



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

Origem: Prefeitura Municipal de Camalaú

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2014

Responsável: Jacinto Bezerra da Silva

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

Contador: Antonio Farias Brito (CRC/PB 2413)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Camalaú. 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. Déficit apurado. Atendimento parcial da LRF. Descumprimento de obrigações para com o INSS. Despesas não lícitas. Contratação de pessoal por tempo determinado sem amparo legal. Regularidade com ressalvas. Recomendação. Comunicação à RFB. Informação.

ACÓRDÃO APL - TC 00395/16**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JACINTO BEZERRA DA SILVA, na qualidade de Prefeito do Município de **Camalaú**, relativa ao exercício de **2014**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 311/417, 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), o Município de Camalaú possui 5.945 habitantes, sendo 2.984 habitantes da zona urbana e 2.961 habitantes da zona rural;
 - 2.03. A lei orçamentária anual** (Lei 436/2013) estimou a receita em R\$12.870.000,00 e fixou a despesa em igual valor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

- 2.04.** Houve autorização para abertura de créditos adicionais **suplementares** no montante de R\$6.435.000,00 (50% da despesa autorizada), sendo abertos R\$3.897.932,94. Quanto aos créditos adicionais **especiais** não houve autorização nem abertura. Foram indicadas **fontes de recursos** na ordem de R\$3.897.932,94 e efetivada a utilização de créditos adicionais na cifra de R\$3.270.452,63;
- 2.05.** A **receita arrecadada** totalizou R\$12.894.424,55, sendo R\$12.227.189,81 em receitas **correntes**, considerando a dedução da parcela transferida ao FUNDEB no montante de R\$1.561.563,39, e R\$667.234,74 em receitas de **capital**;
- 2.06.** A **despesa executada** totalizou R\$13.184.864,40, sendo R\$11.931.383,54 em despesas **correntes** e R\$1.253.480,86 em despesas de **capital**;
- 2.07.** O **balanço orçamentário** apresentou **déficit** equivalente a 2,25% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$757.454,88, exclusivamente em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou superávit (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$381.385,82;
- 2.08.** Foram realizadas 67 **licitações** para despesas de R\$6.657.095,22. Houve indicação de despesas sem licitação no montante de R\$153.807,35, em virtude da não apresentação à Auditoria dos procedimentos licitatórios;
- 2.09.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$894.272,98, correspondendo a 6,78% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10.** Normalidade no pagamento dos **subsídios** do Prefeito e do Vice-Prefeito, nos valores anuais de R\$108.000,00 e R\$54.000,00, respectivamente;
- 2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.126.573,36, correspondendo a 67,59% dos recursos do FUNDEB (R\$3.146.274,960) na remuneração do magistério da educação básica; o saldo do FUNDEB no final do exercício foi de R\$103.941,06 (3,3% de suas receitas);
- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.177.210,12, correspondendo a **25,11%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$8.669.176,54;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

- 2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.915.369,20, correspondendo a **22,86%** das receitas de impostos mais transferências;
- 2.11.4. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal o montante de **R\$5.254.663,16** (R\$4.812.736,99 do Poder Executivo, R\$363.734,17 do Poder Legislativo e R\$78.192,00 da diferença positiva com inativos e as receitas de contribuições, correspondendo a **42,98%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$12.227.189,21;
- 2.11.5. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal o montante de **R\$4.812.736,99**, correspondendo a **39,36%** da receita corrente líquida (RCL);
- 2.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 317 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	35	13,11	34	11,68	39	12,75	46	14,51	31,43
Contratação por excepcional interesse público	0	0,00	27	9,28	27	8,82	27	8,52	0,00
Efetivo	215	80,52	213	73,20	223	72,88	227	71,61	5,58
Eletivo	8	3,00	8	2,75	8	2,61	8	2,52	0,00
Inativos / Pensionistas	9	3,37	9	3,09	9	2,94	9	2,84	0,00
TOTAL	267	100,00	291	100,00	306	100,00	317	100,00	18,73

