TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04560/13

Administração direta municipal. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL do PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE PIRANHAS, Sr. Domingos Leite da Silva neto, exercício de 2012. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. Prolatar **ACÓRDÃO** para JULGAR IRREGULARES as contas de gestão de 2012. Declarar o atendimento parcial das disposições da LRF. Recomendações.

P A R E C E R - PPL – TC -00091/14

RELATÓRIO

A matéria tratada nos presentes autos versa sobre a Prestação de Contas Anual, apresentada pelo Sr. Domingos Leite da Silva Neto, Prefeito do Município de São José de Piranhas – PB, exercício de 2012.

A Auditoria, com base nos documentos anexados aos autos, e, depois de analisada a defesa, emitiu relatório (fls. 521/544) apontando, sumariamente, as seguintes irregularidades:

a) Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;

b) Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício;

c) Não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS);

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

e) Não pagamento de salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado;

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

g) Existência de montante da dívida consolidada líquida, da amortização e/ou da contratação superior ao limite estabelecido em Resolução do Senado Federal;

h) Omissão de valores da Dívida Fundada;

i) Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato;

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

k) Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;

l) Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador;

m) Ausência de encaminhamento do Parecer do FUNDEB;

n) Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público Especial, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, Prof.Dr.iur, opinou pelo (a):

a) Emissão de **Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de São José de Piranhas, Sr. Domingos Leite da Silva Neto, relativas ao exercício de 2012;

b) **Declaração** de Atendimento Parcial aos preceitos da LRF;

c) **Aplicação de multa** ao gestor, Sr. Domingos Leite da Silva Neto, com fulcro no artigo 56, II da LOTCE;

d) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de São José de Piranhas 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 reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É o relatório.

VOTO RELATOR

Após regular instrução, considerando o posicionamento da Auditoria e o parecer do MPE, voto no sentido de que esta Corte de Contas envie recomendações à atual gestão para evitar reincidência e/ou promover as correções quanto às seguintes irregularidades, sem prejuízo quanto à aplicação de multa pela não observância às normas constitucionais e infraconstitucionais correlatas:

a) não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS);

b) existência de montante da dívida consolidada líquida, da amortização e/ou da contratação superior ao limite estabelecido em Resolução do Senado Federal;

c) omissão de valores da Dívida Fundada;

d) repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal;

e) ausência de encaminhamento do Parecer do FUNDEB;

f) realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade.

Nesse caso específico, acompanho o MPE para recomendação ao atual gestor, no sentido de realizar estudos visando à aquisição e/ou locações de veículos automotores, em observância ao princípio da economicidade.

Em relação às demais irregularidades, passo a tecer as seguintes considerações, antes de apresentar a proposta para apreciação desta Corte.

1 Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas e déficit financeiro ao final do exercício

A Auditoria apontou o déficit na execução orçamentária no valor de R$ 1.971.560,23, correspondente a **7,48%** da receita orçamentária arrecadada no exercício, e um déficit financeiro de R$ 2.805.019,70.

De acordo com o art. 1º da LRF[1], 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.

Observa-se que a norma privilegiou o planejamento, com objetivo de prevenir que se façam gastos imediatistas. Portanto, o orçamento deve ser precedido de planejamento, o que não foi observado pelo gestor que, ao descumprir a norma precitada, pôs em risco o equilíbrio das contas públicas, razão pela qual acompanho o MPE, por entender que a mácula justifica a emissão de parecer desfavorável.

2 Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público e através de lei declarada inconstitucional

O Gestor alega que as contratações temporárias possuem previsão constitucional, não havendo, portanto, nenhuma irregularidade.

De fato, essas contratações possuem previsão constitucional (art. 37, IX da CF/880, porém, desde que atendidos os requisitos da necessidade temporária de excepcional interesse público.

Há momentos em que a administração precisa contratar serviços de natureza transitória, o que não implica na necessidade de admitir servidor público para o exercício dessas atividades, uma vez que não se justificaria a criação de cargos públicos. No entanto, essas contratações devem ser motivadas por circunstâncias incomuns que requerem providências urgentes, inconciliáveis com o procedimento moroso de um concurso público, sob pena de causar danos ao interesse da sociedade.

