



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Origem: Prefeitura Municipal de São José de Piranhas
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019
Responsável: Francisco Mendes Campos (Prefeito)
Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)
Contador: Erisvaldo Gomes de Melo (CRC/PB 7249/O-2)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de São José de Piranhas. Exercício de 2019. Exercício de 2019. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficit orçamentário. Falhas contábeis e na gestão de pessoal. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00436/20**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor FRANCISCO MENDES CAMPOS, na qualidade de Prefeito do Município de **São José de Piranhas**, relativa ao exercício de **2019**.
2. Durante o exercício de 2019 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria e a feitura de **07 relatórios de acompanhamento** (transparência, legislação orçamentária, combustíveis, medicamentos, merenda escolar, obras, arrecadação de receitas próprias e indicadores), com emissão de **07 alertas** (transparência, legislação orçamentária, investimentos, aplicação em educação, déficit na execução orçamentária e repasse ao RPPS).
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2019, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 2940/2954, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Carlos Alberto Oliveira, subscrito pela Chefe de Divisão, ACP Atamilde Alves do Nascimento Silva, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20

Processo TC 00430/19 (anexado)

4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2019 (fl. 2957).
5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 3010/3433) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com respectivos documentos (fls. 3434/3482) foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 5279/5446), da lavra do mesmo ACP, com a chancela da mesma Chefe de Divisão.
6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 6.1. A **prestação de contas** foi encaminhada dentro do prazo excepcionalmente facultado pela Portaria TCE/PB 52/2020, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2019) o Município possui 20.163 **habitantes**, sendo 11.399 habitantes da zona urbana e 8.764 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 635/2018) estimou a receita em R\$70.359.061,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$35.179.530,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$17.612.921,16. Quanto às fontes de recursos a Auditoria indicou o total de R\$17.612.921,16 de anulação de dotações. Os créditos utilizados somaram R\$5.595.659,71, com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$44.806.739,40, sendo R\$42.788.103,90 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$4.082.811,91 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$2.018.935,44 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$45.322.925,24, sendo R\$1.598.252,52 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$39.923.767,80 (R\$1.597.615,52 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$5.399.157,44 (R\$637,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20

Processo TC 00430/19 (anexado)

- 6.7.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 1,15% (R\$516.185,84) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$4.213.601,74, constituído exclusivamente em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.956.035,84;
- 6.8.** Foram realizados 110 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$21.745.538,44 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo indicação de gastos sem licitação;
- 6.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$2.530.191,24, correspondendo a 5,58% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$288.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$144.000,00, não sendo indicado excesso;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$8.384.240,09, correspondendo a **80,56%** dos recursos do FUNDEB (R\$10.408.042,51) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$377.963,79 (3,63% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$6.946.689,10, correspondendo a **28,54%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$24.336.465,96;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$3.617.064,23, correspondendo a **15,85%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$22.822.191,88);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$20.340.822,85 correspondendo a **47,54%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$42.788.103,96;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$1.093.287,46, totalizou R\$21.434.110,31, correspondendo a **50,09%** da RCL;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

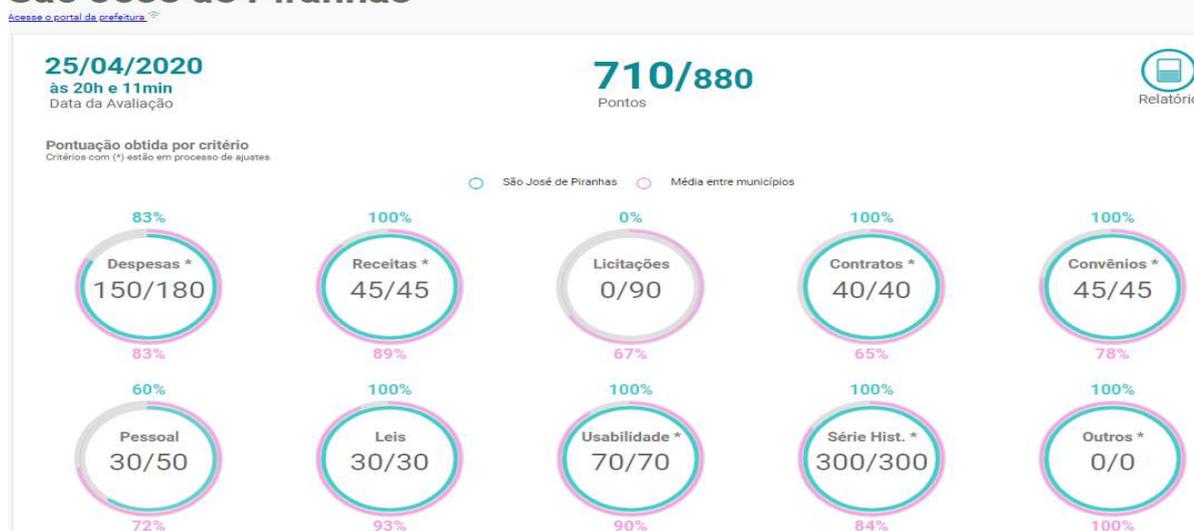
PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **55,02%** e o do Município para **58,11%**;
- 6.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **807** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	149	20,81	173	22,21	173	22,04	180	22,30	20,81
Contratação por excepcional interesse público	30	4,19	72	9,24	71	9,04	82	10,16	173,33
Efetivo	530	74,02	526	67,52	533	67,90	538	66,67	1,51
Eletivo	7	0,98	8	1,03	8	1,02	7	0,87	0,00
TOTAL	716	100,00	779	100,00	785	100,00	807	100,00	12,71