- 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

- 2.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a R\$4.145.749,26, representando 33,91% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 13,48% e 86,52%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	645.583,25	645.583,25
Previdência (RGPS)	2.866.888,12	2.866.888,12
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
Outros (fls. 219)	74.535,58	74.535,58

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	3.587.006,95	29,34	14.672.627,77	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\$546.741,96, representando 6,96% da receita tributária do exercício anterior, em conformidade com o art. 29-A, § 2º, inciso I da Constituição Federal. O repasse correspondeu a 87,2% da despesa fixada no orçamento (R\$627.000,00);
- 2.17. O Município não possui **regime próprio de previdência**;
- 2.18. Os recolhimentos patronais ao **INSS** totalizaram R\$941.656,52, estando R\$123.642,81 abaixo da estimativa de R\$1.065.299,33;
- 2.19. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 2.20. Consta neste Tribunal denúncia sobre irregularidades no uso do dinheiro público, especificamente, no uso de um dinheiro que estaria, em tese, destinado à aquisição de sistema de monitoramento da segurança. A denúncia foi feita ao tribunal no exercício de 2016, quando já estava elaborado o relatório inicial relativo ao presente processo de PCA. Pelo teor da denúncia não se pode atribuir ao exercício de 2014, pois, os recursos devolvidos pela Câmara foram em 31 de dezembro daquele ano;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

2.21. Foi realizada **diligência** in loco no período entre 16 e 20/11/2015;

2.22. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** das irregularidades ali listadas.

- 3.** Foram **intimados** o Prefeito e o Contador. O Prefeito, após solicitar e ter deferida prorrogação de prazo, apresentou defesa às fls. 423/452, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 457/461, concluindo pela permanência das seguintes máculas: **3.1.** Déficit de execução orçamentária, no montante de R\$290.439,85, sem a adoção das providências efetivas; **3.2.** Não realização de processo licitatório, no valor de R\$153.807,35, equivalente a 1,17% da despesa orçamentária total; **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 recolhimento da contribuição do empregador no valor de R\$123.642,81.
- 4.** Instado a se pronunciar, o **Ministério Público junto ao Tribunal**, em parecer da Procuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 463/467), 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 do Chefe do Poder Executivo do **Município de Camalaú**, Sr. **Jacinto Bezerra da Silva**, relativas ao **exercício de 2014**, e **ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao supracitado Gestor, com fulcro no art. 56, inc. II, da LOTC/PB;
- c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor para que evite incorrer nas irregularidades neste processo esquadrihadas e, especialmente, promova o aperfeiçoamento da lei municipal que trata da contratação a título de excepcional interesse público e se abstenha de contratar pessoal a este título sem obediência aos requisitos da lei.

- 5.** Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2012, período de 07/04 a 31/12: Processo TC 04574/13. Parecer PPL – TC 00071/14 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00282/14 (atendimento integral da LRF);

Exercício 2013: Processo TC 04185/14. Parecer PPL – TC 00197/14 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00665/14 (atendimento **integral** da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de **multa** de R\$7.882,17 e recomendações).

- 6.** O processo foi **agendado** para a presente sessão com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

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 04160/15

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, 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

*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 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 cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes pela Auditoria.

Déficit de execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R\$290.439,85.

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 04160/15

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\$867.712,72, podendo servir para cobrir parte o déficit orçamentário. Em todo o caso, em que pese o déficit verificado não comprometer o equilíbrio das contas, cabe a adoção de medidas, com vistas ao equilíbrio orçamentário, financeiro e patrimonial.

No caso, é de se levar em conta que o exercício sob análise é o segundo do gestor à frente da administração, não atraindo as sanções impostas pela LRF neste aspecto.

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 04160/15

Não realização de processo licitatório, no valor de R\$153.807,35, equivalentes a 1,17% da despesa orçamentária total, conforme quadro a seguir:

OBJETO	CREDOR	VALOR R\$
Serviços de instalação, manutenção e adequação de sistema de comunicação	Caio Victor Andrade Araujo	10.400,00
Aquisição de peças e aces. para veículos	Gago Peças Acessórios p/ Autos	9.043,15
Aquisição de peças para Veículos	Gilson Auto Peças	9.160,00
Aquisição de Mudan e Viveiros	Inácio Pereira Viana	9.955,00
Confecção de Placas e Banners	Janaina Michele Dantas Alves	9.025,00
Manutenção de Computadores	Jorge Alexandre dos Santos	9.307,00
Instalações Elétricas	José Adelson Luna de Queiroz	10.040,00
Retiradas de Lixos e Entulhos	José Aparecido da Silva Marques	10.787,60
Retiradas de Lixos e Entulhos	José Ivanildo Marques	10.751,40
Retiradas de Lixos e Entulhos	José Jaelson da Silva	10.968,60
Retiradas de Lixos e Entulhos	Ramiro Miguel Bezerra	10.878,10
Podas de Árvores	José de Santana Neto	15.757,50
Serviços de Pedreiro	José Orlando de Freitas Firmino	18.368,00
Transportes de Pacientes	Miguel de Freitas Monteiro	8.688,00
TOTAL		153.807,35

A **licitação** nos termos constitucionais e legais tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando a pública administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Cumpre recordar, ainda, ser a licitação procedimento vinculado e formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização, inexigibilidade ou dispensa. Assim, não basta apenas licitar, mas contratar, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos moldes da Lei 8.666/93.

No caso, é de se observar que as despesas elencadas são previsíveis e que devem ser licitadas para todo o exercício, conforme determina a legislação vigente como asseverou o Órgão Técnico. Efetivamente, foi paga a quantia de R\$153.807,35 em favor dos credores do quadro anterior, conforme informações do SAGRES, o que representa 1,17% frente à despesa total do Poder Executivo Municipal. A Quantia também pode ser considerada pequena diante do valor licitado durante o exercício (R\$6.657.095,22). De qualquer forma cabem recomendações, com vistas a realização dos processos licitatórios quando exigíveis.

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 04160/15

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.

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 999.2011.001.435-7/001 (Documento TC 63744/15), julgada parcialmente procedente em 29/08/2012, com publicação da decisão em 06/09/2012, atribuindo interpretação conforme, com redução de texto, aos incisos II e III do art.1º, da Lei 143/1997, do Município de Camalaú, modulando os efeitos da decisão para o prazo de 180 dias.

Sobre o assunto, está devidamente comprovado que a decisão definitiva, conforme se pode colher do sítio do TJ/PB na internet, com imagens sobre a tramitação do processo, reproduzidas a seguir, se deu 06/09/2012 em vista da não interposição de recursos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

Arquivo Editar Exibir Histórico Favoritos Ferramentas Ajuda

TCE-PB Tramita x Tribunal de Justiça da Paraíba x Consulta Processual (TJ-PB) x +

https://app.tjpb.jus.br/consultaprocessual2/views/consultarPorProcesso.jsf

Mais visitados Getting Started http://tramita/downlo... http://tramita/downlo... Latest Headlines Gmail http://tramita/downlo... http://tramita/downlo...

Processo

Entrada:	19/12/2011	Comarca:	TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Última Distribuição:	02/02/2012	Tipo Distribuição:	RED. AUTOMÁTICA
Nº Processo:	0101463-11.2011.8.15.0000	Volume:	1
Nº CPJ:	999.2011.001.435-7.001	Local:	ARQUIVO
Julgamento:	29/08/2012	Relator:	DES. MARCOS CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE
Órgão:	PLENO	Classe:	ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIRETA DE I

Assuntos:

Partes:

Tipo	Nome da Parte
1 Requerente	MINISTERIO PUBLICO ESTADUAL
2 Requerido	MUNICIPIO DE CAMALAU

Movimentações:

Data	Descrição
27/11/2012	REMESSA DOS AUTOS AO ARQUIVO
27/11/2012	DEV. COM DESPACHO
23/11/2012	ENCAMINHADO A GPRO
22/11/2012	CONCLUSAO AO RELATOR
22/11/2012	DEV. COM PARECER
06/11/2012	VISTA AO PROCURADOR GERAL DE JUSTICA
06/11/2012	CERTIDAO
10/10/2012	JUNTADA DE AR
20/09/2012	JUNTADA COPIA OFICIO
19/09/2012	JUNTADA COPIA OFICIO
10/09/2012	EXPEDIDO OFICIO COM COPIA DO ACORDAO
06/09/2012	PUB NO DJ O ACORDAO
05/09/2012	DISPONIBILIZADO NO DJ
04/09/2012	REGISTRADO O ACORDAO
04/09/2012	ENCAMINHADO A GPRO
29/08/2012	DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE, POR UNANIMIDADE
15/08/2012	ADIADO O JULGAMENTO
01/08/2012	ADIADO O JULGAMENTO
12/07/2012	APRESENTADOS A ASSESSORIA DO PLENO
12/07/2012	CERTIDAO
12/07/2012	DEV. PARA INCLUSAO EM PAUTA
12/07/2012	CONCLUSAO AO DES. PRESIDENTE
12/07/2012	DEV. COM DESPACHO PEDINDO DIA PARA JULGAMENTO

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 Camalaú, ao longo do exercício de 2014 e após o prazo modulado pela decisão do TJ-PB, realizou 27 (vinte e sete) contratações por excepcional interesse público (Documento TC 06729/16), tomando por base a legislação considerada inconstitucional. Segundo apuração recente pelo TCE/PB, disponível na página eletrônica http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/rel_temp_pf_maio.pdf, a Prefeitura não possui mais tais contratações, atraindo apenas recomendações para o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao regime geral de previdência social – RGPS/INSS, no montante de R\$123.642,81.

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

Valores em R\$

Exercício	Obrigações patronais		Diferença	Parcelamentos	Dif. c/Parcelamento
	Devidas	Recolhidas			
2013	1.040.475,82	857.728,02	127.785,95	46.869,72	80.916,23
2014	1.065.299,03	941.656,52	123.642,81	11.727,99	111.914,82

Como se pode observar, no exercício sob análise, o Município recolheu entre parcelamento, juros e contribuições normais, a quantia de R\$953.384,51, correspondendo a 89,49% das obrigações patronais devidas do exercício. Ainda cabe observar que o valor a ser recolhido em janeiro de 2015 referente às contribuições das competências de dezembro e décimo terceiro salário totaliza R\$133.897,58, maior, portanto que os R\$123.642,81, tidos como não recolhidos pela Auditoria.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04160/15

A denúncia.

Sobre a denúncia apresentada, pelo teor não se pode atribuir nenhum vínculo ao exercício de 2014, pois não poderia o gestor fazer uso dos recursos naquele exercício, vez que os recursos foram devolvidos pela Câmara em 31 de dezembro daquele ano. Sobre o fato cabe assinalar que a devolução dos recursos se torna obrigatória por parte do Poder Legislativo ao final do exercício financeiro, quando não utilizados, não havendo norma que determine a vinculação dos mesmos a qualquer despesa por parte do Poder Executivo. Além disso, o denunciante não noticia o emprego de tais recursos ou de outros em atividades não inerentes ao interesse público.

A 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 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 04160/15

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, sobre as contas do Senhor JACINTO BEZERRA DA SILVA, na qualidade de Prefeito e gestor administrativo do Município de **Camalaú**, relativa ao exercício de **2014**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

1. **DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão do déficit apurado;
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, em razão das conclusões da Auditoria;
3. **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil os fatos relacionados à contribuição previdenciária do empregador ao regime geral de previdência social – RGPS/INSS;
4. **RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; 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.

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 04160/15***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04160/15**, sobre a prestação de contas do Prefeito Municipal de **Camalaú**, Senhor JACINTO BEZERRA DA 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 do déficit apurado;
2. **REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, em razão das conclusões da Auditoria;
3. **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil os fatos relacionados à contribuição previdenciária do empregador ao regime geral de previdência social – RGPS/INSS;
4. **RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; 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.

Em 3 de Agosto de 2016



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL