



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

Origem: Prefeitura Municipal de São José de Caiana

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2015

Responsável: José Walter Marinho Marsicano Júnior (ex-Prefeito)

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1663)

Contadora: Clair Leitão Martins (CRC/PB 4395/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de São José de Caiana. Exercício de 2015. 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. Déficit orçamentário e financeiro. Atendimento parcial da LRF. Descumprimento de obrigações previdenciárias. Licitações não realizadas. Ilegalidade na gestão de pessoal. Falhas no controle do patrimônio público. Inobservância de normativo deste Tribunal. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendação e Comunicações.

**ACÓRDÃO APL – TC 313/2019****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, na qualidade de Prefeito do Município de **São José de Caiana**, relativa ao exercício de **2015**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 377/490, através do Auditor de Contas Públicas José Alexandre da Silva, subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
  - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2015) o Município de **São José de Caiana** possui **6.205 habitantes**, sendo 2.818 habitantes da zona urbana e 3.387 habitantes da zona rural;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 316/2014) **estimou** a **receita** em R\$22.902.849,00 e fixou a **despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$11.451.424,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$7.296.943,93, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$5.922.475,98;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$12.704.355,36, sendo R\$12.227.325,36 em receitas **correntes**, descontada a transferência do montante de R\$1.627.309,45 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$477.030,00 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$13.921.544,48, sendo R\$579.607,08 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$13.051.271,87 em despesas **correntes** (R\$579.607,08 do Poder Legislativo) e R\$870.272,61 em despesas de **capital** (integralmente do Executivo);
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 9,58% (R\$1.217.189,12) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$900.932,68, distribuído entre caixa (R\$106,38) e bancos (R\$900.826,30) nas proporções de 0,01% e 99,99%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$174.496,24;
- 2.8. Foram realizados 37 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$6.903.318,82 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, havendo indicação, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação de R\$364.014,83;
- 2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$668.473,34, correspondendo a 4,8% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$112.500,00. Já os do Vice-Prefeito foram de R\$54.000,00. Foi indicado excesso de R\$4.500,00 por parte do Prefeito;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

**2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

**2.11.01. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.397.708,05, correspondendo a **77,22%** dos recursos do FUNDEB (R\$3.105.193,66) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00, atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

**2.11.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$3.877.075,29, correspondendo a **44,21%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$8.768.732,62;

**2.11.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.386.430,68, correspondendo a **27,22%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$8.768.732,62);

**2.11.04. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$6.292.812,76 correspondendo a **51,47%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$12.227.325,36;

**2.11.05. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$330.595,66, totalizou R\$6.623.408,42, correspondendo a **54,17%** da RCL;

**2.11.06.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **62,26%** e o do Executivo para **58,88%**;

**2.12.** Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 311 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	63	22,66	96	30,77	97	29,22	80	25,72	26,98
Contratação por excepcional interesse público	7	2,52	8	2,56	34	10,24	20	6,43	185,71
Efetivo	201	72,30	201	64,42	194	58,43	204	65,59	1,49
Eletivo	7	2,52	7	2,24	7	2,11	7	2,25	0,00
Inativos / Pensionistas	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
<b>T O T A L</b>	<b>278</b>	<b>100,00</b>	<b>312</b>	<b>100,00</b>	<b>332</b>	<b>100,00</b>	<b>311</b>	<b>100,00</b>	<b>11,87</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## PROCESSO TC 04123/16

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

2.14. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em abril e novembro de 2015, conforme Processo TC 06318/15, tendo a Auditoria com base nos critérios legais elaborado os quadros a seguir (fls. 332/341):

Abril

RESUMO					
Temas / Parâmetros	Pontuação Máxima	% Máximo		Pontuação Recebida	% Recebido
1 - CONTEÚDO	1.400	50%		1130	8,1
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	700	25%		320	4,6
3 - USABILIDADE	700	25%		535	7,6
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>	<b>2.800</b>	<b>100%</b>		<b>1985</b>	<b>7,1</b>

Novembro

RESUMO					
Temas / Parâmetros	Pontuação Máxima	% Máximo		Pontuação Recebida	% Recebido
1 - CONTEÚDO	1.400	50%		806	5,8
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	700	25%		320	4,6
3 - USABILIDADE	700	25%		485	6,9
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>	<b>2.800</b>	<b>100%</b>		<b>1611</b>	<b>5,8</b>

2.15. A **dívida** municipal ao final do exercício correspondia a R\$10.306.845,79, representando 84,29% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 25,99% e 74,01%, entre dívida fluante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	511.756,92	509.004,94
Previdência (RGPS)	7.027.412,37	7.027.412,37
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
FGTS-DEBITO-DOC. 36995/16	88.475,88	88.475,88

Fontes: PCA e Constatções da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	7.627.645,17	62,38	14.672.790,43	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 Constatções da Auditoria