- 6.13.** Os **relatórios resumidos** da execução orçamentária (REO) e de **gestão fiscal** (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;
- 6.14.** Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2019, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta. Segundo o aplicativo Turmalina, disponível na página www.tce.pb.gov.br e no celular NOSSO TCEPB, o Município vem atingindo 710 dos 880 pontos possíveis:

São José de Piranhas





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$52.080.863,35**, representando **121,72%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 4,83% e 95,17%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um aumento de 6,08% em relação ao exercício anterior, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	9.448.865,96	9.448.865,96
Previdência (RGPS)	38.344.774,84	38.344.774,84
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	13.354,09	13.354,09
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	161.446,51	161.446,51
FGTS, IBAMA e RECEITA FEDERAL	1.599.328,81	1.599.328,81

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	49.567.770,21	115,84	51.345.724,75	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.598.252,52, representando 7,22% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 59,2% do valor fixado no orçamento. Após a análise de defesa (fls. 5765/5766) restou consignado que o valor repassado correspondeu a **7,03%** da receita tributária do exercício anterior;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

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

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

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, após os ajustes (adições de despesas), os recolhimentos patronais totalizaram R\$3.200.380,63, estando R\$1.237.986,92 abaixo do valor estimado de R\$4.438.367,55. Após a análise de defesa e ajustes (salário família e maternidade), o valor estimado foi reduzido para R\$4.389.534,07 e o não recolhido decresceu para R\$1.189.153,44 (fls. 5768/5769);

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

6.19. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal para o exercício em exame até a análise das contas;

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

7. Ao término da análise enviada, a Auditoria acusou a permanência de irregularidades relacionadas no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, e apontou novas irregularidades sobre déficit financeiro, registros contábeis incorretos, contratação de pessoal por tempo determinado, proporção elevada de servidores comissionados, repasse ao Poder Legislativo, não empenhamento e ausência de recolhimento integral das contribuições patronais.

8. Intimação dos interessados (fl. 5449) e apresentação, pelo Prefeito, de defesa e documentos de fls. 5458/5751, sendo a documentação examinada pela Auditoria que, em relatório de fls. 5758/5770, lavrado e chancelado pelo mesmo ACP e Chefe de Divisão, concluiu:

8.1. *Ocorrência de déficit de execução orçamentária no valor de R\$516.185,84, sem a adoção das providências efetivas;*

8.2. *Baixa realização de investimentos;*

8.3. *Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício no valor de R\$950.101,22;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

- 8.4. *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos;*
 - 8.5. *Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso;*
 - 8.6. *Proporção elevada de servidores comissionados em relação ao total de efetivos;*
 - 8.7. *Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal;*
 - 8.8. *Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$1.189.153,44;*
 - 8.9. *Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$1.189.153,44.*
9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 5795/5808), opinou por:
- 9.1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de governo do Sr. Francisco Mendes Campos, Prefeito Constitucional do Município de São José de Piranhas, relativas ao exercício de 2019;
 - 9.2. **IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO** do mencionado gestor, referente ao citado exercício;
 - 9.3. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000);
 - 9.4. **APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao mencionado gestor, em virtude do cometimento de infração a normas legais, conforme indicado no corpo deste Parecer;
 - 9.5. **RECOMENDAÇÃO** à atual Administração do Município de São José de Piranhas no sentido de:
 - 9.5.1. *Guardar estrita observância aos princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000), buscando adotar uma gestão fiscal eficiente e comprometida com a busca constante do equilíbrio fiscal;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

9.5.2. *Regularizar o quadro de pessoal da Prefeitura, guardando o devido respeito às normas constitucionais disciplinadoras da admissão de servidores públicos e da contratação temporária, sobretudo no resguardo da regra da obrigatoriedade do concurso público e da legalidade administrativa, bem como mantendo os cargos comissionados em seu quadro de pessoal, tão somente se referentes a funções de direção, chefia e assessoramento, e com a devida observância ao princípio da proporcionalidade;*

9.5.3. *Zelar pela correção das informações contábeis, a fim de não comprometer a confiabilidade de balanços municipais e a transparência da gestão, bem como evitar embaraços à fiscalização exercida pelos órgãos de controle externo;*

9.5.4. *Guardar estrita observância s disposições constitucionais relativas aos repasses ao Poder Legislativo, inseridas no art. 29-A;*

9.5.5. *Adotar procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, no tocante ao recolhimento das contribuições previdenciárias, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos;*

9.6. COMUNICAÇÃO *à Receita Federal acerca da omissão constatada nos presentes autos, referente ao não recolhimento de contribuição previdenciária, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.*

10. Retrospectivamente, o referido gestor obteve o seguinte **resultado** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 06237/18. Parecer PPL – TC 00090/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00342/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendações**);

Exercício 2018: Processo TC 05646/19. Parecer PPL – TC 00126/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00279/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendações**).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

*com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As **segundas** – contas de **administradores e gestores públicos**, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de **débito e multa** (art. 71, II e § 3º da CF/88). **Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas.** Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que a autoridade ao exercitar “a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária no valor de R\$516.185,84, sem a adoção das providências efetivas. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício no valor de R\$950.101,22.

A unidade Técnica apontou a ocorrência de déficit na execução orçamentária no montante de R\$516.185,84, correspondendo a 1,15% da receita orçamentária arrecadada (fls. 2945/2946).

A defesa argumentou ser o índice insignificante e não causou desequilíbrio das contas (fls. 3436/3439).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

O Ministério Público concordou com a Unidade Técnica (fls. 5797/5799) e afirmou que *“a eiva em comento, além de produzir reflexos contrários à aprovação das contas, enseja aplicação de multa, bem como recomendação expressa no sentido de maior comprometimento com os princípios e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a fim de que as impropriedades constatadas não se repitam nos próximos exercícios”*.

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 positivações 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 Estado moderno, reforçando a ideia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

¹ 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 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo dados da Unidade Técnica, no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$44.806.739,40, correspondendo a **63,68%** da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa, após ajustes realizados pela Unidade Técnica, totalizou R\$45.322.925,24 (considerando o Poder Legislativo), representando **64,42%** da despesa fixada.

Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de **R\$516.185,84**, correspondendo a **1,15%** da receita arrecadada, percentual que não repercutiu no equilíbrio das finanças. Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise.

A Auditoria também apontou **déficit financeiro** no montante de R\$950.101,22 (fl. 5283).

O Gestor argumentou que (fl. 5461) “*analisando de forma pormenorizada o Balanço Patrimonial Consolidado da Prefeitura de São José de Piranhas, constante nos autos do processo em epígrafe (fl. 3365/3369 – Doc. 01), observa-se que, na verdade, o Balanço Patrimonial Consolidado da Prefeitura de São José de Piranhas apresenta um superávit financeiro (ativo financeiro – passivo financeiro), na ordem de R\$ 1.602.294,81 → (R\$ 4.219.055,17 – 2.616.760,36)*”.

A Auditoria não acatou os argumentos apresentados, pois “*conforme Relatório do Sagres, o Balanço Financeiro Consolidado apresenta um Déficit financeiro no valor de R\$ 950.101,52*” (fl. 5760).

O Ministério Público concordou com a Unidade Técnica nos mesmos termos do déficit orçamentário (fls. 5797/5799).

Na realidade, observa-se um pequeno desencontro para indicar o resultado financeiro nas contas patrimoniais do Município no exercício de 2019. A Auditoria (fl. 5283), indicou “*a ocorrência de Déficit Financeiro, ao final do exercício, no valor de R\$ 950.101,22, de acordo com os dados do Balanço Patrimonial Consolidado*”. Entretanto, quando da análise da defesa, para permanecer com seu entendimento, indicou (fl. 5760) o quadro elaborado pelo Sistema Sagres:

Resultado do Balanço Financeiro – Consolidado			
Ingressos		Dispêndios	
Orçamentárias	44.806.739,40	Orçamentária	45.322.925,24
Extraorçamentárias	3.393.833,23	Extraorçamentárias	3.827.748,61
Transferências Recebidas	1.598.252,52	Transferências Concedidas	1.598.252,52
Ajustes	0,00	Ajustes	0,00
Déficitário	950.101,22		
Total	50.748.926,37	Total	50.748.926,37



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

É de se destacar que, quando da análise dos balanços apresentados, a Auditoria já havia se manifestado quanto à ocorrência de superávit financeiro no **Balanco Patrimonial Consolidado** no montante de R\$1.956.035,84 (fl. 5283).

Portanto, não houve a ocorrência de déficit financeiro no Balanço Patrimonial Consolidado, mas déficit financeiro no Balanço Financeiro Consolidado.

Quanto ao déficit financeiro apurado pela Unidade Técnica no **Balanco Financeiro**, no montante de R\$950.101,22, correspondendo a 2,12% da receita arrecadada, é de se considerar que houve uma redução em relação ao montante de R\$1.340.700,89, registrado pela Unidade Técnica em relatório à fl. 3068 do Processo TC 5646/19.

Nesse contexto, **cabe apenas a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, rumo ao cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

Baixa realização de investimentos.

No relatório prévio a Auditoria indicou ter havido baixo investimento durante o exercício (fls. 2947):

6. ANÁLISE DO INVESTIMENTO MUNICIPAL

Quadro 11 (a) – Despesa por Categoria e Investimento – janeiro a dezembro 2019 (R\$)		
	Receita total	Despesa Total
Despesa Corrente		39.923.767,80
Despesa de Capital		5.399.157,44
Receita Corrente	42.788.103,96	
Receita de Capital	2.018.635,44	

No quadro acima, o confronto entre despesa de capital versus receita de capital se extrai obediência à regra de ouro, que proíbe a realização de despesa de capital inferior a receita de capital.

Quadro 11 (b) - Despesas de Capital – janeiro a dezembro 2019 (R\$)					
	Investimentos	Amortização da Dívida	% Inv	% AD	Despesa de Capital
2017	1.413.879,05	1.091.126,40	56,44	43,56	2.505.005,45
2018	8.042.608,57	1.080.135,71	88,16	11,84	9.122.744,28
2019	4.104.580,43	1.294.577,01	76,02	23,98	5.399.157,44

No quadro 11(b) segregam-se na despesa de capital os montantes relativos a Investimento e Amortização da Dívida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Em sede de defesa prévia (fl. 3440/3441), o Gestor argumentou, em suma, dificuldades financeiras encontradas no exercício de 2019 e ter priorizado as despesas de custeio e manutenção dos serviços públicos. Acrescentou dependerem as despesas fixadas em investimentos, em sua maioria, de recursos de convênios que não se concretizaram e o montante de 83,13% do gasto a título de investimento foi direcionado para as áreas de saúde, administração, educação e urbanismo.

A Auditoria não acatou as alegações (fls. 5298/5299), sublinhando que na LOA de 2019 foi autorizada a importância de R\$20.040.500,83. Os investimentos realizados no exercício somaram R\$4.104.580,43, alcançando apenas 20,48% do valor autorizado na referida lei.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 5799):

“Sobre esse ponto, sabe-se que a execução de despesas de capital, sejam investimentos, inversões financeiras etc., é de extrema importância para o crescimento da comuna.

Assim, deve a atual gestão ser recomendada a melhorar a execução orçamentária do Município, equilibrando os dispêndios e evitando uma execução deficiente em determinado aspecto, como visto no exercício em questão, em que se verificou execução da despesa de capital correspondente a um percentual bem menor daquele legalmente fixado.”

O orçamento público nosso, no decorrer de sua evolução, ganhou status de verdadeiro plano de trabalho ou programa de governo a ser perseguido em seus objetivos e metas, desgarrando-se do arcaico conceito de peça meramente contábil e burocrática e amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum de forma sustentável, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).

Mas, embora concebidos com todos esses requisitos e formalizados em instrumentos constitucionalmente previstos, os orçamentos públicos não representam uma camisa-de-força à criatividade ou discricionariedade dos seus gestores, pois de nada valeriam tais rigores se o fim colimado – a realização do bem comum sustentável – sofresse ranhuras. Daí, a própria legislação financeira estabelece mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais, a suplementação e o remanejamento de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

De fato, nem sempre as emendas parlamentares ou convênios decorrentes de outras ações dirigidas aos Municípios se concretizam. Tal fato faz com que despesas previstas no orçamento se inviabilizem, levando ao fato indicado pela Auditoria.

De toda forma cabem as devidas **recomendações** no sentido de haver um melhor planejamento das despesas públicas.

Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.

O Órgão de Instrução (fl. 5290) apurou o montante de R\$1.122.208,99 (Documento TC 54444/20), concernente a despesas com pessoal, contabilizado no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física), quando deveriam ser classificadas no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal) ou no elemento de despesa 04 (Contratação por Tempo Determinado).

Para a defesa (fls. 5462/5463) “*o empenhamento das despesas ora questionadas pela auditoria no elemento “36 - outros serviços de terceiros - pessoa física” (Documento TC nº 54.444/20 – fls. 5184/5277 dos autos), são de fato despesas com prestação de serviços, por terem sido realizadas de maneira a atender demandas específicas e eventuais da Urbe, enquadrando-se dentro do conceito do elemento de despesa “36”, definido pela Portaria Interministerial nº 163/2001*”. E complementou: “*na oportunidade, exemplificamos algumas despesas enquadradas pela Auditoria como “gastos com pessoal”, quando, na realidade, representam “prestação de serviços” pela eventualidade dos serviços prestados, principalmente para os casos de profissionais da saúde que são subsidiados por Programas Federais temporários*”.

A Auditoria não acatou os argumentos apresentados sob o seguinte fundamento (fl. 5761):

“*Consoante apuração desta Auditoria, no Documento TC nº 54444/20, foram pagos R\$ 1.122.208,99 referentes a despesas com prestação de serviços por excepcional interesse público. Tais despesas se referem a pagamentos de pessoal pelos serviços prestados, como técnicos de enfermagem plantonistas, coletores de lixo, vacinadores, médicos plantonistas, cozinheiros, zelador, auxiliar de serviços gerais, que deveriam ser contabilizadas como vencimentos e vantagens fixas, por caracterizar a relação laboral, com a presença dos atributos da onerosidade, habitualidade, subordinação e pessoalidade.*”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

No referido documento não consta remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias, como menciona a defesa.”

