PUBLICADO NO D.O.M.
19 / 03 / 2013
EDIÇÃO Nº 022

IV- admissão de professor substituto para suprir a falta de professor efetivo em razão de vacância do cargo decorrente de exoneração, demissão, aposentadoria e falecimento, afastamento ou licença de concessão obrigatória, nomeação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança, afastamento para capacitação, durante a tramitação de processo para realização de concurso público, ausência de aprovados ou inscritos em concurso público e qualquer outro motivo capaz de comprometer a continuidade dos períodos letivos;

V – necessidade de pessoal, em decorrência de vacância do cargo decorrente de exoneração, demissão, falecimento e aposentadoria, nas unidades de prestação de serviços essenciais, estando em tramitação processo para realização de concurso público e na ausência de aprovados ou inscritos em concurso público.

VI – necessidade de pessoal para programas sociais e assistenciais idealizados pelo Governo Federal e geridos em contrapartida com o município.

VII – vigilância e inspeção, relacionadas à defesa sanitária e agropecuária, no âmbito do território municipal, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;

[1] *http://condado.pb.gov.br/images/arquivos/documentos/1407945320.pdf*

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

...

Aqui, cumpre observar que a legislação municipal acima citada não pode ser interpretada de modo dissociado da exigência constitucional de que tais contratações sejam excepcionais e que envolvam temporariedade. O simples fato de haver Programas Federais sociais e/ou assistenciais não autoriza a manutenção indefinida de contratos temporários se o contexto assim não exigir.

...

Na segunda hipótese, faz-se necessário que estejam presentes três requisitos, quais sejam: excepcional interesse público, temporariedade da contratação e hipótese prevista em lei.

...

Há de se reconhecer que, no cenário analisado nos autos, a quantidade de pessoal contratado por excepcional interesse público é relativamente baixa. Ademais, alguns dos casos mencionados justificam, sem maiores questionamentos, a contratação temporária. E, uma vez preenchidos os requisitos, não há que se questionar a forma de admissão de pessoal, tendo em vista sua previsão constitucional e legal.

Nesse sentido, ponderando o fato à luz do contexto fático apresentado, é razoável relevar a falha para fins de aplicação de sanção ao gestor. Assim, entendo que o fato analisado, associado ao reduzido rol de irregularidades apuradas ao final da instrução, enseja o envio de recomendação para que haja contratação de pessoal precário apenas quando comprovadas a transitoriedade, a excepcionalidade e a previsão legal das contratações."

No contexto da legalidade e da eficiência emerge a figura do **concurso público, como meio de admissão de pessoal de natureza democrática**, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do certame, bem como concretiza o princípio da moralidade, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito, nos moldes da lei.

Daí a Constituição Federal sublinhar, em dispositivo sob o manto da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, que os requisitos de preenchimento obrigatório pelos eventuais candidatos são aqueles estabelecidos em LEI e a forma de realização do concurso público também deve seguir a LEI – e não outro ato normativo ou administrativo qualquer sem qualquer respaldo legal:

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

CF/88. 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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Envidado o concurso, de acordo com os critérios legalmente definidos, os candidatos aprovados fazem jus a compor a respectiva relação classificatória à luz do mérito alcançado (classificação por ordem decrescente de pontos), ficando no aguardo de uma futura nomeação enquanto o certame vigorar. Eis a dicção constitucional:

CF/88. Art. 37. (...)

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

Não é sem razão o conjunto de garantias constitucionais na direção da concretude desse instituto. Fazer um concurso público, notoriamente, não é fácil. Exigem-se conhecimentos variados dos candidatos. A dedicação, a abstinência, a renúncia a outras atividades profissionais e sociais, inclusive familiar, é traço marcante de quem se propõe a tal desiderato com seriedade e denodo. Num universo de candidatos concorrentes a vagas, aquele aprovado a espera de uma futura convocação, durante o prazo mínimo de dois anos de validade do certame, ver sua pretensão sucumbir, diante de falhas até então alheias à sua vontade, é no mínimo um retrocesso no regime democrático de acesso aos cargos públicos e um atentado à dignidade da pessoa.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna 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:

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

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. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal:

"Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: ***a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração****. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência." (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612). Vide ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.*

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

Como se observa, para tais contratações serem consideradas regulares é preciso a Administração Pública atestar a presença dos seguintes requisitos, nos termos da Constituição da República e da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
b) o prazo de contratação seja predeterminado;
c) a necessidade seja temporária;
d) o interesse público seja excepcional;
e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração;
f) realização de processo seletivo.