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

- 2.16.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$579.607,08, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 87,82% do valor fixado no orçamento (R\$660.000,00);
- 2.17.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:
- 2.17.01.** O Município não possui **regime próprio** de previdência;
- 2.17.02.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$223.632,69, estando R\$998.007,82 abaixo da estimativa de R\$1.221.640,51;
- 2.18.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 2.19.** Houve registro de duas **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise:
- 2.19.01.** O Documento TC 44656/15 foi arquivado em razão de não preencher os requisitos necessários ao seu conhecimento, já que tratava de assunto relacionado à esfera federal;
- 2.19.02.** A denúncia contida no Processo TC 06699/15, relativamente a possíveis irregularidades em procedimento licitatório na modalidade leilão, foi julgada improcedente por meio do Acórdão AC2 - TC 01539/15;
- 2.20.** Foi realizada **diligência** in loco no período de 23 a 27 de julho de 2018;
- 2.21.** Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou a ocorrência das irregularidades ali listadas.
- 3.** Devidamente intimada, a autoridade responsável, depois de deferido pedido de prorrogação de prazo, apresentou defesa (fls. 500/550), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 557/567, através do ACP João Kennedy Rodrigues Gonçalves e Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, no qual foi registrada a permanência das seguintes eivas:
- 3.1.** Não encaminhamento da LOA a este Tribunal;
- 3.2.** Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem adoção de providências, no valor de R\$1.217.189,12;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

- 3.3. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$174.496,24;
  - 3.4. Investidura irregular dos membros da Comissão de Licitação;
  - 3.5. Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao SAGRES;
  - 3.6. Não apresentação, durante inspeção in loco, dos procedimentos licitatórios realizados;
  - 3.7. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos em lei, no valor de R\$364.014,83;
  - 3.8. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público sem lei regulamentadora;
  - 3.9. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição previdenciária, no valor de R\$998.007,82;
  - 3.10. Descaso da administração municipal com o patrimônio público.
4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 570/585), opinou pela: **4.1)** emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo; **4.2)** irregularidade das contas de gestão; **4.3)** declaração de atendimento parcial da LRF; **4.4)** aplicação de multa; **4.5)** recomendação ao atual gestor do Município, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes; e **4.6)** representação ao Ministério Público Estadual e Receita Federal do Brasil.
5. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:
- Exercício 2013:** Processo TC 04147/14. Parecer PPL – TC 00086/2017 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00473/2017 (**atendimento parcial** da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa, representação e recomendação**);
- Exercício 2014:** Processo TC 04063/15. Parecer PPL – TC 00217/2016 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00810/16 (**atendimento parcial** da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa e recomendação**). Foi apresentado Recurso de Revisão, que se encontra no DEA para análise;
6. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

### **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 04123/16

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, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

*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).*

Depreende-se, pois, 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 cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

### **Não encaminhamento da LOA a este Tribunal.**

A Auditoria indicou que a Lei Orçamentária Anual relativa ao exercício em comento não havia sido apresentada, descumprindo normativo deste Tribunal.

Na defesa ofertada o interessado sustentou que a LOA fora devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, consubstanciando a Lei Municipal 316/2014, a qual foi anexada aos presentes autos eletrônicos. Em que pese a anexação do diploma legal, a Unidade Técnica manteve a irregularidade, tendo em vista o fato de que a LOA não fora encaminhada na época devida.

O orçamento público ganhou status de verdadeiro plano de trabalho - ou programa de governo, amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum. A formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

planejamento: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo inserido no Plano Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, em sentido formal, a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

A lacuna inicialmente detectada foi preenchida quando da apresentação da defesa ofertada, uma vez que a Lei Orçamentária foi anexada aos autos. No ponto, cabe **recomendação** para que a circunstância não se repita futuramente.

**Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem adoção de providências, no valor de R\$1.217.189,12. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício no valor de R\$174.496,24.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente 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 leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

*“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*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

*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.”<sup>1</sup>*

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$12.704.355,36, correspondendo a 55,47% da receita prevista (considerando a dedução para formação do FUNDEB). Por sua vez, a execução da despesa somou R\$13.921.544,48, representando 60,78% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$1.217.189,12, correspondendo a 9,58% da receita arrecadada. Do mesmo modo, o **déficit financeiro** (R\$174.496,24), correspondeu a 1,37% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, o gestor procurou melhorar o equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

### **Investidura irregular dos membros da Comissão de Licitação.**

No relatório exordial, a Unidade Técnica de Instrução apontou como mácula a circunstância de que os membros da comissão de licitação, designados pela Portaria 01/2015, seriam servidores comissionados, contrariando a legislação vigente. A documentação comprobatória da eiva estaria presente no Documento TC 05886/18.

Em sede de defesa, o gestor alegou que a comissão havia sido nomeada nos moldes da legislação vigente, alegação esta que não foi aceita pela Auditoria, por não ter sido anexado qualquer documento capaz de alterar o entendimento inicial.

Ocorre que, consultando o Documento TC 05886/18, indicado pela Auditoria, observa-se que não se refere ao Município de São José de Caiana.

De fato, conforme dados do Tramita, aquele documento reporta-se à licitação oriunda da Prefeitura Municipal de Mato Grosso. Veja-se imagem capturada daquele Sistema:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

TCE-PB  
Tramita 19.7.3

Administrativo Ato Processual Auditoria Relator GI Consultas Relatórios

Registro de Licitação (05886/18)

Dados Gerais Licitação Tramitações Propostas da Licitação Contratos/Aditivos Anexos/Apensados Autos Eletrônicos Outros Arquivos Relacionados

Número de Protocolo 05886/18  
 Categoria de Documento Licitações e Contratos  
 Subcategoria Licitações  
 Origem Prefeitura Municipal de Mato Grosso  
 Gestor Raimundo Jose de Lima  
 Data de Entrada 27/01/2018 12:58  
 Setor ARQUIVO DIGITAL  
 Fase Formalizado  
 Estágio Formalizado  
 Estado Arquivado  
 Volumes 0  
 Situação Juntada Livre  
 Localização Física  
 Exercício 2019  
 Assunto Envio de Aviso de Licitação pelo usuário Raimundo Jose de Lima / ABERTURA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE TRATOR SOBRE RODAS, CONFORME TERMO DE REFERENCIA.

Interessados	Nome	Interesse	Período	Observação
	Raimundo Jose de Lima	Gestor(a)	01/01/2017 - 31/12/2020	

Nesse contexto, não se pode averiguar a assertiva da Auditoria de que a comissão de licitação seria composta exclusivamente por servidores comissionados.

Não obstante, a fim de esclarecer a circunstância apontada, foram feitas consultas no Sistemas Tramita e Sagres. A partir dos dados ali existentes, observou-se que, nos processos licitatórios apresentados a este Tribunal, figurou como presidente da Comissão de Licitação e Pregoeira Oficial da Edilidade a Senhora DALVINETE DANTAS DA SILVA, a qual, de acordo com o Sagres, é servidora efetiva do Município de São José de Caiana. Vejam-se imagens capturadas daqueles Sistemas:

Informações relativas ao Convite 0002/2015:

TCE-PB  
Tramita 19.7.3

Administrativo Ato Processual Auditoria Relator GI Consultas Relatórios

Registro de Licitação (04408/15)

Dados Gerais Licitação Tramitações Propostas da Licitação Contratos/Aditivos Anexos/Apensados Autos Eletrônicos Outros Arquivos

Número de Protocolo 04408/15  
 Categoria de Documento Licitações e Contratos  
 Subcategoria Licitações  
 Origem Prefeitura Municipal de São José de Caiana  
 Gestor José Walter Marinho Marsicano Júnior  
 Data de Entrada 29/01/2015 20:58  
 Setor ARQUIVO DIGITAL  
 Fase Formalizado  
 Estágio Formalizado  
 Estado Arquivado  
 Volumes 0  
 Situação Juntada Livre  
 Localização Física  
 Exercício 2015  
 Assunto Envio de Licitação pelo usuário José Walter Marinho Marsicano Júnior

Interessados	Nome	Interesse	Período	Observação
	José Walter Marinho Marsicano Júnior	Gestor(a)	01/01/2013 - 31/12/2016	

TCE-PB  
Tramita 19.7.3

Administrativo Ato Processual Auditoria Relator GI Consultas Relatórios

Registro de Licitação (04408/15)

Dados Gerais Licitação Tramitações Propostas da Licitação Contratos/Aditivos Anexos/Apensados Autos Eletrônicos Outros Arquivos

Número da Licitação 0002/2015  
 Modalidade Convite  
 Objeto Contratação de Empresa para realização de Capacitação com Professores da Rede Pública de Ensino do Município de São José de Caiana-PB  
 Tipo do Objeto Compras e Serviços  
 Data de Publicação do Edital no DOE 27/01/2015  
 Data de Homologação 03/02/2015  
 Responsável pela Homologação Prefeitura Municipal de São José de Caiana  
 Valor Estimado R\$ 51.200,00  
 Valor R\$ 48.000,00  
 Fonte(s) de Recurso(s) Transferência do FUNDEB (magistério)  
 Informação Complementar  
 Envio fora do Prazo Não

Avisos

Data Entrada	Data do Ato	Data do Certame
29/01/2015	27/01/2015	03/02/2015 08:00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

12h, na Prefeitura Municipal de São José de Caiana-PB, sito à Rua Treze de Maio, 305, Bairro Centro ou pelo telefone (83) 3489-1111.

São partes integrantes deste edital os seguintes anexos:

- I. Termo de Referência;
- II. Modelo de declaração de que não está declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública;
- III. Declaração de que a empresa não emprega menor;
- IV. Minuta do Contrato.

São José de Caiana-PB, em 27 de Janeiro de 2015.