A análise do Ministério Público de Contas pautou-se nos seguintes termos (fl. 5800):

“A propósito, esta Representante Ministerial entende que no caso das despesas relativas a serviços esporádicos, a falha em debate não se configura, dada a natureza de tais serviços e a ocorrência eventual de sua respectiva contratação, a não caracterizá-los como de necessidade permanente do município e identificar as despesas a ele correlatas como pagamentos por serviços prestados em substituição àqueles a serem exercidos por servidores.

Entretanto, quanto às despesas relacionadas a serviços que, por sua natureza, são intrínsecos ao funcionamento da Administração tais como coletor de lixo, guarda noturno de estádio de futebol, técnico de enfermagem plantonista, vacinadora, médico plantonista, auxiliar em serviços gerais em PSF, tem-se indubitavelmente que houve equívoco no seu correto registro, uma vez que tais serviços são inerentes à atividade administrativa desempenhada no município, não devendo, nesse caso, ser classificadas no elemento de despesa 36.

A respeito, cumpre ressaltar que a incorreção de registros contábeis, especialmente daqueles relativos a despesas com pessoal, representa mácula significativa, uma vez que pode contribuir para a distorção na determinação de índices de gastos de pessoal, bem como para a inconsistência de registros contábeis, cabendo, pois, recomendação à gestão do Município de São José de Piranhas, no sentido de proceder sempre a correta contabilização das despesas realizadas com pessoal.”

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC2. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

De fato, o elemento de despesa “36” refere-se a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, que são despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física de forma eventual e pagas diretamente a esta, não enquadradas nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

No caso, como bem observou a representante do Ministério Público junto ao TCE/PB, várias das despesas condizem com o elemento “36” e outras não.

De toda forma as despesas compuseram o cálculo da Auditoria de gastos com pessoal e o cálculo de encargos previdenciários e não interferiram na execução orçamentária, vez que existia autorização e fontes suficiente de recursos para adequação.

Cabem as devidas **recomendações** para que as despesas sejam contabilizadas nos elementos próprios.

Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso. Proporção elevada de servidores comissionados em relação ao total de efetivos.

Segundo a Auditoria (fls. 5291/5292): “o Município de São José de Piranhas, no exercício em análise, contratou um número elevado de pessoal por tempo determinado (82), representando 15,24% do pessoal efetivo (538), sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, em desacordo com o art. 37, II e IX, da Constituição Federal”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Também indicou que: *“a edilidade manteve, no exercício em análise, 180 cargos comissionados, cifra que corresponde a 33,45% da quantidade de pessoal efetivo (538). Tal constatação indica verdadeira política de Gestão de Pessoal que se caracteriza pela inexistência de contratação regular de pessoal via realização de Concursos Públicos”*.

A defesa alegou (fls. 5463/5467) que as admissões não infringiram as regras constitucionais, pois os cargos comissionados são para atribuições de chefia, direção e assessoramento e as nomeações foram amparadas nas leis municipais. Quanto às contratações por tempo determinado, mencionou terem sido de caráter eventual e transitório para suprir demandas em determinados períodos e nos casos de profissionais da saúde, educação e funcionamento operacional da estrutura municipal. Ressaltou, ainda, que no exercício de 2019, promoveu nomeações decorrente do concurso público realizado no Município.

Ao analisar a defesa, a Auditoria, em relação aos servidores contratados (fls. 5763/5764), consignou que *“não ficou demonstrada a existência de situação excepcional a justificar as contratações temporárias em comento”*. Por fim, quanto ao número de cargos comissionados, a Auditoria, indicou que *“pelo princípio da proporcionalidade, deve ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e aqueles em comissão, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal”*. Ao final concluiu que *“a Prefeitura Municipal de São João de Piranhas deve ficar atenta para não desprezar a adequada proporcionalidade entre o número de cargos comissionados e de cargos efetivos no seu quadro de pessoal”*.

Segundo o Ministério Público de Contas, sobre as contratações temporárias (fls. 5800/5804):

“Em suma, a licitude da contratação temporária de pessoal está condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos: I) previsão legal das hipóteses; II) contratação por tempo determinado; III) situação de necessidade temporária; IV) existência comprovada de excepcional interesse público; e V) submissão a processo seletivo simplificado, em obediência e no resguardo dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Esse tipo de contratação deve ser reservado para situações de necessidade excepcional, que requeiram satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal, que devam ser solucionadas mediante realização de concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Portanto, não comprovado o preenchimento dos requisitos constitucionais anteriormente mencionados, a Administração Pública não pode utilizar esta modalidade de contratação, sob pena de ofensa aos preceitos constitucionais relacionados à contratação temporária e à obrigatoriedade da realização de concurso público, além de flagrante ofensa ao princípio da legalidade.

Destarte, de um modo geral, as contratações realizadas pelo Município de São José de Piranhas, sob o pálio da necessidade excepcional e urgente se mostram irregulares, devendo-se aplicar multa à autoridade responsável, nos termos do art. 56, II da Lei Orgânica desta Corte, bem como determinar à atual gestão municipal que regularize o mais breve possível o quadro de pessoal da Prefeitura, adotando providências no sentido de extinguir as contratações temporárias apontadas pelo Corpo Técnico, admitindo servidores por meio de concurso público, de modo que as vagas a serem preenchidas, possam assim o ser por aprovados em concurso público, na medida das necessidades demonstradas pelo ente municipal, bem assim que as contratações temporárias, quando efetivamente necessárias, só sejam realizadas nos estritos moldes constitucionalmente previstos.

De se registrar, por fim, que o desrespeito a regra do concurso público, com a admissão/contratação de servidores de forma aleatória, e a realização de contratação temporária desvirtuada dos seus propósitos constitucionais e legais representa irregularidade grave, que traz reflexos extremamente negativos no exame da prestação de contas.”

Em relação ao elevado número de cargos em comissão, entendeu que:

“A desproporção entre o número de servidores efetivos e comissionados transforma a exceção em regra, dando azo a violação à regra da obrigatoriedade do concurso público para provimento de cargos públicos.

Nesse diapasão, deve ser encaminhada recomendação expressa à gestão municipal de São José de Piranhas, no sentido de observar a devida proporcionalidade entre os exercentes de cargos efetivos.”

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.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal, a saber: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. Vejamos:

*“Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: **a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.” (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612). Vide ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.

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

Observe-se, todavia, estar a temporalidade relacionada à necessidade (ideia de tempo) e a excepcionalidade ao interesse público (ideia de conteúdo). Logo, o que é excepcional é o interesse público e não a necessidade. Como exemplo, a necessidade do trabalho de uma professora do ensino fundamental, admitida por concurso, é permanente e de excepcional interesse, mas se lhe for deferida uma licença de dois anos para estudo a excepcionalidade da atividade permanece e surge a necessidade de contratar outra profissional, de forma temporária, até o retorno da respectiva titular, *sob o espectro das contingências normais da administração.*

Quanto às funções de confiança e os cargos em comissão, conforme comando constitucional, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento:

Art. 37. (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Durante a instrução, houve a citação sintética dos cargos sem o cotejo analítico das atribuições e missões de cada um.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Por fim, a Auditoria, em seus relatórios, especificamente à fl. 5291 questiona a natureza das atividades correspondentes, associando a ideia de tempo ao conteúdo e não à necessidade, bem como objetiva, sinteticamente, a quantidade de contratados no final do exercício em análise (82). À míngua de um exame analítico dos contratos por tempo determinado, descabe, em razão do fato, seu reflexo como motivação para imbuir sanção por irregularidade na prestação de contas, sem prejuízo de **recomendações** para o olhar vigilante sobre os requisitos para a prática.

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

Inicialmente, a Auditoria apontou o transpasse de 0,22% do limite de repasses do Poder Executivo para o Poder Legislativo (fl. 5293).

A defesa questionou a base de cálculo e os repasses situaram-se dentro do limite constitucional de 7% (fl. 5468).

O Corpo Técnico concordou, em parte, com os argumentos e recalculou os repasses de acordo com o limite, chegando, ainda assim, a uma ultrapassagem de 0,03% (fl. 5766).

Para o Ministério Público de Contas (fl. 5804/5805):

“... o Órgão Auditor analisou a documentação acostada aos autos e refez os cálculos, conforme se verifica às fls. 5765/5766. Todavia, o percentual repassado permaneceu acima do limite em 0,03% (em percentual ainda menor, contudo).

Por outro turno, segundo apurado pela Auditoria, a Prefeitura Municipal de São José de Piranhas procedeu repasse, ao Poder Legislativo, de valores referentes ao duodécimo correspondentes a 59,20% do valor fixado na Lei Orçamentária, estando em desacordo com o limite mínimo determinado no artigo 29-A, §2º, III, da Carta Magna. Enquanto o valor a ser repassado ao Legislativo Mirim fixado no orçamento era da ordem de R\$ 2.699.610,00, o valor efetivamente transferido foi de R\$ 1.598.252,52.

Entretanto, quanto a esse aspecto, é forçoso observar que tal valor se encontrava limitado pelo percentual consignado no art. 29, §2ºI, acima referido.

Contudo, oportuna recomendação à gestão municipal para que guarde estrita observância às disposições constitucionais relativas aos repasses ao Poder Legislativo, inseridas no art. 29-A.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Sobre o ponto, o relatório (fls. 5765 5766) sinaliza os seguintes valores:

Receitas de Impostos e Transferência do exercício anterior (2018)	
Descrição	Valor (R\$)
Imposto sobre a Renda de Pessoa Física - IRRF	741.357,97
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	87.125,47
Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis - ITBI	132.939,75
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	1.053.167,61
Fundo de Participação dos Municípios - FPM	17.474.992,16
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	3.868,03
Transferência Financeira do ICMS - Desoneração - LC nº 87/97	2.844,72
Cota-Parte do ICMS	2.792.221,22
Cota-Parte do IPVA	403.435,97
Cota-Parte do IPI	191,52
Cota-Parte de Intervenção no Domínio Econômico	35.316,24
TOTAL	22.727.460,66