[1]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.

Portanto, trata-se de uma exceção, pois, a regra para admissão de servidor público é o **concurso de provas ou de provas e títulos**. O Professor Celso Antonio Bandeira de Melo[2], ao comentar o dispositivo constitucional (Art. 37, IX, CF/88), assim leciona:

> A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, "necessidade temporária"), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.

No caso do Município de são José de Piranhas, ainda há o agravante da declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, da lei que regulamenta essas contratações no âmbito da administração pública municipal.

Também, ao contrário do que afirmou o Gestor, os profissionais foram contratados para o exercício de atividades fins da administração pública, a exemplo de saúde e educação, além do longo período das contratações.

Diante disso, acompanho o MPE, pois, entendo que as contratações de servidores, sem a prévia realização de concurso público e nas circunstâncias apresentadas nos autos (**reiteradas e declaradas inconstitucionais**), ensejam a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, com fulcro no Parecer Normativo PN TC 52/04.

3 Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato (R$ 971.361,20)

[2]BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 281.

Segundo o Gestor, as despesas inscritas em Restos a Pagar foram contraídas no decorrer do mandato, e não exclusivamente nos dois últimos quadrimestres, e que algumas despesas são de caráter continuado, a exemplo das folhas de pagamento, que não puderam ser pagas dentro do exercício.

O MPE, por sua vez, considera que a insuficiência financeira não comporta relevação, opinando pela recomendação à autoridade no sentido de buscar o equilíbrio das contas públicas.

De fato, ao analisar a documentação acostada aos autos e, com base nos dados constantes no SAGRES, observo que as despesas de caráter continuado, referente à pessoal, somam **R$ 1.225.378,10**.

É sabido que este Tribunal possui entendimento majoritário no sentido de que a insuficiência financeira, quando não contraída de forma irresponsável, e, tratar-se de despesa de caráter continuado, não justifica a emissão de parecer desfavorável.

Esse entendimento parte do princípio de que o art. 42 da LRF veda a contratação de despesas nos últimos dois quadrimestres do mandato, o que não seria o caso daquelas de caráter continuado, a exemplo da folha de pessoal, uma vez que contraídas desde a admissão dos servidores. Em suma, a norma proíbe que sejam contraídas (adquiridas) despesas no período vedado, e não o empenhamento das mesmas.

Dessa forma, considerando esse entendimento, voto acompanhando o parecer do MPE pelo envio de recomendações ao atual gestor no sentido de buscar o equilíbrio das contas.

4 Não recolhimento e não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência

O Gestor alegou na defesa que inexiste débito previdenciário, tendo em vista a realização do parcelamento firmado entre o município e a Receita Federal do Brasil.

A Auditoria afirma que o parcelamento de débitos, cujos valores estão sendo pagos pelo município, atesta que os mesmos não foram recolhidos na época própria, acarretando o comprometimento de recursos de outros exercícios, bem como os acréscimos correspondentes aos juros e multas.

Para o Ministério Público Especial, a retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias são deveres previstos na constituição, sendo obrigação do Gestor promovê-las, devendo ser responsabilizado em caso de omissão.

Observo que o Gestor traz aos autos a comprovação do parcelamento da dívida, além da Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, emitida pela Receita Federal do Brasil. De fato, se a própria Receita Federal, responsável pela fiscalização e cobrança desses tributos, acata o parcelamento da dívida e ainda emite uma certidão com efeitos de negativa, não cabe a esta Corte de Contas discutir sobre o adimplemento ou não dos valores devidos.

No entanto, não podemos negar que esses parcelamentos oneram os encargos sociais, em função da cobrança das altas taxas de juros, causando, por consequência, danos ao erário, principalmente quando feito reiteradamente.

Acontece que esta Corte de Contas tem firmado entendimento que o parcelamento da dívida afasta a mácula para fins de emissão de parecer desfavorável, motivo pelo qual voto nesse sentido, apenas sugerindo que seja feita recomendações ao atual gestor no sentido de evitar essas negociações, recolhendo as contribuições previdenciárias regularmente.

5 Não pagamento de salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado

O Gestor alega que a remuneração paga a tais prestadores foi determinada com base na natureza eventual do serviço prestado, e que se tratavam

de serviços pontuais e esporádicos com carga horária inferior a oito horas diárias e que o pagamento inferior ao salário mínimo era justificado por se tratar de diaristas.

Sem razão o Gestor, uma vez que o tipo de vínculo entre o trabalhador e a administração não é motivo para o descumprimento do mandamento constitucional que impede do pagamento de salário inferior ao mínimo fixado.

O salário mínimo é a contraprestação mínima que deve ser paga pelo empregador a todo trabalhador, capaz de satisfazer as necessidades básicas (alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte). Portanto, o não pagamento do salário mínino configura afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, haja vista que estão sendo negadas, ao trabalhador, as condições básicas de existência, dentre as quais o direito de receber, como contraprestação pelos serviços prestados, uma remuneração capaz de lhe assegurar o mínimo existencial. O Tribunal de Justiça da Paraíba decidiu nesse sentido quando do enfrentamento da matéria, conforme ementa transcrita a seguir:

> CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - Apelação Cível - Ação de Cobrança -Servidora municipal - Vencimento-base inferior ao mínimo legal - Impossibilidade - Obrigação impostergável do Poder Público. Ferimento ao princípio da dignidade da pessoa humana, legalidade, isonomia e caráter contributivo do sistema previdenciário nacional - Reforma da sentença - Procedência do pedido. Provimento do apelo. Cabe à Administração Pública estabelecer o salário mínimo como base da remuneração de seus servidores. Por conseguinte, as vantagens a que porventura estes servidores façam jus não podem, em qualquer hipótese, servir de complemento ao vencimento-base a fim de atingir o piso nacionalmente unificado. (TJPB - Acórdão do processo nº 20020060006950001 - Órgão (3ª Câmara Cível) - Relator Genésio Gomes Pereira Filho - j. em 20-11-2007)

No mais, é importante frisar que as atividades, desempenhadas pelos trabalhadores contratados pelo município, são de natureza contínua, não merecendo guarida os argumentos sobre a eventualidade das mesmas, tampouco em relação a uma possível redução da carga horária.

Sendo assim, diante dos fatos e fundamentos expostos, acompanhando o parecer do MPE, voto pelo (a):

a) emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas de governo do Prefeito do Município de São Jose de Piranhas, Sr. Domingos Leite da Silva Neto, relativas ao exercício de 2012;

b) irregularidade das contas de gestão;

c) declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF;

d) aplicação de multa no valor de R$ 3.941,08 (três mil novecentos e quarenta e um reais e oito centavos) a Sr. Domingos Leite da Silva Neto, com fulcro no artigo 56, II da LOTCE;

e) recomendação à Prefeitura Municipal de São José de Piranhas no sentido de tomar as providências necessárias ao restabelecimento da conformidade em relação às irregularidades elencadas no item 1, e guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões.

É o voto.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC Nº 04560/13, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), na sessão realizada nesta data, DECIDEM, à unanimidade:

I. emitir e encaminhar ao julgamento da CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DE PIRANHAS, este PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de gestão do Prefeito, Sr. Domingos Leite da Silva neto, exercício de 2012 e

II. prolatar ACÓRDÃO para:

a) irregularidade das contas de gestão;

b) declaração de Atendimento Parcial aos preceitos da LRF;

c) aplicação de multa no valor de R$ 3.941,08 (três mil novecentos e quarenta e um reais e oito centavos) ao Sr. Domingos Leite da Silva neto, com fulcro no artigo 56, II da LOTCE;

d) assinar o prazo de 30 (trinta) dias, ao Sr. Domingos Leite da Silva Neto, a contar da data da publicação do acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, cabendo ação de execução pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, devendo-se dar a intervenção do Ministério Público comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual e

e) recomendação à Prefeitura Municipal de São José de Piranhas, no sentido de tomar as providências necessárias ao restabelecimento da conformidade em relação às irregularidades elencadas no item 1, e guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões.

Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.
Sala das Sessões do Tribunal Pleno do TCE/PB - Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 30 de julho de 2014.

Em 30 de Julho de 2014

Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO