



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

Origem: Prefeitura Municipal de São José dos Cordeiros

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2013

Responsável: Fernando Marcos de Queiroz

Advogado: Marco Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12.902)

Contador: Djair Jacinto de Moraes (CRC/PB 1.308)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de São José dos Cordeiros. Exercício de 2013. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

**PARECER PPL – TC 00081/15**

**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor FERNANDO MARCOS DE QUEIROZ, na qualidade de Prefeito do Município de **São José dos Cordeiros**, relativa ao exercício de **2013**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 175/311, com as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 2.01. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, com algumas não conformidades com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010 – sem as cópias dos decretos de abertura dos créditos adicionais, bem como da lei que fixou os subsídios dos agentes políticos;
  - 2.02. Segundo dados do IBGE (2010), o Município de São José dos Cordeiros possui **3.749 habitantes**, sendo 1.546 habitantes da zona urbana e 2.203 habitantes da zona rural;
  - 2.03. A **lei orçamentária anual** (Lei 201/2012) estimou a receita em R\$18.163.539,95 e fixou a despesa em igual valor;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

- 2.04.** Houve autorização para abertura de créditos adicionais **suplementares** no montante de R\$18.163.539,95 (100% da despesa autorizada), sendo abertos R\$4.131.939,15;
- 2.05.** Quanto aos **créditos especiais**, **não** houve autorização, abertura ou utilização;
- 2.06.** Foram **utilizados** créditos adicionais de R\$1.881.646,14, com as devidas fontes de recursos;
- 2.07.** A **receita arrecadada** totalizou R\$9.431.549,12, considerando a dedução da parcela transferida ao FUNDEB no montante de R\$1.408.335,37, sendo R\$8.165.452,38 de receitas **correntes** e R\$1.266.096,74 em receitas de **capital**;
- 2.08.** A **despesa executada** totalizou R\$9.142.261,51, sendo R\$7.758.555,87 em despesas **correntes** e R\$1.383.705,64 em despesas de **capital**;
- 2.09.** O **balanço orçamentário** apresentou **superávit** equivalente a 3,07% (R\$289.287,61) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.530.867,97, distribuído entre caixa (R\$3.725,87) e bancos (R\$1.527.142,10), nas proporções de 0,24%, 99,76%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou superávit (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$526.744,48;
- 2.10.** Foram realizadas 38 **licitações** para despesas de R\$3.947.397,75. Não houve indicação de despesas sem licitação;
- 2.11.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$646.009,25, correspondendo a 7,07% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.12.** Constatou-se excesso na totalidade dos pagamentos dos **subsídios** do Prefeito e do Vice-Prefeito, nos valores de R\$132.000,00 e R\$66.000,00, respectivamente pelo não envio da Lei de fixação dos subsídios;
- 2.13. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.13.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$623.225,24, correspondendo a 72,03% dos recursos do FUNDEB (R\$865.262,17) na remuneração do magistério da educação básica; o saldo do FUNDEB não comprometido no final do exercício foi de R\$140.606,86 (16,25% de suas receitas);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04177/14

**2.13.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.221.256,67, correspondendo a **29,69%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$7.480.896,13. Não foi aplicado o piso salarial profissional nacional para os profissionais contratados da educação escolar pública do Município;

**2.13.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.450.175,19, correspondendo a **20,1%** das receitas de impostos mais transferências. O Plano de Saúde Plurianual foi elaborado e foi encaminhada a Programação Anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde - CMS, conforme exige a Lei Complementar 141/2012;

**2.13.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$3.211.755,68, correspondendo a **39,33%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$8.165.452,38;

**2.13.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do Município no montante de **R\$4.230.733,67**, correspondendo a **42,86%** da receita corrente líquida (RCL);

**2.14.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 265 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	10	4,37	21	8,37	27	10,84	29	10,94	190,00
Contratação por excepcional interesse público	13	5,68	31	12,35	36	14,46	39	14,72	200,00
Efetivo	199	86,90	192	76,49	178	71,49	190	71,70	-4,52
Eletivo	7	3,06	7	2,79	8	3,21	7	2,64	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>229</b>	<b>100,00</b>	<b>251</b>	<b>100,00</b>	<b>249</b>	<b>100,00</b>	<b>265</b>	<b>100,00</b>	<b>15,72</b>

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

**2.16.** O Ente não disponibilizava informações sobre a execução orçamentária e financeira, de acordo com o estabelecido na **LC 131/2009**;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

- 2.17.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a R\$4.532.626,23, representando 55,51% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 20,08% e 79,03% entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente;
- 2.18.** **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$481.494,56, representando 6,99% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 85,64% do valor fixado no orçamento;
- 2.19.** O Município não possui **regime próprio de previdência**;
- 2.20.** Os recolhimentos patronais ao **INSS** totalizaram R\$579.270,08, estando abaixo R\$162.651,91 da estimativa de R\$741.921,99;
- 2.21.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 2.22.** Foi constituído Processo TC 00269/14, que está tramitando em separado, tratando da apuração de **denúncia** destinada à verificação de irregularidades nos pagamentos realizados pelo Município à UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios, anexado ao Processo TC 17405/13 e julgado, conforme Acórdão APL TC 00588/14, sem repercussão na presente PCA;
- 2.23.** Quanto ao **controle social**, existem Conselhos de Educação, do FUNDEB e de Saúde, que se reuniram regularmente e emitiram pareceres acerca das prestações de contas enviadas pela Prefeitura;
- 2.24.** Foi realizada **diligência** in loco no período entre 16/03 e 20/03/2015;
- 2.25.** O Município realizou a opção por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos **resíduos sólidos**, sendo que suas ações, em atendimento aos requisitos estabelecidos na Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, principalmente aqueles aspectos previstos no artigo 19, estão sendo contempladas no Plano Intermunicipal de Gestão Integrada elaborado pelo consórcio;
- 2.26.** Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** das irregularidades ali listadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

3. Devidamente **intimada**, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 315/359, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 364/371, concluindo pela permanência das seguintes máculas:
  - 3.01. Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/10;
  - 3.02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
  - 3.03. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;
  - 3.04. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional;
  - 3.05. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$162.651,91;
  - 3.06. Ausência dos registros analíticos de bens de caráter permanente;
4. Por fim a Auditoria sugeriu a análise do Programa do Centro Integrado do Idoso na Prestação de Contas do exercício de 2014.
5. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 373/377, da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, opinou pela: **a)** Emissão de parecer contrário à aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. FERNANDO MARCOS DE QUEIROZ, Prefeito Municipal de São José dos Cordeiros, relativas ao exercício de 2013; **b)** Declaração de atendimento parcial aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) **c)** Aplicação da multa prevista art. 56, II da Lei Orgânica desta Corte; **d)** Comunicação ao Ministério da Previdência Social a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias; e **e)** Recomendação à Prefeitura Municipal, 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 a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.
6. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

### **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 04177/14

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I e II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).*

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer 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***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

*(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 o Prefeito ao exercitar “*a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas*”.

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

De início, o saldo do FUNDEB não comprometido no final do exercício foi de R\$140.606,86 (16,25% de suas receitas), acima dos 5% previstos em lei. Como a matéria não constou como irregularidade neste processo e na página 13 do Documento TC 04496/15, anexado ao Processo TC 03988/15 (PCA/2014), a questão estaria solucionada, integro este fato ao rol das recomendações, sem reflexo negativo na presente prestação de contas.

### **Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/10.**

Como já dito anteriormente a prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública, tendo os órgãos de controle prerrogativa de normatizar o envio para efeito de fiscalização e os documentos e demonstrativos que deverão ser enviados juntamente com aqueles exigidos pela legislação. O Tribunal assim procedeu, editando a Resolução Normativa RN - TC 03/10 que no inciso VI do art. 12 exigindo o envio de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais que não foram remetidos juntamente com a PCA. Em que pese não haver prejuízo a análise em decorrência das informações contidas no SAGRES, cabem as devidas recomendações, com vistas a não repetição da falha. A Lei que fixou as remunerações do Prefeito e de seu Vice foi enviada juntamente com a defesa sanando a falha, sendo também recomendável o envio juntamente com a PCA.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04177/14

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

**Ausência dos registros analíticos de bens de caráter permanente.**

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 - NBC<sup>1</sup>. 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.*

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.*

No caso foi justificado o fato do balanço patrimonial, em seu ativo financeiro, apresentar saldo de restos a pagar com conta negativa. Foram baixas não capturadas pelo sistema eletrônico da Prefeitura. Tal fato contábil foi detectado no exame da PCA relativa ao exercício de 2012. No balanço relativo ao exercício sob exame, também foi espelhado, desta vez, como débitos de tesouraria no passivo financeiro, resultado dos serviços da dívida a pagar mais os restos a pagar de exercícios anteriores indicados naquele demonstrativo de 2012. Cabem recomendações para que o fato seja retificado.

Com relação aos registros de bens o interessado comprovou providências ao realizar licitação para contratação de empresa, com vistas ao tombamento e levantamento patrimonial do Município.

---

<sup>1</sup> Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

### **Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação.**

A Lei 11.738/2008 instituiu a obrigação ao pagamento do piso salarial profissional nacional aos profissionais do magistério público da educação básica, estabelecendo, pela primeira vez, uma meta a ser atingida em todo o território nacional, no tocante ao pagamento de valores mínimos aos educadores públicos. A Auditoria constatou que o mencionado dispositivo legal não foi aplicado no Município de São José dos Cordeiros no exercício sob análise em relação aos professores contratados temporariamente.

O Órgão de Instrução não questionou o valor do piso salarial municipal em relação ao índice nacional, mas, sim, a falta de aplicação do referido piso a todos os professores, contratados e efetivos, uma vez que a Lei Municipal 204/2013 (Documento TC 29595/15) reajustou o salário dos professores em 9% a partir de abril de 2013, porém, a Auditoria verificou que os temporários não foram contemplados, ferindo o princípio da isonomia. Cabe recomendação, portanto, para que se viabilize a extensão do benefício a todos os professores do Município que atendam os requisitos da Lei 11.738/2008.

### **Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional.**

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos*”.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

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

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

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno.

Não se pode atribuir às quatro contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

*“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.*

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

No caso foi impetrada a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 999.2011.001471-2/001 (Documento TC 19495/15), julgada procedente, em 16/01/2013, reconhecendo a inconstitucionalidade material dos incisos III, V, VI, VII, VIII, IX, X e XI do art. 2º e os incisos II e IV do art. 4º, todos da Lei 103/2005 do Município de São José dos Cordeiros, modulando os efeitos da decisão para o prazo de 180 dias.

Sobre o assunto, está devidamente comprovado que a decisão do TJ/PB foi definitiva, conforme se pode colher, do sítio do TJ/PB na internet, com imagem sobre a tramitação do processo, reproduzida a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04177/14

Entrada:	15/12/2011	Comarca:	TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Nº Processo:	0101475-25.2011.815.0000	Última Distribuição:	19/12/2011
Nº CPJ:	999.2011.001.471-2/001	Volume:	1
Julgamento:	16/01/2013	Relator:	DES. MARCIO MURILO DA CUNHA RAMOS
Orgão:	PLENO	Classe:	ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIRETA DE I
<b>Assuntos:</b>			
<b>Petições:</b>			
9992012.P08385-5			
<b>Partes:</b>			
Tipo	Nome da Parte		
1 Requerente	MINISTERIO PUBLICO ESTADUAL		
2 Requerido	MUNICIPIO DE SAO JOSE DOS CORDEIROS		
3	RRRES. POR SEU PREFEITO		
<b>Movimentações:</b>			
Data	Descrição		
1 20/03/2013	REMESSA DOS AUTOS AO ARQUIVO		
2 20/03/2013	DEV. DOS AUTOS		
3 04/03/2013	VISTA AO PROCURADOR GERAL DE JUSTICA		
4 04/03/2013	CERTIDAO		
5 27/02/2013	JUNTADA DE AR		
6 31/01/2013	JUNTADA COPIA OFICIO		
7 25/01/2013	EXPEDIDO OFICIO COM COPIA DO ACORDAO		
8 24/01/2013	PUB NO DJ O ACORDAO		
9 22/01/2013	REGISTRADO O ACORDAO		
10 22/01/2013	ENCAMINHADO A GPRO		
11 16/01/2013	DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE, POR UNANIMIDADE		
12 13/12/2012	APRESENTADOS A ASSESSORIA DO PLENO		

Em consulta ao sistema SAGRES, a Auditoria identificou que a despeito da decisão da Justiça, o Município de São José dos Cordeiros, ao longo do exercício de 2013 e após o prazo modulado pela decisão do TJ-PB, realizou contratações por excepcional interesse público (conforme relação a seguir) tomando por base legislação considerada inconstitucional (Documento TC 19495/15).

CPF nº	Nome do Servidor	Admissão	Descrição do Cargo	Tipo de Cargo
07439631803	MARIA DOS MILAGRES VICENTE FREITAS	01/09/2013	CHEFE DE SETOR-CTR	Contratação por excepcional interesse público
09435395449	MARISETE MARIA DA SILVA	07/10/2013	ODONTOLOGO	Contratação por excepcional interesse público
05644735451	MIKAELA DE AMORIM HOLANDA	08/10/2013	ENFERMEIRO(A)	Contratação por excepcional interesse público
05959575442	PATRICIA MORAIS COELHO	01/09/2013	CHEFE DE SETOR-CTR	Contratação por excepcional interesse público

Todavia, conforme se pode observar dos documentos de fls. 337/340, duas das servidoras foram contratadas para substituição imediata de servidores afastados e outras duas como chefes, cuja natureza do cargo é comissionado. Assim, se percebe que das quatro contratações, duas se apresentaram legítimas e as outras duas poderiam ser admissões em cargos comissionados. Cabe, em todo caso, recomendar para que as contratações se atenham aos ditames legais.

**Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$162.651,91.**

Cabe inicialmente destacar que no exercício sob análise o comportamento das contribuições patronais devidas e recolhidas, inclusive por parcelamento, se apresentou conforme quadro a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04177/14

Valores em R\$

Exercício	Obrigações patronais		Diferença	Parcelamentos	Dif. c/Parcelamento
	Devidas	Recolhidas			
2013	741.921,99	579.270,08	162.651,91	40.938,55	121.713,36
	(*) 658.801,94	579.270,08	79.531,86	40.938,55	38.593,31

Fonte: SAGRES

(\*) Devidas excluindo as de competências dezembro e décimo terceiro salário

Como se pode observar, no exercício sob análise, o Município recolheu entre parcelamento e contribuições normais, a quantia de R\$620.208,63, correspondendo a 83,59% das obrigações patronais devidas do exercício. Ainda cabe observar que dos R\$162.651,91 não recolhidos, R\$83.120,05 se referem às contribuições das competências de dezembro e décimo terceiro salário a serem recolhidas em janeiro de 2014.

Acerca dessa temática, convém esclarecer que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

#### **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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04177/14*

reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

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

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

**Por todo o exposto, VOTO** no sentido de que este Tribunal decida **emitir parecer favorável** à aprovação da prestação de contas anual do Senhor FERNANDO MARCOS DE QUEIROZ, na qualidade de Prefeito e gestor administrativo do Município de **São José dos Cordeiros**, relativa ao exercício de 2013, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado: **DECLARAR o atendimento integral** às exigências da LRF; **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em vista de falhas nos registros contábeis, não aplicação do piso nacional a todos os professores e envio da PCA com ausência de documentos exigidos por norma do Tribunal; **RECOMENDAR** à atual gestão no sentido de adotar providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes, inclusive observar o índice de saldo do FUNDEB; e **INFORMAR** ao Gestor responsável pelas presentes contas 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, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

<sup>2</sup> “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 04177/14*

**PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04177/14**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **São José dos Cordeiros**, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da prestação de contas do Prefeito Municipal, Senhor FERNANDO MARCOS DE QUEIROZ, relativa ao exercício de **2013**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas 04177 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, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.  
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.  
Plenário Ministro João Agripino.

Em 3 de Setembro de 2015



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
CONSELHEIRO



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
CONSELHEIRO



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
CONSELHEIRO



**Cons. Subst. Marcos Antonio da Costa**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO



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