**DALVINETE DANTAS DA SILVA**  
Presidente da CPL

Página 7 de 7

Edital do CONVITE Nº 002/2015 – Capacitação de Professores

Informações relativas ao Pregão Presencial 0007015:

TCE-PB Tramita 19.7.3									
Administrativo Ato Processual Auditoria Relator GI Consultas Relatórios									
Registro de Licitação (14486/15)									
Dados Gerais Licitação Tramitações Propostas da Licitação Contratos/Aditivos Anexos/Apensados Autos Eletrônicos Outros Arquivos									
Número de Protocolo	14486/15								
Subcategoria	Licitações e Contratos								
Origem	Prefeitura Municipal de São José de Caiana								
Gestor	José Walter Marinho Marsicano Júnior								
Data de Entrada	10/03/2015 20:06								
Setor	ARQUIVO DIGITAL								
Fase	Formalizado								
Estágio	Formalizado								
Estado	Arquivado								
Volumes	0								
Situação Juntada	Livre								
Localização Física									
Exercício	2015								
Assunto	Envio de Licitação pelo usuário José Walter Marinho Marsicano Júnior / Aquisição Parcelada de MATERIAL DE CONSUMO ADMINISTRATIVO destinado a diversos órgãos da Prefeitura do Município de São José de Caiana-PB								
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Nome</th> <th>Interesse</th> <th>Período</th> <th>Observação</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>José Walter Marinho Marsicano Júnior</td> <td>Gestor(a)</td> <td>01/01/2013 - 31/12/2016</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Nome	Interesse	Período	Observação	José Walter Marinho Marsicano Júnior	Gestor(a)	01/01/2013 - 31/12/2016	
Nome	Interesse	Período	Observação						
José Walter Marinho Marsicano Júnior	Gestor(a)	01/01/2013 - 31/12/2016							

TCE-PB Tramita 19.7.3	
Administrativo Ato Processual Auditoria Relator GI Consultas Relatórios	
Registro de Licitação (14486/15)	
Dados Gerais Licitação Tramitações Propostas da Licitação Contratos/Aditivos Anexos/Apensados Autos Eletrônicos Outros Arquivos	
Número da Licitação	00007/2015
Modalidade	Pregão Presencial
Objeto	Aquisição Parcelada de MATERIAL DE CONSUMO ADMINISTRATIVO destinado a diversos órgãos da Prefeitura do Município de São José de Caiana-PB
Tipo do Objeto	Compras e Serviços
Data de Publicação do Edital no DOE	15/01/2015
Data de Homologação	02/02/2015
Responsável pela Homologação	Prefeitura Municipal de São José de Caiana
Valor Estimado	R\$ 197.858,50
Valor	R\$ 197.858,50
Fonte(s) de Recurso(s)	Transferência de Recursos do SUS, Transferência de Recursos do FNDE, Transferência do FUNDEB (outras), Recursos Ordinários, Transferência de Recursos do FNAS, Receita d Saúde
Informação Complementar	
Envio fora do Prazo	Não
Avisos	

documentação. serão sanáveis pela Pregoeira e equipe de apoio.

21.8 São partes integrantes deste edital:

- a) Anexo I – Termo de Referência;
- b) Anexo II – Modelo da Proposta de Preço;
- c) Anexo III – Modelo da Carta de Credenciamento;
- d) Anexo IV – Modelo de Declaração;
- e) Anexo V – Minuta do Contrato;
- f) Anexo VI – Termo de Recebimento do Edital.

São José de Caiana-PB, 02 de Janeiro de 2015.

**DALVINETE DANTAS DA SILVA**  
Pregoeira Oficial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

Informações do Sagres:

Municipal > PESSOAL > Servidores

Servidor

Nome: dalvinete CPF: [ ]

Intervalo Competência: Janeiro a Dezembro

Tipo de Cargo: TOTAL Descrição do Cargo: [ ]

Arraste as colunas para agrupá-las

CPF nº	Nome do Servidor	Admissão	Cód. Cargo	Descrição do Cargo, emprego e função	Tipo de Cargo, emprego e função	Unidade Orçamentária
91022142453	DALVINETE DANTAS DA SILVA	01/05/2012	00000086	PROFESSOR CLASSE B NÍVEL I	Efetivo	

Tendo sido localizadas apenas informações relacionadas à presidente da CPL e pregoeira oficial, não se tem como confirmar a mácula trazida à tona pela Auditoria de que os membros da comissão seriam servidores comissionados. Deste modo, não subsiste a eiva indicada.

**Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao SAGRES. Não apresentação, durante inspeção in loco, dos procedimentos licitatórios realizados.**

O Órgão de Instrução indicou como mácula a ausência de informações de procedimentos licitatórios no SAGRES, bem como o não fornecimento de licitações durante a inspeção *in loco* realizada (conforme quadros constantes da fl. 384).

Na defesa ofertada, o gestor interessado argumentou que “*todos os procedimentos de licitação realizados no Município de São José de Caiana no exercício financeiro de 2015, foram integralmente registrados no sistema SAGRES e devidamente entregues aos membros da Auditoria quando da inspeção in loco realizada na Edilidade*”.

Contudo, a despeito da alegação, a Auditoria manteve o entendimento, porquanto não foram acostados elementos comprobatórios de que os registros haviam sido feitos no SAGRES e de que os procedimentos solicitados tinham sido entregues à Auditoria quando da inspeção.

A fim de averiguar se as licitações indicadas pelo Corpo Técnico teriam sido registradas no SAGRES, procedeu-se à consulta naquele Sistema, sendo observado que os certames, de fato, não foram cadastrados. Veja-se imagem extraída do SAGRES:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

SAGRES [ Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de São José de Caiana ]

Áreas Normal Municipal > LICITAÇÃO > Consulta

Exercício: 2015 Atualizado até: 12/2015

Modalidade:  Ano: 2015 Tipo de Objeto:

Modalidade:

Ano	Licitação nº	Propostas	Valor Licitação	Homologação	Objeto	Período
Modalidade: Pregão Presencial ( Registros: 23 ) R\$ 6.003.445,57						
2015	000012015	1	R\$221.639,00	09/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000022015	1	R\$624.060,00	02/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000032015	2	R\$298.778,50	06/03/2015	Compras e Serviços	032015
2015	000042015	1	R\$62.819,00	02/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000052015	1	R\$62.863,30	02/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000062015	1	R\$287.524,50	03/08/2015	Compras e Serviços	082015
2015	000072015	1	R\$197.858,50	02/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000082015	1	R\$140.157,00	02/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000092015	2	R\$162.455,00	02/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000102015	1	R\$453.840,00	04/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000112015	1	R\$243.840,00	04/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000122015	1	R\$312.959,50	02/02/2015	Compras e Serviços	022015
2015	000132015	1	R\$362.024,00	04/03/2015	Compras e Serviços	032015
2015	000152015	1	R\$373.025,54	01/06/2015	Compras e Serviços	062015
2015	000162015	1	R\$99.544,58	01/06/2015	Compras e Serviços	062015
2015	000172015	1	R\$10.400,00	01/06/2015	Compras e Serviços	062015
2015	000232015	2	R\$355.288,50	17/12/2015	Compras e Serviços	122015
2015	000252015	1	R\$265.299,65	30/12/2015	Compras e Serviços	122015
2015	000272015	1	R\$522.852,00	21/12/2015	Compras e Serviços	122015
2015	000282015	1	R\$209.380,00	21/12/2015	Compras e Serviços	122015
2015	000292015	1	R\$336.069,00	21/12/2015	Compras e Serviços	122015
			R\$ 6.003.445,57			

(Modalidade = Pregão Presencial)

Consoante se observa, os certames 19, 22, 24 e 26, todos de 2015, não contam do Sistema, razão pela qual permanece a eiva inicialmente indicada. Idêntica circunstância ocorre em relação às licitações tidas por não entregues durante a inspeção, já que não há documento comprobatório atestando o contrário. No ponto, além da **aplicação da sanção pecuniária**, por descumprimento de comandos normativos, cabe a expedição de recomendações, a fim de que as eivas não se repitam futuramente.

**Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos em lei, no valor de R\$364.014,83.**

Segundo o levantamento produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R\$364.014,83. Conforme quadro demonstrativo elaborado, foram consideradas como não licitadas as seguintes despesas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

Objeto	Fornecedor	Valor R\$
Aquisição Água Mineral	Angela Maria Bila Lopes	10.180,50
Transportes Pessoal	Antônio Basilio de Moura	8.064,00
Despesas Hospitalares	Clinica de Otarrinologingologia	9.000,00
Exames Clínicos	Clinica Radiologia Dr. Azuir Lessa	18.900,00
Transporte Pessoal	Djaci Ferreira da Silva	8.110,80
Ultrasonografias	Ecocenter - Centro de Ultra-Sonografia	15.260,00
Transporte Pessoal	Ednaldo José Sales	8.883,00
Apresentação de Shows	Fernando dos Santos Mendes	11.175,00
Transporte Pessoal	Francisco Pedro da Silva	11.581,00
Serviços de Borracharia	Francisco Ribeiro da Silva	8.155,05
Serviços Mecânicos	Geraldo de Sousa Mendes	8.258,50
Transporte Pessoal	Gervasio Cunha F. Melo	8.722,00
Serviços Mecânicos	Herculano Pereira Sobrinho	22.410,00
Exames Clínicos	Instituto de Olhos S/C Ltda	8.350,00
Exames Clínicos	Instituto Walfredo Guedes Pereira	20.690,00
Detetização em Escolar	Izete Batista de Jesus	15.366,00
Aquisição de Frutas e Verduras	Jarismar Batista dos Santos	30.477,00
Serviços Mecânicos	Joselândia Soares de Sousa	8.143,48
Roço de Mato na Beira da Estrada	JWM - Construções EIRELI - EPP	79.000,00
Locação de Veículos	Manoel Leite Ferreira	9.470,00
Exames Clínicos	Policlinica São Lucas	16.780,00
Serviços em Computadores	Renato Ferreira Vieira de Sousa - ME	8.792,00
Locação de Veículos	Sheldom Kristerfersonda Silva Ferreira	10.166,50
Serviços de Documentos Apoio	Stepson Maierly Alves de Lira - ME	10.100,00
<b>Total R\$</b>		<b>364.014,83</b>

Fonte: SAGRES

Em sede de defesa, a autoridade responsável apresentou justificativas, sustentando, em síntese, haverem sido os gastos executados ao longo do ano de 2015 à medida de sua necessidade se referindo a pequenas compras de diversos produtos e prestação de serviços, de forma que, se houvesse divisão pelos meses do ano, os valores não ultrapassariam o montante necessário para realização de licitação.

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

Cumprir recordar ainda ser a licitação procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, estar 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 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.

Em suma, apesar da indicação de despesa acima referenciada remanescer como sendo realizada sem procedimento de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado**. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas, sem prejuízo da **aplicação de sanção pecuniária**.

### **Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público sem lei regulamentadora.**

A Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público com base em lei declarada inconstitucional pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

Segundo apurou a Unidade Técnica, as Leis Municipais 174/1997, 192/98 e 220/01 foram objeto de Ação Direta de Constitucionalidade (ADI 999.2010.000538-1/001, 999.2010.000540-7/001 e 999.2010.000542-3/001), tendo alguns de seus dispositivos sido declarados inconstitucionais.

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*:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

*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, as Leis Municipais que davam guarida às contratações temporárias tiveram dispositivos seus declarados inconstitucionais pelo egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba em sede de ADI.

Inobstante as discussões acerca do momento em que a decisão do TJ/PB passaria a produzir efeitos, mostra-se relevante avaliar o comportamento das contratações desta natureza, focando o quantitativo de servidores assim contratados no exercício em comento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

Nesse norte, em consulta ao SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante o exercício de 2015 foi ampliada, sendo registrados 07 ou 08 contratos precários entre os meses de janeiro a junho, saltando para 32 a 34 entre julho e novembro, terminando o ano com 20 contratos da espécie:

Exercício de 2015													
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
Inativos / Pensionistas	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0
Efetivo	201	202	202	201	200	195	196	194	195	195	195	204	
Eletivo	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	
Comissionado	63	57	89	96	96	96	96	97	96	97	97	80	
<b>Contratação por excepcional interesse público</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>32</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>20</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>278</b>	<b>273</b>	<b>306</b>	<b>312</b>	<b>311</b>	<b>312</b>	<b>331</b>	<b>332</b>	<b>332</b>	<b>333</b>	<b>333</b>	<b>311</b>	

Apesar de ter sido ampliada a quantidade de contratos temporários, evidencia-se que, quando confrontados com o quantitativo de servidores efetivos, aqueles representam cerca de 10%, mostrando-se razoável.

Consoante asseverado alhures, as contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. 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.

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, sem prejuízo da aplicação de **multa**.

**Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição previdenciária, no valor de R\$998.007,82.**

Segundo o levantamento técnico, o valor estimado das contribuições devidas à previdência foi de R\$1.221.640,51, enquanto que o montante efetivamente pago pela edilidade teria sido de R\$223.632,69.

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público) e 11 (vencimentos e vantagens pessoal civil) pela Prefeitura Municipal, chegando à base de cálculo no valor de R\$5.817.335,76.

Em sua defesa, o gestor reivindicou a inclusão de outros valores também recolhidos ao INSS para chegar a uma cifra de R\$326.446,13 (fl. 515).

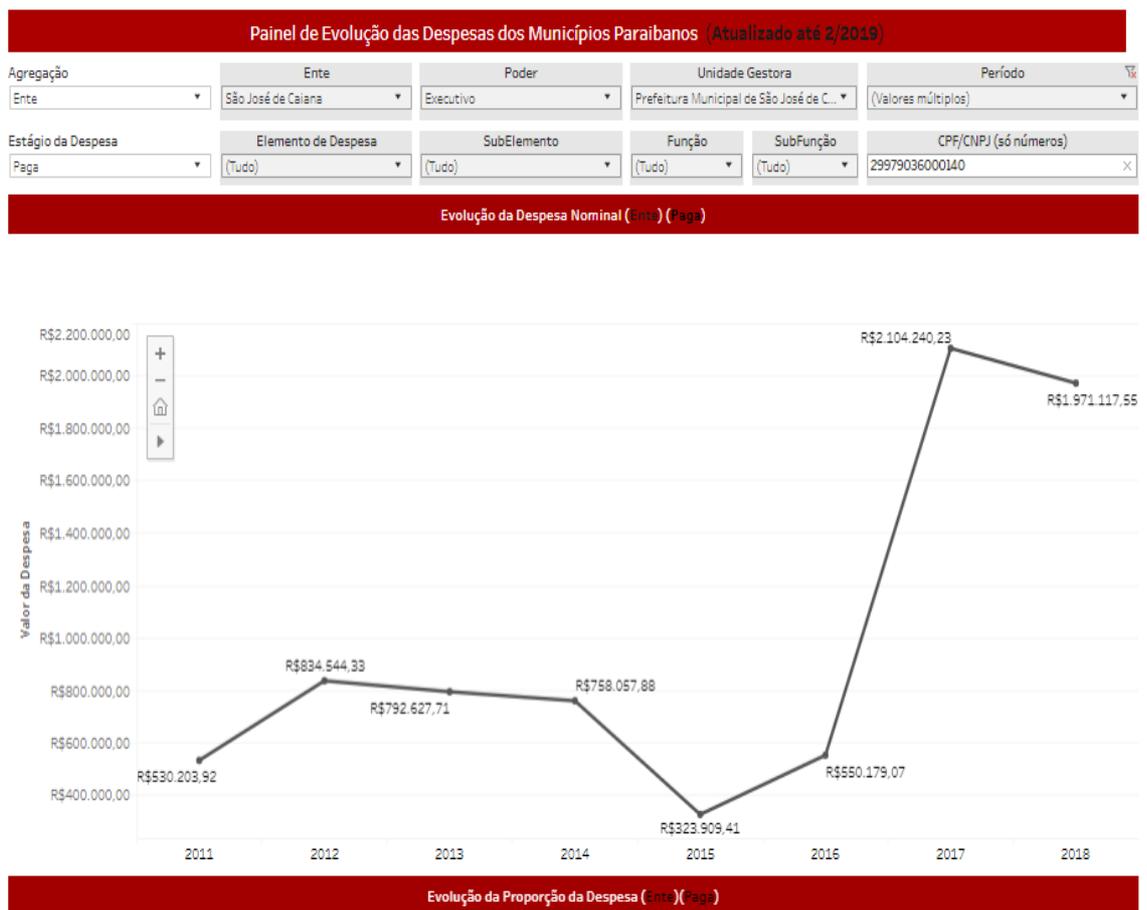


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

De fato, ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal. Ocorre que, durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS nos elementos de despesa 71 e 92, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, no montante de R\$100.276,72. Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R\$323.909,41, correspondendo a **26,51%** das obrigações patronais estimadas para o exercício.

Na gestão 2013 – 2016 era comum deixar de realizar pagamentos de contribuições previdenciárias em favor do INSS, alcançando a situação mais crítica justamente no final do exercício entre 2015 e 2016, conforme se pode constatar do Painel de Acompanhamento da Gestão – Evolução da Despesa Orçamentária Municipal, somente vindo a melhorar na atual gestão (informações disponíveis no portal.tce.pb.gov.br e no aplicativo de celular NOSSO TCE PB):



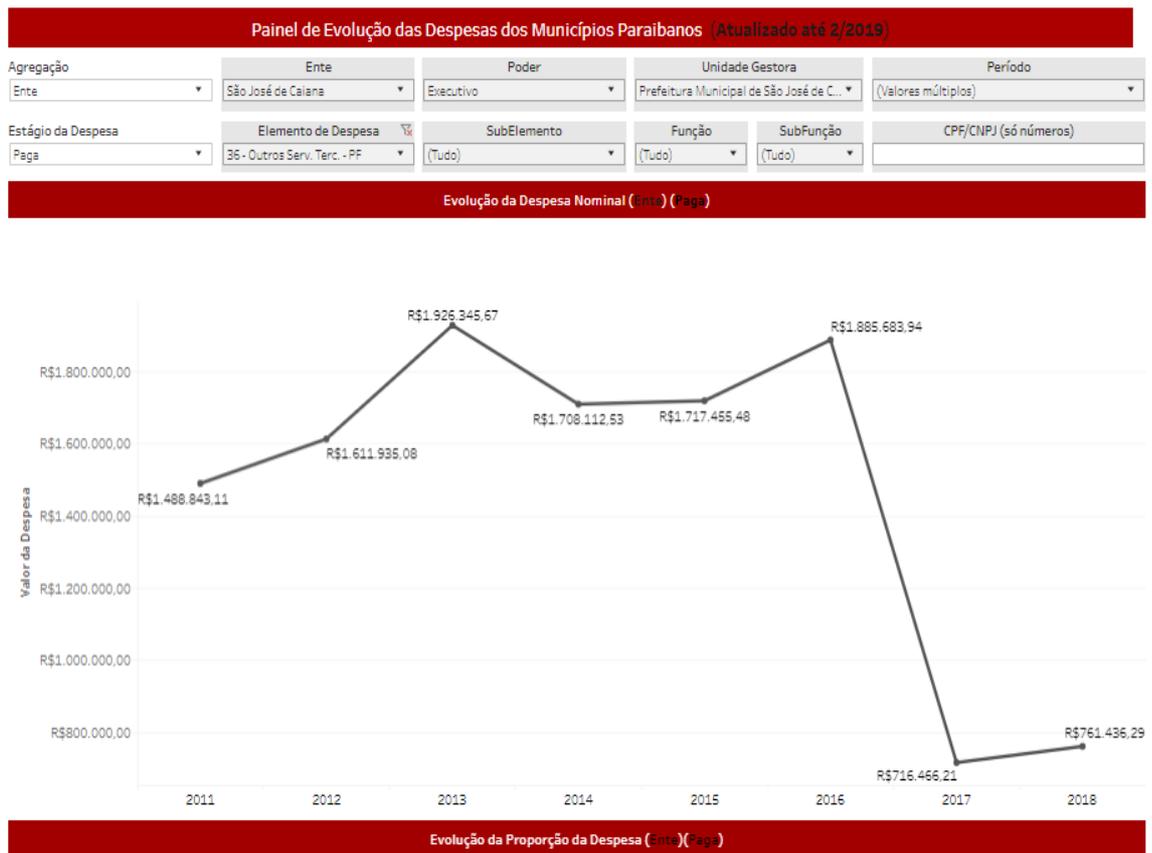
Como se observa, as contribuições patronais ao INSS, pelo CNPJ 29.979.036/0001-40, decaíram de R\$758 mil em 2014 para R\$323 mil em 2015, com uma modesta reação em 2016. Já em 2017 e 2018 as contribuições previdenciárias patronais ascenderam para R\$2 milhões em média.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04123/16

Em contrapartida as contratações precárias de pessoal como serviços de terceiros por pessoas físicas se apresentaram em sentido inverso, no patamar de quase dois milhões entre 2013 e 2016, caindo para menos da metade na gestão seguinte iniciada em 2017:



Ou seja, enquanto as contratações precárias se mantinham com valores elevados, a Prefeitura não pagava as contribuições previdenciárias patronais devidas.

Convém esclarecer, por oportuno, caber 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.

Tal circunstância, à luz dos precedentes desta Corte de Contas, induz à **emissão de parecer contrário** à aprovação das contas, além de refletir infração à norma leal, atraindo a **aplicação de multa** ao responsável e **comunicação** à Receita Federal do Brasil.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

### **Descaso da administração municipal com o Patrimônio Público.**

A Auditoria apontou a existência de mácula que reflete descontrole e desorganização da gestão patrimonial do ente, pois durante o exercício foram adquiridos computadores, monitores e carteiras escolares (Documento TC 63246/18) e, quando da inspeção *in loco*, verificou-se o descaso com os bens adquiridos, bem como a atual gestão não soube informar o paradeiro das carteiras escolares. Anexou esta foto:



A defesa argumentou que as 250 carteiras adquiridas, através da nota de empenho 000440 e da nota fiscal 000.024, no valor de R\$30.750,00, foram entregues no mês de fevereiro do exercício de 2015, antes do início do ano letivo e devidamente distribuídas pelas escolas da rede municipal de ensino.

Em relação às carteiras escolares não localizadas, como bem ponderou o Órgão Ministerial em seu pronunciamento, não se mostra segura a imputação dos valores, porquanto a inspeção fora realizada dois anos após o término da gestão.

Em todo caso, o controle da gestão sob os enfoques patrimonial, contábeis, orçamentários, financeiros e operacionais se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, essencialmente, apurar a escorreta gestão dos bens e recursos públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, bem como sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso. A gestão do patrimônio público, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas, **cabendo as devidas recomendações e multa.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

**À guisa de conclusão.**

**Por todo o exposto**, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **São José de Caiana**, relativa ao exercício de **2015**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits orçamentário e financeiro;

**II) JULGAR IRREGULARES** 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, em razão de descumprimento de obrigação previdenciária;

**III) APLICAR MULTA de R\$5.000,00** (cinco mil reais), valor correspondente **99,07 UFR-PB** (noventa e nove inteiros e sete centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão de descumprimento de obrigações previdenciárias, licitações não realizadas, ilegalidade na gestão de pessoal, falhas no controle do patrimônio público e inobservância de normativo deste Tribunal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

**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;

**V) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias;

**VI) COMUNICAR** à Procuradoria Geral de Justiça a presente decisão; e

**VII) 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

### **VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO CATÃO**

Pedindo vênua ao nobre relator, entendo de forma distinta quanto à questão previdenciária. Analisando as contas do Gestor do exercício de 2014, verifico que foram aprovadas, não se revelando, no exercício em análise, diferenças substanciais quanto às referidas contas. Desta forma, por entender que deve haver por parte do Tribunal zelo pela segurança jurídica de suas decisões, voto no sentido de emitir parecer favorável à aprovação das contas do exercício em análise, com julgamento regular com ressalvas, acompanhando o relator nas demais deliberações.

### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04123/16**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **São José de Caiana**, relativa ao exercício de **2015**, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), por maioria, nesta data, conforme voto divergente do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, em:

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits orçamentário e financeiro;

**II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** 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, em razão de descumprimento de obrigação previdenciária;

**III) APLICAR MULTA de R\$5.000,00** (cinco mil reais), valor correspondente **99,07 UFR-PB<sup>2</sup>** (noventa e nove inteiros e sete centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão de descumprimento de obrigações previdenciárias, licitações não realizadas, ilegalidade na gestão de pessoal, falhas no controle do patrimônio público e inobservância de normativo deste Tribunal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para

<sup>2</sup> Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 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 UFR-PB fixado em 50,47 - referente a julho de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04123/16*

recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

**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;

**V) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias;

**VI) COMUNICAR** à Procuradoria Geral de Justiça a presente decisão; e

**VII) 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, publique-se e cumpra-se.  
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.  
Plenário Ministro João Agripino.  
João Pessoa (PB) 17 de julho de 2019.

Assinado 7 de Agosto de 2019 às 09:53



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE

Assinado 1 de Agosto de 2019 às 13:09



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 1 de Agosto de 2019 às 12:40



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
FORMALIZADOR

Assinado 1 de Agosto de 2019 às 16:31



**Luciano Andrade Farias**  
PROCURADOR(A) GERAL