1.Receitas de Impostos e Transferência do exercício anterior	22.727.460,66
2.Total repassado ao Poder Legislativo	1.598.252,52
3.Percentual repassado em relação às receitas de impostos e transferências do exercício anterior	7,03%

A despesa total do Poder Legislativo é disciplinada no art. 29-A da Constituição Federal:

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

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população estimada do Município de São José de Piranhas em 2019 seria de 20.163 habitantes (fl. 5280).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Pois bem, observa-se, nos cálculos apresentados, que deixaram de ser computadas as receitas tributárias provenientes da taxa de prestação de serviços (R\$31.427,95), taxa de fiscalização de funcionamento (R\$113.290,23) e a Contribuição de Melhoria (R\$581.798,32), e por isso chegou-se ao valor de R\$22.727.460,66 ao invés de **R\$23.453.977,16**, conforme consulta disponível no portal tce.pb.gov.br, especificamente no <https://sagresonline.tce.pb.gov.br/#/municipal/execucao-orcamentaria/receitas>:

Receitas (de 01/2018 a 12/2018)		
Tipo	Descrição	
Agrupamentos	Mês	Soma(Valor Ajustado)
>	11220111 - Taxas pela Prestação de Serviços - Principal (12)	R\$ 31.427,95
>	11210221 - Taxa de Fiscalização de Funcionamento - TFF - Principal (12)	R\$ 113.290,23
>	11180231 - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - Principal (12)	R\$ 1.053.167,61
>	11180141 - Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobr (12)	R\$ 132.939,75
>	11180113 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Dívida Ativa - Princi (12)	R\$ 40.903,48
>	11180111 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - Principal (7)	R\$ 46.221,99
>	11130341 - Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal (11)	R\$ 70.301,52
>	11130111 - Imposto sobre Produtos Industrializados - Simples Federal e Nacional (12)	R\$ 671.056,45
>	24281091 - Outras Transferências de Convênio dos Estados - Principal (2)	R\$ 259.593,23
>	17580121 - Transferências de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e D (10)	R\$ 454.852,77
>	17289911 - Outras Transferências dos Estados - Principal (5)	R\$ 517.528,10
>	24180311 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Principal (3)	R\$ 796.550,00
>	17180541 - Transferências Diretas do FNDE referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Trans (9)	R\$ 142.996,89
>	17180531 - Transferências Diretas do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Es (10)	R\$ 240.602,00
>	24181091 - Outras Transferências de Convênios da União - Principal (5)	R\$ 1.056.665,79
>	24181051 - Transferências de Convênios da União destinadas a Programas de Saneamento Básico (3)	R\$ 6.663.553,56
>	17280141 - Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Principal (4)	R\$ 35.316,24
>	11380211 - Contribuição de Melhoria para Expansão da Rede de Iluminação Pública na Cidade - (9)	R\$ 581.798,32

Aplicando a base correta (R\$23.453.977,16), a despesa da Câmara (R\$1.598.252,52) correspondeu a **6,81%** do somatório da receita tributária e das transferências, de acordo, assim, com o preceito constitucional que limita a 7% conforme a população de São José de Piranhas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Discriminação	Valor (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	17.568.882,83
2. Contratação por Tempo Determinado	1.649.731,03
3. Adições da Auditoria	1.122.208,99
4. Deduções de Salários-família e Maternidade	223.801,46
5. Base de Cálculo Previdenciário (1 + 2 + 3 - 4)	20.117.021,39
6. Alíquota	21,82%
7. Obrigações Patronais Estimadas (5 x 6)	4.389.534,07
8. Obrigações Patronais Pagas	3.200.380,63
9. Estimativa do Valor Não Recolhido (7 - 8)	1.189.153,44

Segundo o Ministério Público de Contas (fl. 5806):

“A respeito dos parcelamentos, convém advertir sobre o reflexo prejudicial ao município, concernente ao aumento do passivo em decorrência dos encargos acessórios gerados (juros e correção monetária), agravando a situação ora posta.

Sob este enfoque, constata-se que as alegações do gestor se mostram insuficientes para afastar a irregularidade em comento, pois, em nome do princípio da legalidade, não há razão para acolher parcialmente uma obrigação realizada de modo incompleto quanto ao valor total a ser recolhido.

De se ver ainda que o parcelamento não elide a irregularidade, uma vez que se trata de ato a posteriori e que gera consequências de sobrecarga nos orçamentos seguintes devido à atualização da dívida com juros de mora, contribuindo para o crescimento da dívida pública municipal. Outrossim, não se pode estimular a prática de não pagamento de obrigações.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

E complementou:

“Portanto, é imprescindível que se alerte veementemente a atual gestão para a adoção dos procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos.

A mácula em comento enseja, pois, multa à autoridade responsável, além de comunicação à Receita Federal, para fins de tomada das providências de estilo, à vista de suas competências.”

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

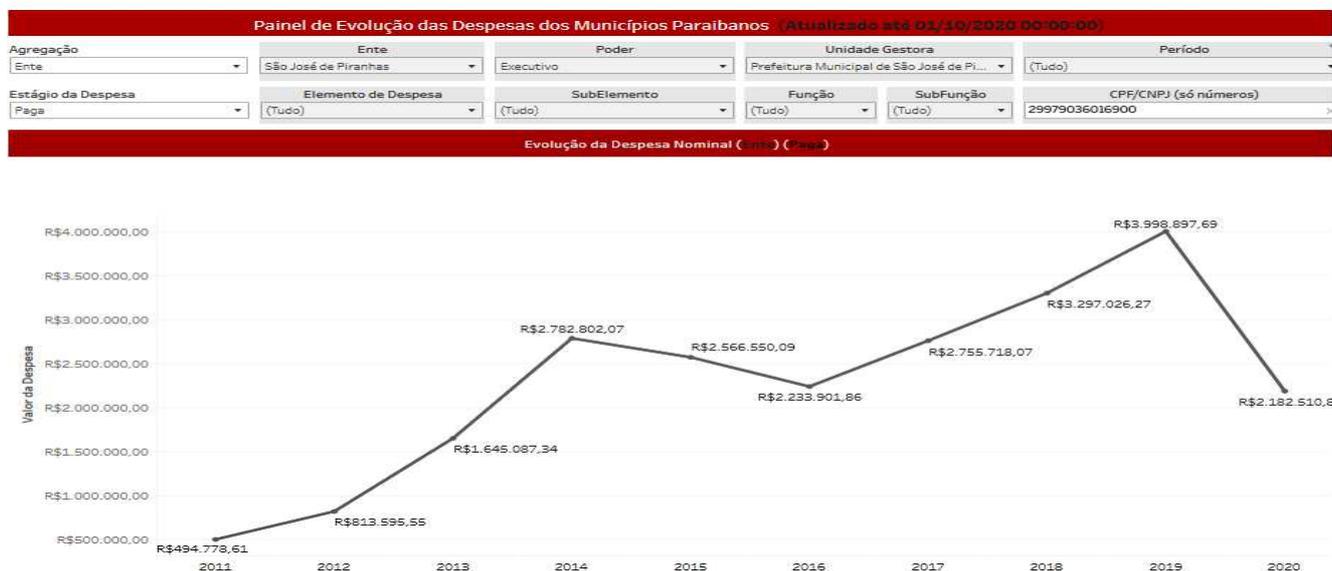
PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Nessa linha, além dos pagamentos da competência de 2019, a título de obrigações patronais no valor de R\$3.200.380,63, houve o pagamento de parcelamentos ao INSS no valor de R\$797.463,34 e despesas contabilizadas de exercícios anteriores no valor de R\$1.053,72, totalizando R\$3.998.897,69, correspondendo a 91,1% das obrigações estimadas após ajustes nas despesas feitas pela Unidade Técnica:

SAGRES ONLINE			
Empenhos (de 01/01/2019 a 31/12/2019)			
Fornecedor → Elemento			
Valores			
Agrupamentos	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)
INSS-INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL (382)	R\$ 3.998.897,69	R\$ 3.998.897,69	R\$ 3.998.897,69
71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (39)	R\$ 797.463,34	R\$ 797.463,34	R\$ 797.463,34
13 - Obrigações Patronais (341)	R\$ 3.200.380,63	R\$ 3.200.380,63	R\$ 3.200.380,63
92 - Despesas de Exercícios Anteriores (2)	R\$ 1.053,72	R\$ 1.053,72	R\$ 1.053,72

Ainda de acordo com o Painel da Evolução das Despesas, os pagamentos ao INSS (CNPJ 29.979.036/0169-00) se comportaram da seguinte forma entre 2011 a 2020 (atualizado até outubro):

(<https://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento>):





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Na gestão do Prefeito titular da presente prestação de contas 2017/2020, os recolhimentos se pautaram dentro dos parâmetros que atraem a emissão de parecer favorável.

Cabem, apenas, as devidas **recomendações** para que o Município adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos empenhamentos, pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais no devido tempo, evitando transtornos com juros e multas.

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.²

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

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor FRANCISCO MENDES CAMPOS, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **São José de Piranhas**, relativa ao exercício de **2019**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF parcial em face do déficit na execução orçamentária;

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, ressalvas em razão de falha na gestão de pessoal e contabilização de despesas em elemento diverso daquele previsto na legislação;

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

IV) 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.

² “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 07007/20
Processo TC 00430/19 (anexado)

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07007/20**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor FRANCISCO MENDES CAMPOS, na qualidade de **Prefeito** e Ordenador de Despesas do Município de **São José de Piranhas**, relativa ao exercício de **2019**, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF parcial em face do déficit na execução orçamentária;

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, ressalvas em razão de falha na gestão de pessoal e contabilização de despesas em elemento diverso daquele previsto na legislação;

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

IV) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 09 de dezembro de 2020.

Assinado 9 de Dezembro de 2020 às 18:31



Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 9 de Dezembro de 2020 às 14:28



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 11 de Dezembro de 2020 às 13:53



Manoel Antonio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL