



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

Origem: Prefeitura Municipal de Matinhas

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2014

Responsável: Maria de Fátima Silva (Prefeita)

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

Contador: Roberto da Costa Vital Junior (CRC/PB PB 010806/O-0)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Matinhas. Exercício de 2014. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência para julgar as contas de gestão, prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I. Déficits apurados. Atendimento parcial da LRF. Contratação de pessoal por tempo determinado sem amparo legal. Regularidade com ressalvas. Comunicação ao Tribunal de Justiça. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00442/16**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor MARIA DE FÁTIMA SILVA, na qualidade de Prefeita do Município de **Matinhas**, relativa ao exercício de **2014**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 291/410, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 2.02. Segundo dados do IBGE (2010 com estimativa para 2014), o Município de Matinhas possui 4.453 habitantes, sendo 704 habitantes da zona urbana e 3.749 habitantes da zona rural;
 - 2.03. A **lei orçamentária anual** (Lei 132/2013) estimou a receita em R\$11.070.780,00 e fixou a despesa em igual valor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

- 2.04.** Houve autorização para abertura de créditos adicionais **suplementares** no montante de R\$5.535.390,00 (50% da despesa autorizada), sendo abertos R\$4.058.121,36. Quanto aos créditos adicionais **especiais** não houve autorização nem abertura. Foram indicadas **fontes de recursos** na ordem de R\$4.166.961,72 e efetivada a utilização de créditos adicionais na cifra de R\$2.513.628,92;
- 2.05.** A **receita arrecadada** totalizou R\$10.507.379,31, sendo R\$10.417.679,31 em receitas **correntes**, considerando a dedução da parcela transferida ao FUNDEB no montante de R\$1.534.294,84, e R\$89.700,00 em receitas de **capital**;
- 2.06.** A **despesa executada** totalizou R\$10.804.515,95, sendo R\$10.266.579,96 em despesas **correntes** e R\$537.935,99 em despesas de **capital**;
- 2.07.** O **balanço orçamentário** apresentou **déficit** equivalente a 2,83% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$364.938,09, sendo R\$15.323,79 em caixa e R\$349.614,30 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou déficit (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.161.948,01;
- 2.08.** Foram realizadas 30 **licitações** para despesas de R\$4.890.652,78. Não houve indicação de despesas sem licitação;
- 2.09.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$228.416,04, correspondendo a 2,11% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10.** Normalidade no pagamento dos **subsídios** da Prefeita e do Vice-Prefeito, nos valores anuais de R\$115.200,00 e R\$57.600,00, respectivamente;
- 2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$1.292.067,55, correspondendo a 65,1% dos recursos do FUNDEB (R\$1.984.595,44) na remuneração do magistério da educação básica; o saldo do FUNDEB no final do exercício foi de R\$64.230,63, totalmente comprometido com os restos a pagar referentes ao FUNDEB no final do exercício;
- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.519.286,57, correspondendo a **30,64%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$8.222.539,27;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$1.838.096,16 correspondendo a **23,18%** da base de cálculo (R\$7.930.654,11);

2.11.4. Pessoal (Ente): gastos com pessoal o montante de **R\$5.702.370,93** (R\$5.367.121,28) do Poder Executivo, R\$335.249,65 do Poder Legislativo, correspondendo a **54,74%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$10.417.679,31;

2.11.5. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal o montante de **R\$5.367.121,28**, correspondendo a **51,52%** da receita corrente líquida (RCL);

2.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 275 servidores distribuídos da seguinte forma:

| Tipo de Cargo | Jan | AV% | Abr | AV% | Ago | AV% | Dez | AV% | Jan/Dez | AH% |
|---|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|--------------|-----|
| Comissionado | 89 | 32,25 | 90 | 37,97 | 90 | 25,57 | 77 | 28,00 | -13,48 | |
| Contratação por excepcional interesse público | 75 | 27,17 | 36 | 15,19 | 153 | 43,47 | 91 | 33,09 | 21,33 | |
| Efetivo | 105 | 38,04 | 104 | 43,88 | 102 | 28,98 | 100 | 36,36 | -4,76 | |
| Eletivo | 7 | 2,54 | 7 | 2,95 | 7 | 1,99 | 7 | 2,55 | 0,00 | |
| TOTAL | 276 | 100,00 | 237 | 100,00 | 352 | 100,00 | 275 | 100,00 | -0,36 | |

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

2.14. A avaliação do cumprimento das regras de **transparência** da gestão (LC 131/2009) e de **acesso à informação** (Lei 12.527/2011) está sendo apurada em processo específico;

2.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a R\$4.345.856,51, representando 41,72% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 43,17% e 56,83%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

Os principais componentes da dívida fundada são:

| Especificação | Valor informado (R\$) | Valor Constatado (R\$) |
|--|-----------------------|------------------------|
| Precatórios | 0,00 | 230.667,20 |
| Previdência (RGPS) | 2.225.016,24 | 2.225.016,24 |
| Previdência (RPPS) | 0,00 | 0,00 |
| Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto | 0,00 | 13.864,02 |
| Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica | 0,00 | 0,00 |
| | 0,00 | 0,00 |

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 | 2.469.547,46 | 23,71 | 12.501.215,17 | 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

- 2.16. Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$525.700,00, representando 6,9% da receita tributária do exercício anterior, em conformidade com o art. 29-A, § 2º, inciso I da Constituição Federal. O repasse correspondeu a 100,13% da despesa fixada no orçamento (R\$525.000,00), tendo a Auditoria, entendido que o valor ultrapassado, por ser de pequena monta (R\$700,00), não comprometeu a regularidade do repasse;
- 2.17.** O Município não possui **regime próprio de previdência**;
- 2.18.** Os recolhimentos patronais ao **INSS** totalizaram R\$991.165,45, estando R\$135.930,02 abaixo da estimativa de R\$1.127.095,47;
- 2.19.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 2.20.** Não consta no TRAMITA registro acerca de **denúncias** ou outro processo especial em relação ao exercício em análise;
- 2.21.** Não foi realizada **diligência** in loco, com vistas à instrução do processo em análise;
- 2.22.** Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** das irregularidades ali listadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

3. Feitas as intimações da Prefeita e do Contador, a Prefeita apresentou defesa às fls. 414/432, analisada pela Auditoria em relatório de fls. 437/444, concluindo pela permanência das seguintes máculas: **3.1.** Déficit de execução orçamentária, no montante de R\$297.136,64, sem a adoção das providências efetivas; **3.2.** Ocorrência de déficit financeiro no montante de R\$1.161.948,01; **3.3.** Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional; **3.4.** Não contabilização de fatos contábeis no montante de R\$244.531,22; **3.5.** Não recolhimento da contribuição do empregador no valor de R\$36.379,01.
4. Instado a se pronunciar, o **Ministério Público junto ao Tribunal**, em parecer da Procuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 446/450), assim pugnou:

ANTE O EXPOSTO, esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas alvitra ao Relator e ao Tribunal Pleno desta Corte a:

- a) **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de governo e a **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas anuais de gestão da Chefe do Poder Executivo do **Município de Matinhas**, Sr.^a **Maria de Fátima Silva**, relativas ao exercício de **2014**, e declaração de **ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - b) **APLICAÇÃO DE MULTA** à supracitada Gestora, com fulcro no art. 56, II, da LOTC-PB;
 - c) **RECOMENDAÇÃO** à nominada Alcaidessa para que adote efetivas providências no sentido de evitar a todo custo a reincidência das irregularidades neste processo esquadrihadas, promovendo o aprimoramento da administração municipal sobretudo no atinente ao controle dos déficits orçamentário e financeiro.
5. A PCA relativa ao exercício de 2014 é a primeira a ser trazida à apreciação pelo Tribunal Pleno concernente a gestão da atual Prefeita, em vista da apresentação de denúncia relativa ao exercício de 2013 que ocasionou a retirada de pauta do Processo TC 04437/14 ao ser acatada preliminar suscitada, com vistas realização de inspeção na Câmara Municipal relativa à referida denúncia.
 6. O processo foi **agendado** para a presente sessão com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

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 fiscal¹, 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

¹ A Lei Complementar nacional 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

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.

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, Prefeitas, 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 PREFEITA, 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

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 (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 Prefeita 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 Prefeita 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 Prefeita 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 pela Auditoria.

Déficit de execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R\$297.136,64. Déficit financeiro no montante de R\$1.161.948,01.

É importante frisar que a Lei Complementar 101/2000 (LRF) elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

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 lecionou 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 idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado”.²

Importa anotar, todavia, que havia saldo financeiro vindo do exercício anterior no montante de R\$270.447,41, podendo servir para cobrir parte o déficit orçamentário. Com relação ao déficit financeiro, cabe destacar que há uma divergência de valores apresentados no passivo financeiro do relatório do SAGRES (R\$1.916.917,21) e no balanço patrimonial (R\$1.885.287,96). A diferença de R\$31.009,25 não interferiria, cabalmente, na saúde financeira do ente, porém cabe recomendação no sentido de que as informações contábeis prestadas ao Tribunal estejam coerentes. Sobre o déficit financeiro, propriamente, este decorre principalmente de restos a pagar inscritos no exercício de 2014 (R\$1.099.538,31) e 2013 (R\$434.636,36), ou seja, na gestão da Prefeita, além de depósitos não repassados no exercício no montante de R\$352.796,97.

No caso, é de se levar em conta que o exercício sob análise é o segundo da gestão, não atraindo as sanções impostas pela LRF neste aspecto. De toda forma, os déficits verificados podem vir a comprometer o equilíbrio das contas, cabendo a adoção de medidas, com vistas ao equilíbrio orçamentário, financeiro e patrimonial.

² 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 04146/15

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*:

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

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.

Sobre o tema, foi impetrada a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 999.2011.000434-1/001 (Documento TC 65237/14), julgada parcialmente procedente em 04/07/2012, com publicação da decisão em 06/07/2012, declarando a inconstitucionalidade do §1º do art. 1º e incisos IV e V do art. 2º, todos da Lei 091/1997, do Município de Matinhas, modulando os efeitos da decisão, para 180 (cento e oitenta) dias, após a comunicação aos requeridos.

Sobre o assunto, está devidamente comprovado que a decisão definitiva, conforme se pode colher do sítio do TJ/PB na internet, com imagem sobre a tramitação do processo, reproduzida a seguir, se deu 04/07/2012 em vista da não interposição de recurso:

| | | | | | |
|--------------|--------------------------|----------------------|------------|--------------------|--|
| Nº Processo: | 0100716-61.2011.815.0000 | Entrada: | 28/06/2011 | Comarca: | TRIBUNAL DE JUSTIÇA |
| Nº CPJ: | 999.2011.000.434-1/001 | Última Distribuição: | 14/05/2012 | Tipo Distribuição: | RED. AUTOMÁTICA |
| | | Volume: | 1 | Local: | ARQUIVO |
| | | Julgamento: | 4/07/2012 | Relator: | DES. FREDERICO MARTINHO DA NOBREGA COUTI |
| | | Orgão: | PLENO | Classe: | ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIRETA DE I |

| | |
|-----------------------|--|
| Assuntos: | |
| | |
| Petições: | |
| 9992011.P14307-3 | 9992011.P15055-7 |
| Partes: | |
| Tipo * | Nome da Parte * |
| 1 Requerente | MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA |
| 2 Requerido | MUNICIPIO DE MATINHAS |
| Movimentações: | |
| Data * | Descrição * |
| 1 24/06/2012 | REMESSA DOS AUTOS AO ARQUIVO |
| 2 24/06/2012 | DEV. COM DESPACHO |
| 3 24/06/2012 | ENCAMINHADO A GPRO |
| 4 21/06/2012 | CONCLUSAO AO RELATOR |
| 5 21/06/2012 | DEV. DOS AUTOS |
| 6 15/06/2012 | VISTA AO PROCURADOR GERAL DE JUSTICA |
| 7 15/06/2012 | CERTIDAO |
| 8 08/06/2012 | JUNTADA DE AR |
| 9 31/07/2012 | JUNTADA COPIA OFICIO |
| 10 17/07/2012 | EXPEDIDO OFICIO COM COPIA DO ACORDAO |
| 11 09/07/2012 | PUB NO DJ O ACORDAO |
| 12 06/07/2012 | DISPONIBILIZADO NO DJ |
| 13 06/07/2012 | REGISTRADO O ACORDAO |
| 14 06/07/2012 | ENCAMINHADO A GPRO |
| 15 04/07/2012 | DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE, POR UNANIMIDADE |

Aquele prazo de 180 dias se consumiu por completo no início de 2013. Em consulta ao sistema SAGRES, a Auditoria identificou que, a despeito da decisão da Justiça, o Município de Matinhas, ao longo do exercício de 2014 e após o prazo modulado pela decisão do TJ-PB, possuía ao final do exercício 91 (noventa e um) servidores contratados por excepcional interesse público, tomando por base a legislação considerada inconstitucional. Segundo apuração recente pelo TCE/PB, disponível em http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/rel_int_Pub_junho.pdf, página eletrônica, a Prefeitura possui 152 (cento e cinquenta e dois) contratados, atraindo recomendações à gestora que se atenha a nomear servidores para cargos efetivos apenas em decorrência de aprovação em concurso público ou em situações excepcionais, sem prejuízo da comunicação ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

Não contabilização de fatos contábeis no montante de R\$244.531,22.

O Município deixou de registrar dívidas nos demonstrativos de sua PCA no montante de R\$244.531,22, referentes aos seguintes débitos: a) Precatórios no valor de R\$230.667,20 (Documento TC 54413/15); e b) CAGEPA no montante de R\$13.864,02 (Documento TC 07051/16).

A dívida com precatórios foi devidamente registrada no exercício de 2015, fazendo com que o balanço patrimonial refletisse o real endividamento do Município quanto a este aspecto, conforme imagem a seguir reproduzida:



Prefeitura Municipal de Matinhas

Secretaria de Finanças

Departamento de Contabilidade

Balanco Patrimonial - Anexo 14 - Lei Federal nº 4.320/64

Balancos Gerais - Exercício de 2015 - Consolidado

| | | |
|---|--------------|--------------|
| PASSIVO PERMANENTE | | 2.281.575,72 |
| Dívida Fundada Interna | | |
| Dívida Fundada Externa | | |
| Diversos | | 2.281.575,72 |
| PRECATÓRIOS POSTERIORES A 05/05/2000-PMM | 257.177,23 | |
| PARCELAMENTOS DE DEMAIS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS-PMM | 2.024.398,49 | |
| Provisões | | |

Quanto à dívida com a CAGEPA, as informações contidas no documento não são suficientes para precisar a qual período se refere, porém, ao consultar o SAGRES se observa que no exercício de 2015 foram pagas à CAGEPA contas no valor total de R\$1.416,43. Também, com relação a este aspecto, devem ser adotadas providências, com vistas à inscrição da dívida nos registros contábeis da Prefeitura para que aqueles demonstrem fielmente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do ente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04146/15

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao regime geral de previdência social – RGPS/INSS, no montante de R\$36.379,01.

Cabe inicialmente destacar que na gestão da atual Prefeita o comportamento das contribuições patronais devidas e recolhidas, inclusive por parcelamento, se apresentou conforme quadro a seguir:

| Exercício | Obrigações patronais | | Diferença | Parcelamentos | Dif. c/Parcelament |
|--------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| | Devidas | Recolhidas | | | |
| 2013 | 1.050.774,13 | 461.944,82 | 588.829,31 | 110.199,98 | 478.629,33 |
| 2014 | 1.168.493,14 | 1.132.114,13 | 36.379,01 | 205.478,44 | -169.099,43 |
| Total | 2.219.267,27 | 1.594.058,95 | 625.208,32 | 315.678,42 | 309.529,90 |

Como se pode observar, no exercício sob análise, o Município recolheu entre parcelamento, juros e contribuições normais, a quantia de R\$1.337.592,57, correspondendo a 114,47% das obrigações patronais devidas do exercício, já considerados os restos a pagar recolhidos no exercício de 2015.

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 enforques 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 04146/15

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”.³

Por todo o exposto, VOTO sobre as contas da Senhora MARIA DE FÁTIMA SILVA, na qualidade de Prefeita e gestora administrativa do Município de **Matinhas**, relativa ao exercício de **2014**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida: **DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits apurados; **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 razão dos déficits e das contratações temporárias; **RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de se ater a nomear servidores para cargos efetivos apenas em decorrência de aprovação em concurso público ou em situações excepcionais, além de evitar as demais falhas diagnosticadas pela Auditoria, guardando estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; **COMUNICAR** ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba o fato relacionado aos contratos por tempo determinado, tendo em vista a decisão decorrente da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 999.2011.000434-1/001; e **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.

³ “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 04146/15

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04146/15**, sobre a prestação de contas do Prefeito Municipal de **Matinhas**, Senhora **MARIA DE FÁTIMA SILVA**, relativa ao exercício de **2014**, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- 1. DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits apurados;
- 2. 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 razão dos déficits e das contratações temporárias;
- 3. RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de se ater a nomear servidores para cargos efetivos apenas em decorrência de aprovação em concurso público ou em situações excepcionais, além de evitar as demais falhas diagnosticadas pela Auditoria, guardando estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;
- 4. COMUNICAR** ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba o fato relacionado aos contratos por tempo determinado, tendo em vista a decisão decorrente da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 999.2011.000434-1/001; e
- 5. 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 - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 26 de Agosto de 2016 às 08:25



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 25 de Agosto de 2016 às 12:48



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 26 de Agosto de 2016 às 11:13



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL