



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 03979/15

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de **Livramento**. Prestação de Contas Anual relativa ao **exercício de 2014**. Prefeita. Ordenadora de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Não encaminhamento de documentos. Não empenhamento e não recolhimento de contribuição previdenciária patronal. Contratação irregular de servidores por excepcional interesse público – inconstitucionalidade de dispositivos da norma regente.** Julgamento regular com ressalvas das contas de gestão, atendimento integral às exigências da LRF, aplicação de multa, representação ao MPE e recomendações.*

ACÓRDÃO APL-TC-0697 / 2016

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) da gestora do Município de **Livramento**, senhora **Carmelita Estevão Ventura Sousa**, relativa ao exercício financeiro de **2014**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Livramento; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas à Alcaidessa, na condição de ordenadora de despesas.*

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 397/428), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 475/13, publicada em 23/12/2013, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 23.008.446,38. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o valor de R\$ 17.256.334,79, equivalente a 75,00% da despesa fixada na LOA.*
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 7.251.809,56, tendo por fonte exclusiva de recursos a anulação de dotação. A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa. A utilização chegou ao montante de R\$ 5.999.696,59.*
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 14.200.320,10, equivalendo a 61,72% da previsão inicial.*
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 14.640.381,99, representando 63,63% do valor fixado.*
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 8.335.038,91.*
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 12.865.312,10.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R\$ 440.061,89) equivalente a 3,10% da receita orçamentária arrecadada.*

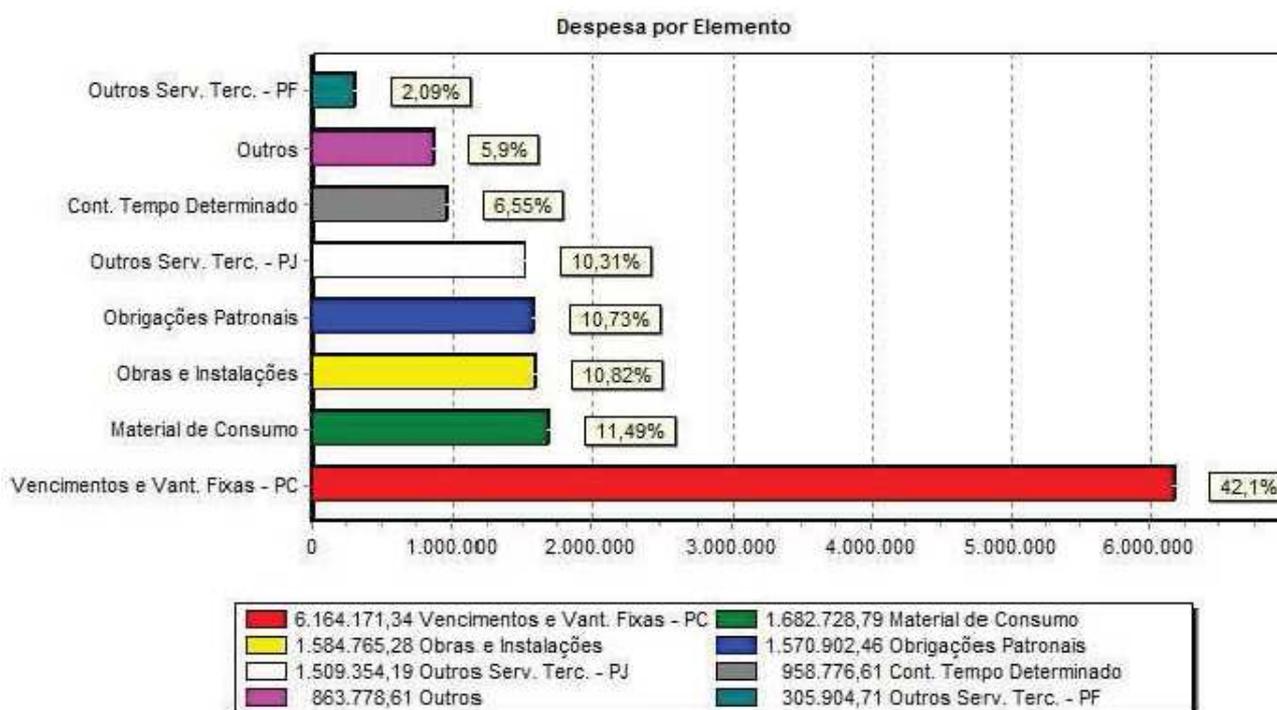
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 1.457.061,47, integralmente apropriado na conta Bancos.
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta déficit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 907.506,13.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 04018/15), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 00120/16, publicado na edição nº 1460 do DOE/TCE em 18/04/2016. O Tribunal Pleno julgou regulares com ressalvas as contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Livramento, não havendo menção a falhas relativas à remuneração dos Edis.

O item 8 da exordial aponta a inexistência de excesso na remuneração da Chefe do Poder Executivo e de seu substituto.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 3.034.290,64, equivalente a 77,54% das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%). O saldo na conta do Fundo, em 31/12/2014, foi de R\$ 9.293,95, representando 0,24% do volume de receitas mais rendimentos (limite máximo=5%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.565.036,79, equivalente a 30,77% da RIT (limite mínimo=25%).
- c) A Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS – a importância de R\$ 1.626.853,32, equivalente a 20,23% da RIT.
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 7.122.947,95, correspondendo a 55,37% da RCL¹ (limite máximo=60%);

¹ O cálculo do percentual das despesas de pessoal leva em consideração o que dispõe o Parecer Normativo PN – TC nº 12/2007.

- e) *As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 6.766.697,95, correspondendo a 52,60% da RCL (limite máximo=54%).*

Na conclusão da exordial (item 17, fls. 427/428), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2014, atribuíveis à senhora Carmelita Estevão Ventura Sousa. A partir de tais constatações, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação da responsável, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 514). A comunicação processual foi publicada na Edição nº 1456 do Diário Oficial Eletrônico, em 11/04/2016.

Após protocolar pedido de prorrogação do prazo para apresentação da defesa (fls. 516/518), a gestora submeteu suas alegações, devidamente tombadas aos autos eletrônicos (fls. 520/545), acompanhadas de centenas de laudas com evidências documentais probatórias (fls. 550/2175). As peças foram levadas à avaliação técnica da DIAGM I, que concluiu pela subsistência das seguintes máculas (fls. 2178/2190):

- 1. Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício.*
- 2. Ocorrência de deficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, R\$ 440.061,89.*
- 3. Ocorrência de deficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 907.506,13.*
- 4. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica, em valor de R\$ 150.579,32.*
- 5. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 153.067,86.*
- 6. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público sem lei regulamentadora.*
- 7. Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.*
- 8. Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R\$ 537.990,47.*
- 9. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.*
- 10. Realização de despesas sem observância ao princípio da moralidade.*

Chamado a alvitrar, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, emitiu o Parecer nº 01042/16 (fls. 2192/2202). Em sintonia com as conclusões proferidas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet Especial:

- a) **Emissão de parecer favorável** à aprovação das contas de governo da senhora Carmelita Estevão Ventura Sousa, Prefeita Municipal de Livramento, relativas ao exercício de 2014.*
- b) **Regularidade com ressalvas das contas de gestão** da mencionada autoridade, atinentes ao mesmo exercício.*
- c) **Aplicação de multa**, prevista no art. 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/00, à referida Prefeita, correspondente a 30% dos seus vencimentos anuais, em razão de infração administrativa (art. 5º, III, da Lei de Crimes Fiscais).*
- d) **Aplicação de multa** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar Estadual 18/93), à gestora acima nominada, em virtude da não realização de procedimento licitatório nos casos previstos em lei, bem como em decorrência da contratação de pessoal*

por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público sem lei regulamentadora e em burla ao instituto do concurso público.

- e) **Comunicação ao Ministério Público Estadual** para a adoção das medidas legais pertinentes, diante do indício de favorecimento na contratação de TAMYRES KARENNY RODRIGUES LEITE ME (CNPJ/MF nº 10.806.421/0001-68), sem observância ao princípio da moralidade – conforme relatado pela Auditoria, bem como em função da possível prática de ato de improbidade administrativa e da promoção de ilícitos penais ao não serem realizados procedimentos licitatórios nos casos previstos em lei.
- f) **Envio de recomendação** à Chefe do Poder Executivo Municipal, para que guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando, nos exercícios vindouros, a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais², que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas³. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos. Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas de governo e de gestão da senhora Carmelita Estevão Ventura Sousa, Prefeita do Município de Livramento, relativas ao exercício financeiro de 2014.

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução.

- Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício.

A mácula em destaque diz respeito à não apresentação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para fins de prestação de contas. Segundo o item 3.1 do relatório da Auditoria, a gestora descuroou de determinações constantes na Resolução Normativa RN – TC – 07/2004. Vale destacar que a citada norma disciplina o envio, pelo Governo do Estado e pelos Municípios, das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (artigo 5º, §1º) e Leis Orçamentárias Anuais (artigo 7º, §1º), inclusive arbitrando o valor da cominação por eventual atraso (artigo 32). Como se lê nos dispositivos, a resolução, elaborada há mais de uma década, previa a constituição de processos específicos para apreciação das peças orçamentárias.

² Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

³ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

A despeito do ato normativo ainda estar em voga, alguns dos regramentos contidos na RN – TC – 07/2004 perderam a finalidade a partir da adoção da nova processualística de contas. Assim, não existem mais os processos específicos de LDO, LOA ou PPA. O conjunto orçamentário passou a integrar o processo eletrônico, sendo que cada uma das leis pode ser consultada na opção “arquivos anexos/apensados”, dentro do sistema de tramitação.

A descontinuação dos processos de leis orçamentárias, todavia, não implicou a desobrigação de envio a esta Corte de Contas. Vale frisar que os prazos limites estabelecidos nos artigos 5º, §1º e 7º, §1º tendem a ser flexibilizados, ante à inexistência dos processos específicos para análise das leis orçamentárias. Assim, caberia à Alcaidessa o envio da peça em conjunto com o próprio processo eletrônico de prestação de contas. **Sua inércia desse ver sancionada com multa pecuniária, com arrimo no artigo 56, II, da LOTCE/PB.**

- Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, R\$ 440.061,89.
- Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 907.506,13.

Tratam os tópicos de desequilíbrios apurados na contabilidade. A primeira eiva toca à execução do orçamento, sinalizando que a Urbe gastou um valor superior àquele arrecadado. A segunda, por seu turno, refere-se a constatações de desequilíbrio entre ativo e passivo financeiro de curto prazo na gestão do Município. Conforme apontado no item 5.1 da peça inaugural, houve déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, da ordem de R\$ 903.505,01⁴. O cálculo da Auditoria levou em consideração o montante apropriado em Restos a Pagar obtido no sistema Sagres, que difere em R\$ 150.579,32 daquele sinalizado no Balanço Patrimonial. Tal incompatibilidade de informações contábeis será objeto de apreciação no próximo item.

O equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária. Decerto que encontra sua maior expressão na LRF, mas há muito vem sendo perseguido pelo ordenamento jurídico. Exemplo disso é a alusão feita no artigo 48, “b”, da Lei 4.320/64, que propugnava, há mais de meio século, a obrigatoriedade de o gestor público manter, durante o exercício, na medida do possível, “o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.

Numa das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal⁵, o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza a essência da norma, com a autoridade de quem atuou no processo legislativo na condição de consultor do Senado Federal. Para ele, os objetivos da LRF, qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, visam à prevenção de déficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.

A situação descrita na instrução, no que tange aos dois déficits, está longe de implicar desajustes nas contas do município. Atente-se para o fato de que o conteúdo do §1º do artigo 1º da LRF não se configura norma cogente. Suas entrelinhas, de natureza claramente principiológica, aduzem à necessidade permanente de o Ente Público estar atento a descasamentos entre despesas e receitas, algo que, em tempos de crise, como a que vivemos, parece cada vez mais óbvio.

Assim, a ocorrência de déficits pontuais não se traduz, em si, numa falha. Nas já citadas palavras do Ministro Substituto Weder, a vedação normativa é para desequilíbrios contínuos e crescentes. E isso, definitivamente, não aconteceu no Município de Livramento.

Fui Relator das contas da gestora, relativas ao exercício anterior (2013) – Processo TC nº 04277/14. Naquela oportunidade, foi possível constatar que o Balanço Orçamentário consolidado apresentou superavit de R\$ 657.747,60, equivalente a 4,88% da receita orçamentária arrecadada. Ainda que a instrução não tenha feito uma análise intertemporal da prestação de contas, parece-se lógica a hipótese de que receitas previstas e efetivamente arrecadadas em 2013 possam ter sido usadas para amparar despesas pagas em 2014. O cenário é bastante comum nos casos de convênios, implicando, no mais das vezes, em apropriação de receitas num exercício para posterior gasto em exercício subsequente.

⁴ O valor indicado na inicial foi um pouco maior, de R\$ 907.506,13. Mesmo após apresentação da defesa, a Auditoria não retificou o montante, certamente devido ao fato de a diferença ser muito pequena.

⁵ Curso de Responsabilidade Fiscal, lançado pela Editora Fórum em 2014.

Em tais situações, está claro que o déficit em um exercício é antecedido de superavit no exercício anterior, exatamente o que aconteceu no caso concreto. Portanto, a instrução não descreve a ocorrência de desequilíbrios imoderados, não representando risco às finanças municipais.

Sobre a suposta disparidade apurada no Balanço Patrimonial (BP), a mais recente edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público afirma que o BP é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação. Ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos itens que o compõem, a Lei 4320/64 confere um viés orçamentário ao BP.

Como se vê, no Ativo e Passivo financeiros serão contabilizados os eventos cuja realização dispensa a autorização legislativa consignada em orçamento. Um déficit apurado neste segmento não tem o condão de comprometer a condução da Administração Municipal, muito menos em implicar problema para a gestão subsequente, principalmente porque o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 1.457.061,47, bastante superior ao propalado saldo deficitário.

*Pelo que foi exposto, entendo que as falhas apontadas **não indicam mácula à presente prestação de contas**, devendo ser afastadas.*

- *Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica, em valor de R\$ 150.579,32.*

O ponto crucial abordado pela Auditoria em seu relatório inicial, já apresentado em item anterior, versa sobre o descasamento de informações relacionadas a saldos contabilizados em “Restos a Pagar”, provindas de duas fontes, quais sejam: o sistema Sagres e os balanços contábeis ofertados pela Administração Municipal.

O item 5.1.3 da exordial aponta a diferença acumulada de R\$ 150.579,32. Entre as justificativas alegadas para a diferença, está um saldo em Restos a Pagar cuja origem remontaria à gestão anterior. Obviamente, a escusa sustentada pela gestora, eximindo-se da responsabilidade por eventuais obrigações contabilizadas em Restos a Pagar por seu antecessor, o ex-Prefeito Jarbas Correa Bezerra, não goza da mínima fundamentação. Ao alçar o posto máximo de comando da Urbe, é evidente que à alcaidessa incumbe honrar os compromissos da municipalidade. No que toca às finanças públicas, não há falar em personalização de responsabilidade.

Necessária se faz a recomendação para que se promova a atualização das informações no sistema Sagres. Pela descrição fática, parece-me claro que se trata de falha nos registros contábeis na base de dados eletrônica.

- *Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 153.067,86.*

- *Realização de despesas sem observância ao princípio da moralidade.*

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um

pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”⁶. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

As alegações da defesa não foram suficientes para desconstituir as falhas relativas à temática das licitações, gravadas no item 6.0.2 do proêmio. Ao final da marcha processual, o montante total de despesas que foram autorizadas sem o amparo de certames licitatórios alcançou R\$ 153.067,86, que corresponde a aproximadamente 1,05% do montante das despesas executadas.