Acrescente-se, como este Tribunal de Contas tem pontificado, **a necessidade de um procedimento seletivo, mesmo que simplificado**, para imbuir concretude aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob os quais esta forma de contratação está integrada.

Sobre o tema, foram emitidos o Alerta 00749/19, em 29/06/2019 (fls. 892/895), e o Alerta 01330/19, em 10/09/2019 (fls. 1697/1700):

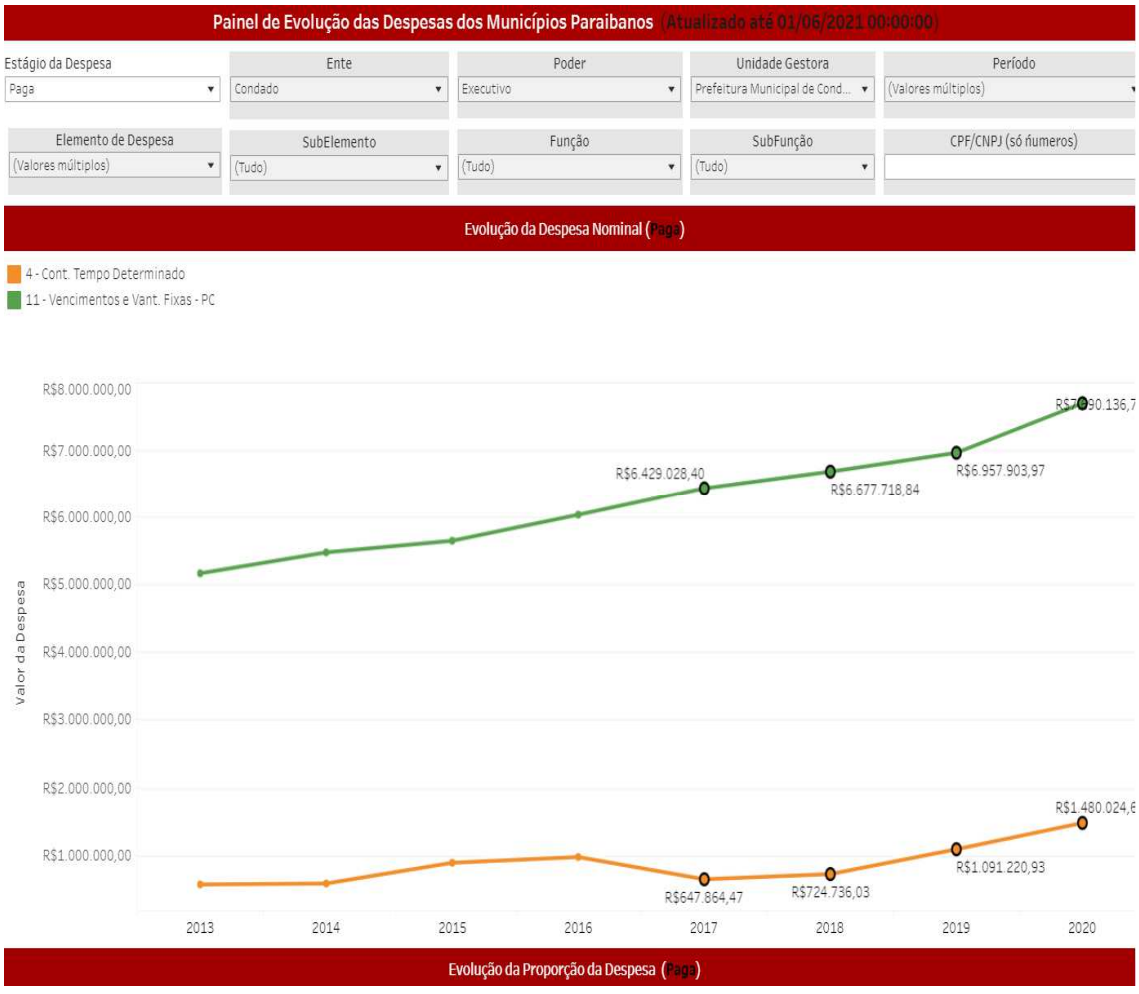
> **ALERTA.** Acompanhamento da gestão. Painéis de Acompanhamento de Gestão (contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público). Verificação dos critérios legais. Medidas preventivas e corretivas. Emissão de Alerta.
>
> **ALERTA TC Nº 749/19**
>
> **ALERTA.** Acompanhamento da gestão. Painéis de Acompanhamento de Gestão (contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público). Verificação dos critérios legais. Medidas preventivas e corretivas. Emissão de Alerta.
>
> **ALERTA TC Nº 1330/19**

O foco abordado pela Auditoria mirou a existência de lei, a quantidade de contratações e na natureza temporária das atividades.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

Na *contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público*, autorizada no dispositivo constitucional já citado, observe-se estar a temporalidade relacionada à necessidade (ideia de tempo) e a excepcionalidade ao interesse público (ideia de conteúdo). Logo, o que é excepcional é o interesse público e não a necessidade. Como exemplo, a necessidade do trabalho de uma professora do ensino fundamental, admitida por concurso, é permanente e de excepcional interesse, mas se lhe for deferida uma licença de dois anos para estudo a excepcionalidade da atividade permanece e surge a necessidade de contratar outra profissional, de forma temporária, até o retorno da respectiva titular, sob o espectro das contingências normais da administração.

O Painel de Acompanhamento da Gestão (Municípios - Evolução das Despesas), disponível no portal tce.pb.gov.br, oferece uma visão horizontal no tempo a possibilitar uma comparação com outras formas de admissão de servidores pela Prefeitura:



Conforme se observa, as admissões outras, não questionadas (linha verde), passaram a ser mais representativas no tempo, enquanto as contratações por tempo determinado (linha laranja) praticamente mantiveram o seu valor nominal até 2018, com incremento em 2019 e 2020.

Assim, à míngua de um exame analítico dos contratos por tempo determinado, descabe, em razão do fato, seu reflexo como gravame na prestação de contas, sem prejuízo de **recomendações** para o olhar vigilante sobre os requisitos para a prática.

Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal.

A Auditoria apurou que (fls. 3861/3862), à exceção dos meses de janeiro, fevereiro e dezembro de 2019, nos demais meses do exercício examinado constataram-se repasses de recursos à Câmara de Vereadores em data posterior à data limite de que trata o inciso II do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, qual seja dia vinte de cada mês.

O Gestor alegou que (fl. 3969), o atraso se deu em poucos dias e nos demais meses do ano, repassou o duodécimo antes do dia 20 de cada mês. Assim sendo, requereu a exclusão da inconformidade, por ser relevável e não refletir dolo ou má fé, devendo tal irregularidade não figurar entre os fundamentos para emissão de parecer, em observância a vasta jurisprudência desta Corte de Contas e do princípio da segurança jurídica.

O Corpo Técnico (fl. 4300) não acatou a defesa, pois a alegação dos poucos dias de atraso não tem o condão de sanar a irregularidade.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 4323/4324):

"O fato vai de encontro ao que preconizado no art. 29-A, §2.º, II da Constituição Federal de 1988, assim redigido:

> ***Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5 o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:***
>
> ***§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:***

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês;

Considerando-se que a CF trata o fato como crime de responsabilidade, em uma primeira análise é possível concluir que esta Corte deve considerar a irregularidade como de elevada gravidade.

Por outro lado, não se pode ignorar que a finalidade da introdução de norma nesse sentido pelo legislador constituinte foi justamente assegurar que o Poder Legislativo municipal não fosse afetado no exercício de suas atribuições pela desídia do Poder Executivo, assegurando a harmonia entre os Poderes. Nesse contexto, não se pode ignorar o documento de fl. 4112, que demonstra que o Poder Legislativo municipal parece não ter sido afetado em sua atuação em virtude dos fatos ora apreciados[2]. Aliás, também foi juntado aos autos o Acórdão do Processo TC 8956/20, que julgou regulares as contas do Gestor da Câmara de Condado com relação ao exercício de 2019.

Com isso, entendo que o atraso demonstrado pela Auditoria pode ser relevado para afastar a maior gravidade da eiva, pois não fora demonstrada qualquer espécie de prejuízo advindo do fato ao Legislativo Mirim, relevando sempre que, em caso de reiteração da eiva nos próximos exercícios, esta poderá ser analisada de forma mais gravosa.

Cabe, ainda assim, o envio de recomendações à gestão municipal, para que a impropriedade não se repita nos próximos exercícios."

Conforme quadro de fls. 3861/3862 em três meses do ano o repasse total ou parcial ocorreu até antes da data limite:

Período	Valor Repassado (R$)	Data do Repasse
jan/19	68.702,00	18/01/2019
fev/19	68.782,61	20/02/2019
mar/19	33.000,00	20/03/2019
	35.782,61	27/03/2019
abr/19	50.000,00	22/04/2019
	18.782,61	30/04/2019
mai/19	35.000,00	20/05/2019
	33.782,61	30/05/2019
jun/19	68.782,61	21/06/2019

[2] *Não se desconhece que, muitas vezes, são as relações políticas entre os agentes eleitos que comandam os Poderes que irá descrever um cenário de estabilidade institucional ou não. No entanto, na inexistência de elementos objetivos que apontem em sentido contrário, não se pode ignorar a declaração pública mencionada na apreciação do fato.*

jul/19	50.000,00	19/07/2019
	18.782,61	30/07/2019
ago/19	29.000,00	20/08/2019
	39.782,61	30/08/2019
set/19	35.000,00	20/09/2019
	33.782,61	30/09/2019
out/19	50.000,00	18/10/2019
	18.782,61	31/10/2019
nov/19	50.000,00	20/11/2019
	18.782,61	29/11/2019
dez/19	68.782,61	20/12/2019
Total	**825.310,71**	

Fonte: Extratos Bancários da Câmara Municipal de Condado.

Mas o repasse antes do prazo não é atenuante para os atrasos, como bem assinalou o Ministério Público de Contas, cabendo, assim, as devidas **recomendações**.

Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio.

Pelo relato da Auditoria (fls. 3864/3866), o Senhor NILDO FREITAS DANTAS, representante legal da empresa NILDO FREITAS DANTAS ME - CNPJ 01.034.997/0001-63 (DIGITUS INFORMÁTICA), apresentou denúncia sobre a ausência de pagamento de despesas liquidadas pertinentes às notas fiscais 3083 e 3103, emitidas em 27/12/2018 e 25/01/2019, nos valores de R$1.222,00 e R$1.100,00, respectivamente, objeto do Pregão Presencial 008/2018. Destacou constituir objeto desse processo de denúncia apenas a despesa pertinente à nota fiscal 3103, pois aquela referente à nota fiscal 3083 foi objeto do processo relacionado ao exercício de 2018. Acrescentou que o pagamento correspondente à referida despesa ocorreu em 07/08/2019, por meio de transferência bancária da conta corrente 12999-2, agência 151-1, do Banco do Brasil, juntamente com a despesa objeto da nota fiscal 3083. Por fim, evidenciou ter havido pagamento de obrigações relativas ao fornecimento de bens com inobservância injustificada à ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, estabelecida no art. 5º da Lei 8.666/93, bem como a ocorrência de despesa sem prévio empenho, já que houve o pedido de compra em 17/01/2019, a emissão da nota fiscal e o recebimento do bem pela administração em 21/01/20194, enquanto o empenho da despesa só ocorreu em 13/05/2019, em afronta ao art. 60 da Lei 4.320/64.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

A defesa alegou que (fl. 3973) o objeto entregue pela empresa apresentou problema técnico, ou seja, somente houve o atesto definitivo pelo setor competente após a substituição/regularização do equipamento, de modo que a despesa somente foi empenhada, liquidada e paga em maio/2019, em obediência ao inciso III do § 2º do art. 63, da Lei 4.320/64. Assim sendo, o pagamento da despesa somente foi efetuado após a regular liquidação (art. 62, da Lei 4.320/64), que somente ocorreu em 13/05/2019, depois do atesto definitivo do recebimento do objeto, razão pela qual requereu a exclusão da suposta irregularidade formal, visto que o atraso do pagamento pela Prefeitura foi para obrigar o fornecedor a cumprir suas obrigações do ajuste contratual.

Para o Corpo Técnico (fl. 4308), a simples alegação de falha formal não tem o condão de sanar as irregularidades apontadas.

Segundo o Ministério Público de Contas (fls. 4326/4328):

"Dos autos, verifico que não há comprovação do argumento exposto pelo Gestor, limitando-se a fazer anexar aos autos cópia de proposta de arquivamento de denúncia formatada (fls. 4281/4282), que, aliás, parecia envolver fato distinto, tendo em vista a menção a número de nota fiscal diversa (nº 3083).

O fato, como asseverado pelo Órgão Técnico desta Corte de Contas, vulneraria, em um primeiro momento, o art. 5º da lei 8666/93, vejamos:

> *Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos,* ***a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades****, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. Grifei.*

No entanto, não entendo ter ficado clara a violação ao dispositivo supracitado.

É que, entendo, o artigo de Lei acima transcrito busca preservar o direito antecedente de quem prestou primeiro seus serviços à administração pública, não guardando aplicação prática quanto à subversão da ordem que deve ser obedecida quando de pagamento por parte do Poder Público.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

A obediência à ordem cronológica impede a administração pública de escolher, aleatoriamente, a sequência de pagamentos, e é isto que pretende o citado artigo regulamentar.

Trata-se de regra de garantia para o contratado e para o cidadão, voltada à vedação de caprichos, perseguições e favores pessoais, remunerados ou não, de forma que o fato narrado, ao menos da forma como foi apresentado, não se enquadra, com a devida vênia, no referido texto legal. Afinal, não se apontou a existência de credores que cumpriram com o objeto contratado e que tiveram seus pagamentos adiantados em detrimento do credor mencionado no fato denunciado.

Ressalte-se ainda que, em casos de preterição de pagamentos de credores privados, ainda que possa este Tribunal reconhecer eventual ilegalidade na situação, não poderá servir de instrumento para viabilizar eventual ação de cobrança, estando os efeitos de eventuais violações ao dispositivo mencionados limitados a eventual sancionamento dos gestores responsáveis.

Esse fato enquadra-se melhor, para não dizer unicamente, no art. 60 da Lei 4.320/64, que assim assevera:

"Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho."

Considerando o quadro fático acima exposto, percebe-se sem dificuldades que a despesa (aquisição de impressora pela Prefeitura), se deu antes da emissão do competente e prévio empenho, e como dito pelo indiscutível texto legal acima transcrito, não pode este proceder ser admitido.

Logo, assiste razão apenas parcialmente ao Corpo Técnico, de modo que resta a este representante do Ministério Público de Contas opinar pelo afastamento da eiva quando ao malferimento da ordem cronológica de pagamentos (art. 5º da Lei 8.666/93), e pela aplicação de multa em razão da realização de despesa sem empenho prévio (art. 60, da Lei 4.320/64), nos termos do art. 56, II, da LOTCEPB ao Interessado.

Como se trata de fato aparentemente isolado, apesar da multa, o fato não deve ser considerado para fins de valoração negativa das contas."

Conforme bem analisados os fatos pelo Ministério Público de Contas, a denúncia é improcedente, à mingua de elementos a demonstrar a inversão da ordem cronológica na quitação de obrigação de fornecedores, para cada fonte diferenciada de recursos, e a questão da realização da despesa sem prévio empenho o problema não tem gravidade quer pela circunstância quer pelo valor, cabendo apenas **recomendações**.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$7.336,21.

No relatório inicial (fl. 3862), a Auditoria identificou ter a Prefeitura deixado de recolher obrigações patronais no montante de R$72.257,31, conforme quadro:

Discriminação	Valor RGPS (R$)	Valor RPPS (R$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	6.957.903,97	0,00
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	1.092.470,93	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Adições da Auditoria	128.763,30	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00	0,00
7. Base de Cálculo Previdênciário (1+2+3+4+5 - 6)	**8.179.138,20**	**0,00**
8. Alíquota *	22,0000%	0,00%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	**1.799.410,40**	**0,00**
10. Obrigações Patronais Pagas	1.727.153,09	0,00
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	0,00	0,00
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 – 10 - 11)	**72.257,31**	**0,00**

A defesa vindicou (fls. 3970/3973):

a) a exclusão da base de cálculo do valor de R$128.763,30, pois dize respeito a serviços de terceiros de pessoa física;

b) a aplicação da alíquota de 21% e não de 22%; e

c) a exclusão da base de cálculo de R$308.160,36 a título de salário família, salário maternidade, 1/3 de férias e gratificações/incentivos que pela lei não se incorporam aos proventos futuros.

Acrescentou ter havido, ainda, o pagamento de parcelamento de R$161.347,37. Por fim, apresentou Certidões Negativas de Débitos da Receita Federal e afirmou ter havido pagamento em valor acima da estimativa.

A Auditoria acatou parcialmente os argumentos (fls. 4303/4305) e recalculou a falta de quitação para R$7.336,21. Vide o quadro com as notas explicativas:

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

Total dos vencimentos (A)	R$ 8.308.296,07
Adições da Auditoria[1] (B)	R$ 128.763,30
Deduções legais[2](C)	R$ 257.921,17
Base de cálculo (C) = A + B - C	R$ 8.179.138,20
Base de cálculo (C) = A + B - C	22%
Valor devido (E) = C X D	R$ 1.799.410,40
Valor recolhido (F)	R$1.727.153,09
Valores a Compensar[3] (G)	R$ 64.921,10
Valor a recolher (H) = E - F - G	R$7.336,21

(1) As Adições da Auditoria à base de cálculo das contribuições patronais a recolher, no montante de R$ 128.763,30, referentes a despesas classificadas no elemento de despesa 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, que pela natureza dos serviços e/ou sua habitualidade constituem gastos com pessoal (Documento TC nº 08424/21);
(2) Parcelas não incidentes (terço de férias, gratificação PMAQ e Incentivo Qualifar SUS Horus);
(3) Salário família e salário maternidade.

O Ministério Público de Contas (fls. 4329/4330) reverberou o Parecer Normativo PN – TC 52/2004 e arrematou pela possibilidade de desconsideração do fato para fins de valoração das contas:

"Sobre a questão, relevante registrar que o Parecer Normativo PN TC 52/2004 estabelece tal falha como motivadora para a emissão de parecer contrário à aprovação de contas dos Prefeitos Municipais, in verbis:

> *2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:*
>
> *(...)*
>
> *2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;*

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

Em relação aos fatos indicados, o não recolhimento tempestivo de obrigações previdenciárias (com posterior pagamento ou parcelamento) ocasiona acréscimo no passivo e implica em despesas adicionais à Edilidade, sob a forma de juros e multas, embutidos em eventuais termos de parcelamento. Prejudica, portanto, as gestões futuras.

No caso dos autos, contudo, o montante não recolhido reconhecido ao final pelo Corpo Técnico corresponde a aproximadamente ***0,4% do total estimado devido ao RGPS****.*

Trata-se, na visão deste MPC, de um percentual que pode ser desconsiderado para fins de valoração das contas*, sobretudo por se tratar de cálculo estimado.*

Nesse sentido, o fato colabora apenas para o envio de recomendação para que a gestão do Município faça recolher os valores devidos a título de contribuição previdenciária, de forma que seja o repasse feito no montante total das contribuições devidas pelo ente municipal.

Ademais, opina-se pelo envio de Representação à Receita Federal para ciência."

A rigor, o olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento de obrigações previdenciárias pelos gestores públicos já conta com vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com a seguinte dicção:

5. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, relativas à gestão 2001/2004, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

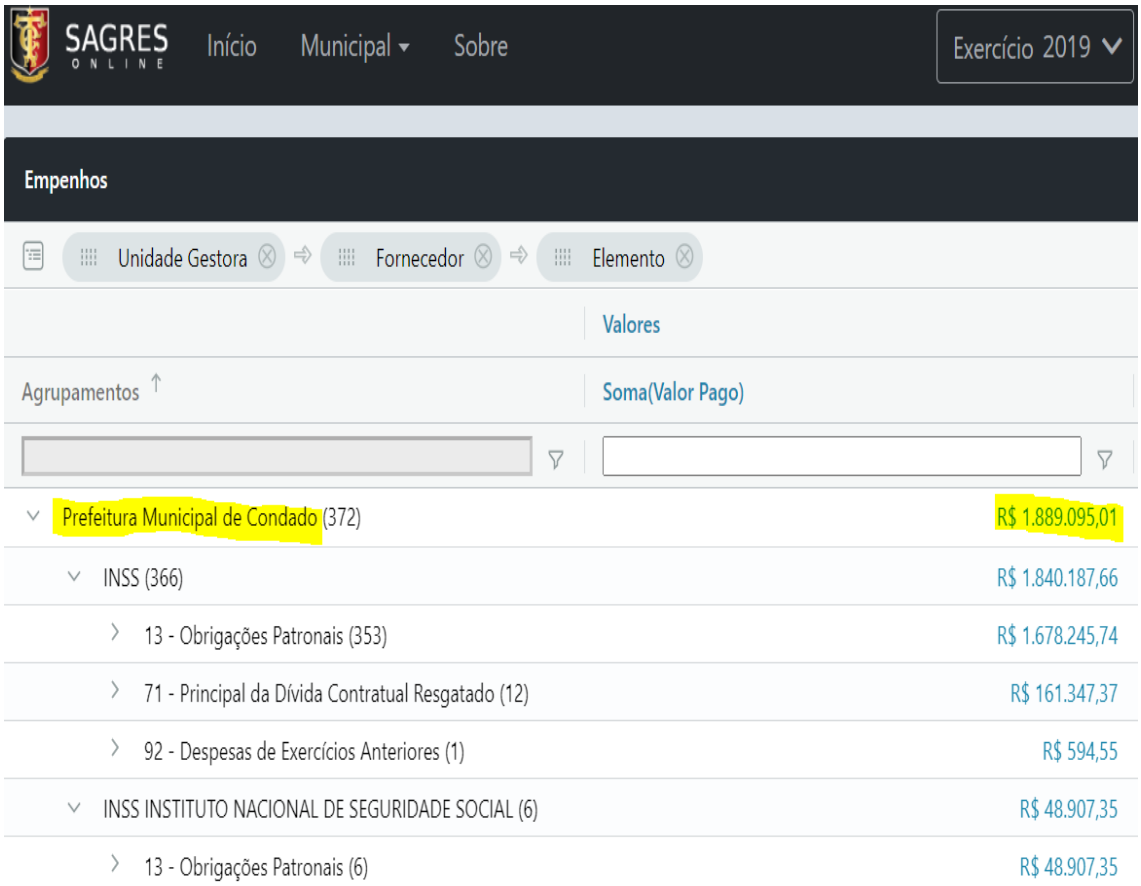
5.4. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município, inclusive a agentes políticos;

Desde os idos de 2001, pois, tem sido constante o debate sobre os critérios a observar quando do levantamento das obrigações previdenciárias adimplidas pelas sucessivas gestões, tanto em relação àquelas direcionadas ao regime geral de previdência quanto, e principalmente, às contribuições aos regimes próprios securitários.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

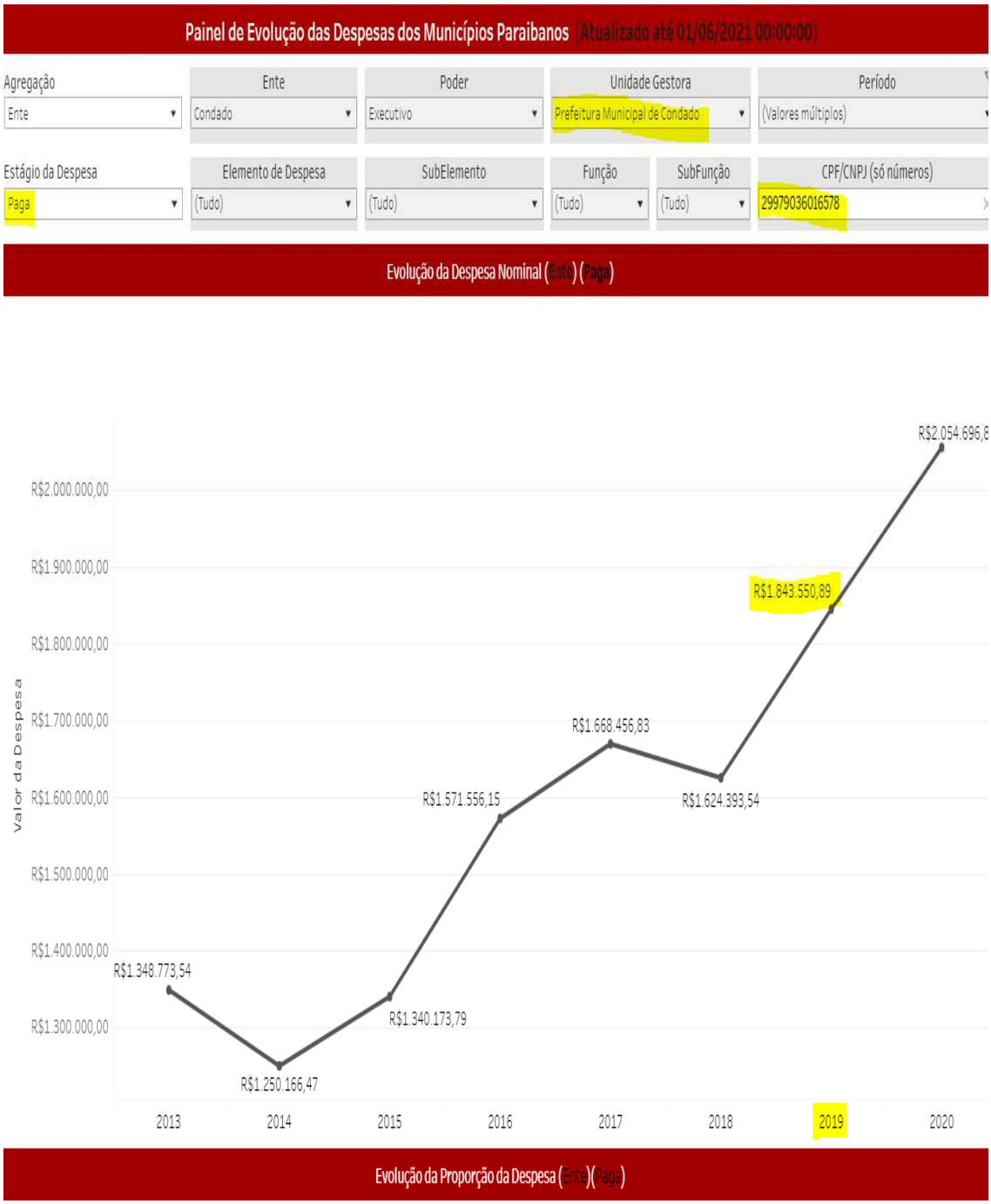
Em muitos casos, sopesando o impacto da falta de pagamento em exercícios e/ou legislaturas anteriores, se tem levado em consideração a totalidade das obrigações patronais quitadas, independentemente da origem do título, para aquilatar sua compatibilidade com o volume estimado para a competência do período. É essa a premissa, conforme precedentes, a ser adotada neste voto.

Nessa linha e numa análise mais simplificada, em consulta ao SAGRES, se verifica que, no exercício sob análise, a Prefeitura Municipal pagou ao INSS (CNPJ 29.979.036/0163-06 e CNPJ 29.979.036/0165-78) despesas orçamentárias na quantia de R$1.889.095,01, sendo R$1.727.153,09 de obrigações patronais e o restante referente a parcelas de acordos realizados com o Instituto:



Assim, o montante recolhido superou as obrigações patronais estimadas (R$1.799.410,40) para o exercício. Outrossim, de acordo com o Painel da Evolução das Despesas, os pagamentos ao INSS - CNPJ 29.979.036/0165-78 (principal) se comportaram da seguinte forma entre 2013 a 2020 - (https://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento):

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado



Segundo evolução, evidencia-se que, no período de gestão do interessado à frente da Prefeitura Municipal (2013 a 2020), houve um ligeiro declínio no recolhimento das obrigações previdenciárias patronais apenas em 2018. Nos demais exercícios, constata-se sempre a preocupação de efetuar a quitação.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

Assim, no contexto da gestão de 2019, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária atraem apenas **recomendações**, para que o Município continue adotando as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de juros e multas.

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:

"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]

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor CAIO RODRIGO BEZERRA PAIXÃO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Condado**, relativa ao exercício de **2019**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) CONHECER E JULGAR IMPROCEDENTE a denúncia sobre a inversão da ordem cronológica na quitação de obrigação de fornecedores, para cada fonte diferenciada de recursos, apresentada pelo Senhor NILDO FREITAS DANTAS;

III) JULGAR REGULARES as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

IV) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e

V) INFORMAR 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, § 1º, 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.

PROCESSO TC 08635/20
PROCESSO TC 00302/19 - anexado

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 08635/20,** sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor CAIO RODRIGO BEZERRA PAIXÃO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Condado**, relativa ao exercício de **2019**, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) CONHECER E JULGAR IMPROCEDENTE a denúncia sobre a inversão da ordem cronológica na quitação de obrigação de fornecedores, para cada fonte diferenciada de recursos, apresentada pelo Senhor NILDO FREITAS DANTAS;

III) JULGAR REGULARES as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

IV) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e

V) INFORMAR 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, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 16 de junho de 2021.

Assinado 17 de Junho de 2021 às 11:46

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

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 16 de Junho de 2021 às 14:40

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

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 18 de Junho de 2021 às 14:22

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

Manoel Antônio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL