



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO-TC- 04133/14**

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Alcantil. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Não empenhamento e não recolhimento de contribuição previdenciária patronal. Contratação irregular de servidores por excepcional interesse público. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2013. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Alcantil. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas. Julgamento regular com ressalvas das contas de gestão, atendimento integral às exigências da LRF, aplicação de multa, representação à RFB recomendações.*

**PARECER PPL-TC- 0094 / 2015**

### RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Alcantil, relativa ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do senhor José Ademar de Farias, Prefeito Constitucional.*

*A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal III – DIAGM III, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 195/300), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:*

#### **1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:**

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 199, publicada em 02/01/2013, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 11.750.000,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o valor de R\$ 5.875.000,00, equivalente a 50,00% da despesa fixada na LOA.*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 3.857.480,53, tendo por fonte de recursos a anulação de dotação (R\$ 3.579.315,11) e o superavit financeiro apurado no exercício anterior (R\$ 278.165,42). A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 11.837.208,09, superando em apenas 0,74% a previsão inicial.*
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 11.905.950,21, representando também uma pequena extrapolação em relação ao valor fixado, da ordem de 1,33%.*
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 7.781.740,39.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 10.486.734,71.*

#### **2. No tocante aos demonstrativos apresentados:**

- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R\$ 68.742,12) equivalente a 0,58% da receita orçamentária arrecadada.
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 838.113,68, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 1,61% e 98,39%, respectivamente. A execução financeira aponta para a ocorrência de despesas superiores às receitas no valor de R\$ 415.275,47, suportadas pelo saldo inicial de R\$ 1.253.389,15.
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 297.329,71.

### **3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:**

- a) As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 03908/14).
- b) Os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 802.126,93 correspondendo a 6,74% da Despesa Orçamentária Total (DORT). A análise destas despesas observará os critérios estabelecidos na RN TC 06/2003.

### **4. Quanto aos gastos condicionados:**

- a) A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 1.440.733,46, equivalente a **63,92%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.261.458,53, equivalente a **29,06%** da RIT (limite mínimo=25%).
- c) O Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 1.418.006,14, equivalente a **18,88%** da RIT.
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.054.610,68, correspondendo a **49,70%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 4.889.738,75, correspondendo a **46,63%** da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da exordial (item 17, fl. 213), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de três irregularidades no curso do exercício de 2013, que maculariam as contas do Prefeito Municipal, senhor José Ademar de Farias. Ei-las:

1. Contratação de pessoal por tempo determinando para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, por meio de lei declarada inconstitucional.
2. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal.
3. Não empenhamento da contribuição previdenciária patronal.

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação do senhor José Ademar de Farias, Prefeito do Município de Alcântil, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 301). A comunicação processual foi publicada na Edição nº 1259 do Diário Oficial Eletrônico, em 12/06/2015. Não havendo o interessado manejado documentação de defesa, os autos foram disponibilizados ao Ministério Público de Contas, que, por intermédio do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, emitiu o Parecer nº 01126/15 (fls. 307/311). Em sintonia com as conclusões proferidas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet Especial:

- a) **Emissão de parecer contrário à aprovação** das contas em análise, de responsabilidade do senhor José Ademar de Farias, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão durante o exercício de 2013.

- b) **Julgamento pela irregularidade das contas de gestão** do mencionado responsável.
- c) **Atendimento parcial** às determinações da LRF.
- d) **Aplicação de multa** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93).
- e) **Recomendação** à Administração Municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;

O Relator fez incluir o feito na pauta da sessão do dia 12/08/2015, com as notificações de praxe.

### **VOTO DO RELATOR**

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais<sup>1</sup>, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas<sup>2</sup>. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas de governo e de gestão do senhor José Ademar de Farias, Prefeito do Município de Alcântara, relativas ao exercício financeiro de 2013.

Como se pode extrair do relatório inicial da Auditoria, peça única da instrução, visto que o gestor não ofereceu alegações de defesa, foram três as eivas apontadas, a seguir examinadas:

- Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador.
- Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.

Acerca da temática previdenciária, a bem da verdade, o não empenhamento da contribuição patronal subsume-se ao seu não recolhimento à Autarquia Nacional, visto que o empenhamento é

<sup>1</sup> Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

<sup>2</sup> Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

apenas uma das fases da despesa pública, conceituada no artigo 58 da Lei 4.320/64. O quadro integrante do item 13 da exordial (contribuições previdenciárias) quantificou a estimativa do valor não recolhido em R\$ 309.439,94. Utilizando a alíquota de recolhimento<sup>3</sup>, chegou-se a uma projeção de R\$ 1.081.062,56, o que sinaliza que o Ente Municipal repassou ao INSS aproximadamente 71,4% do valor devido. Ademais, foi recolhida a quantia de R\$ 141.496,98 no elemento de despesa 71 (Principal da Dívida Contratual Resgatada), demonstrando o cumprimento de parcelamentos anteriores, pactuados sob os termos da Lei Municipal 11.960/2009. Neste elemento de despesa, foram classificados nada menos que 27 empenhos.

Evidentemente, o fato de a Urbe não ter honrado a integralidade dos seus compromissos previdenciários dá azo à cominação de multa, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB, bem como reforça a necessidade de representação ao RGPS. Todavia, a pontualidade no pagamento das parcelas pactuadas em acordo pretérito, aliada ao fato de o município ter recolhido aproximadamente três quartos da contribuição patronal devida (R\$ 771.622,62 de um total devido estimado em R\$ 1.081.062,56), levam-me a entender que o juízo de reprovabilidade seria excessivamente severo no caso concreto. Todavia, o não recolhimento integral representa ressalva no julgamento das contas, ensejando, também a cominação de multa, posto que descumpridos os termos do artigo 22, I, da Lei de Custeio (Lei 8212/91).

– Contratação de pessoal por tempo determinando para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, por meio de lei declarada inconstitucional.

No que tange à falha em comento, foi observada pela Auditoria a elevação do número de servidores contratados por excepcional interesse público, que teria saltado de 25 para 54, entre janeiro e dezembro do exercício em tela. Além de o fato representar afronta ao princípio basilar do concurso público, implicaria descumprimento de provimento judicial proferido em controle concentrado de constitucionalidade. Isto porque, conforme reportado pela Unidade de Instrução, o Órgão Plenário do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 999.2010.000518-3 / 001, manejada pelo Ministério Público Estadual, considerou inconstitucionais os incisos I e II da Lei Municipal nº 099/2004, in verbis:

Art. 1º. A contratação de pessoal por tempo determinado para atender as necessidades e excepcional interesse público, poderá ser realizada mediante contrato administrativo padronizado, da qual constarão os direitos, vantagens, deveres e obrigações das partes nas seguintes hipóteses, pela administração direta e autárquica do Município:

I- atender à manutenção dos serviços da Câmara Municipal;

II- atender a termos de convênio, acordo ou ajuste para a execução de obras ou prestação de serviços, durante o período de vigência do convênio, acordo ou ajuste;

III- em estado de calamidade pública.

Em sua decisão, adotada por unanimidade, a Corte Judicial Paraibana admitiu o caráter de excepcionalidade deste tipo de contratação, condicionando-a a situações transitórias, que justificassem a preterição pelo instituto do concurso público. Foi justamente o critério da

<sup>3</sup> 22,1088%, onde se inclui a contribuição previdenciária, associada aos percentuais de Risco de Acidente de Trabalho (RAT) e Fator Acidentário de Prevenção (FAP).

*temporiedade que não foi previsto na norma municipal. Após extenso compêndio jurisprudencial, o TJ/PB julgou procedente o requerimento Ministerial, concluindo o aresto nos seguintes termos:*

*Nesse prisma, constatando-se que o inciso I do art. 1º se refere a atividade de caráter permanente, a ser exercida por servidores investidos através de concurso público, integrantes do quadro efetivo da Câmara Municipal e que o inciso II não prevê a contingência fática (as espécies de convênio) a respaldar a contratação por excepcional interesse público, há de se julgar procedente a demanda, declarando-se a inconstitucionalidade dos dispositivos em confronto com o art. 30, incisos VIII e XIII da Constituição Estadual, cujo conteúdo reproduz regra do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.*

*Vê-se, portanto, que a única hipótese remanescente a justificar a contratação temporária por excepcional interesse público, no Município de Alcantil, tem por fundamento a situação de calamidade pública. Isto, claro, desde que novo instrumento legislativo não seja editado.*

*Necessário se faz examinar os números apresentados pela Auditoria, contextualizando-os com o quadro de pessoal da municipalidade. Se compararmos os meses de janeiro e dezembro de 2013, marcos inicial e final do exercício em análise, é fato incontestável de que o número de servidores temporários elevou-se de 25 para 54. Todavia, estendendo a análise para o ano imediatamente anterior, vemos que, a partir de março de 2013, a média de contratados nesta modalidade tem se situado em torno de 52 servidores, o que representa aproximadamente 15% do quadro funcional.*

*Como se vê, o número de contratados pelo gestor ao longo do exercício de 2013, primeiro ano de seu mandato, não destoou da média observada no último ano de governo de seu antecessor, gravitando em torno de 15% do total de servidores municipais. Ademais, entre os componentes deste grupo, há profissionais atuantes na área de saúde, nas mais variadas funções.*

*Face a tal constatação, para fins do presente processo de contas, a manutenção do número de contratos temporários em percentual equivalente àquele adotado no último ano da Administração anterior não me parece suficiente para conduzir à rejeição de contas do alcaide. Repise-se que o exercício em comento corresponde ao primeiro ano de seu mandato. A falha dá ensejo à aplicação de multa e ressalvas no julgamento das contas, ao tempo que delineia a recomendação ao gestor para a necessidade de realização de concurso público para provimento dos cargos atualmente ocupados por servidores em regime precário, respeitados os limites legais de gastos de pessoal.*

*Escudado nos argumentos anteriormente explanados, peço vênha para divergir dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, votando pelo (a):*

- 1) *Emissão de **Parecer Favorável** à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Alcantil, exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor José Ademar de Farias.*
- 2) ***Julgamento regular com ressalvas** das contas de gestão do Sr. José Ademar de Farias, Prefeito de Alcantil, referente ao exercício de 2013.*
- 3) ***Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.*
- 4) ***Aplicação de multa** ao senhor José Ademar de Farias, Prefeito de Alcantil, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a **47,92** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.*

- 5) **Recomendação** à Administração Municipal de Alcantil no sentido de promover a realização de concurso público para o provimento das vagas atualmente ocupadas por servidores contratados por tempo determinado.
- 6) **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca da estimativa de recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal, nos valores apontados pelo Órgão de Instrução

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

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04133/14, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Alcantil, este **PARECER FAVORÀVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Municipal, exercício 2013, sob a responsabilidade do Sr. **José Ademar de Farias**, e, em Acórdão separado:

- 1) **Julgar regulares com ressalvas** as contas de gestão do Sr. José Ademar de Farias, Prefeito de Alcantil, referente ao exercício de 2013.
- 2) **Declarar integralmente atendidos** os preceitos da LRF.
- 3) **Aplicar multa** ao senhor José Ademar de Farias, Prefeito de Alcantil, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a **47,92** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 4) **Recomendação** à Administração Municipal de Alcantil no sentido de promover a realização de concurso público para o provimento das vagas atualmente ocupadas por servidores contratados por tempo determinado.
- 5) **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca da estimativa de recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal, nos valores apontados pelo Órgão de Instrução

Publique-se, registre-se e cumpra-se.  
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 19 de agosto de 2015.

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima  
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
Relator

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Conselheiro e.e. Oscar Mamede Santiago Melo

Fui presente,

Elvira Samara Pereira de Oliveira  
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao  
TCE-PB



Em 19 de Agosto de 2015



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
CONSELHEIRO



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
CONSELHEIRO



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
CONSELHEIRO



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago  
Melo**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADOR(A) GERAL