Da lista de seis credores que integram a tabela apresentada no item 6.0.1, um responde por 62% das despesas consideradas como não licitadas. Afirmou a gestora que o processo licitatório para o exercício de 2014 não conseguiu atrair concorrentes, razão que levou à pactuação de termo aditivo para o Pregão Presencial 011/2013, cujo vencedor foi a empresa Tamyres Karenny Leite. Pontuou a Auditoria que a responsável pela citada corporação é cunhada da Prefeita. Portanto, além de ferir a obrigatoriedade do certame, a situação encerraria afronta à moralidade, princípio gravado no caput do artigo 37 da Magna Carta.

Em relação à alegada ofensa direta ao ordenamento jurídico, cumpre ressaltar que a extensão da vigência do contrato para além do exercício financeiro em que foi celebrado encontra amparo no artigo 57, II, do Diploma Legal⁷. Decerto que há lacunas na instrução processual, tendo a defesa deixado de demonstrar a vantajosidade para a Administração Pública. Todavia, não parece razoável considerar a despesa como não licitada.

*Apartado o somatório desses valores (R\$ 94.786,60), o total não licitado passa a ser de R\$ 58.282,00, o que equivale a 0,40% de todas as despesas pagas. Os serviços não licitados envolvem atividades corriqueiras, sendo que os valores desembolsados extrapolaram o limite de dispensa do inciso II, do art. 24 da Lei n° 8.666/93 em quantia de pouca relevância, razão pela qual, excepcionalmente, compreendo **não se constituir** motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas apresentadas. Contudo, a mácula desenhada **representa ressalva** na presente PCA, ensejando a **aplicação de multa legal**, não se esquecendo das **recomendações** ao gestor para que não repita erros semelhantes.*

A propósito da contratação de parente da Prefeita, a tese advogada pela Auditoria diz respeito ao malferimento do princípio da moralidade. No cerne da fundamentação está o dispositivo normativo apresentado no artigo caput do 9° da Lei de Licitações e Contratos, que abre uma lista de atores que não podem participar, direta ou indiretamente, de licitação ou execução de obra e serviço.

Ainda que não haja expressa vedação à participação de parentes de gestores em certames licitatórios, parece-me uma clara afronta ao princípio da moralidade e da supremacia do interesse público admitir que empresas comandadas por tais pessoas – ou elas próprias – possam ser contratadas por entes governamentais. Uma interpretação a contrario sensu, que tome por legítima a participação de parentes em concorrências públicas, terminaria por negligenciar as facilidades que supostos contratantes teriam. Não são apenas os princípios da moralidade e da supremacia do interesse público que estariam comprometidos, mas a própria isonomia perseguida pela Lei 8.666/93.

*Sábias as palavras do administrativista Marçal Justen Filho, ao analisar o conteúdo teleológico do artigo 9° da norma regente: “sempre que houver possibilidade de influência sobre a conduta futura de licitante, estará presente uma espécie de suspeição, provocando a incidência da vedação contida no dispositivo”. Para o autor, o rol das hipóteses contempladas é meramente exemplificativo. A interpretação da lei não pode prescindir da reverência axiológica à moralidade administrativa. O risco de comprometimento da moralidade é suficiente para evitar tal tipo de contratação. Assim, **a conduta deve ser sancionada com multa.***

- Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público sem lei regulamentadora.
- Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.

⁶ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

⁷ A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

As eivas são equivalentes em essência e foram sinteticamente descritas pela Auditoria no item 11.1.1 da inaugural da seguinte forma: contratação de pessoal, após a lei municipal⁸, que regulamenta a matéria, ter sido declarada inconstitucional pelo TJ/PB em 2012, sem uma nova Lei, conforme ficou evidenciado durante o exercício de 2014. Na proemial, a Auditoria afirma que houve “contratações irregulares de aproximadamente 58 servidores”.

Embora os autos eletrônicos não contemplem informações acerca do provimento jurisdicional, é possível acessá-lo por meio de consulta à página eletrônica do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. O Órgão Plenário da Corte, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 999.2010.000548-0/001, manejada pelo Ministério Público Estadual, considerou inconstitucionais diversos dispositivos da Lei Municipal nº 303/01. A sentença foi homologada em 22/06/2012, com efeitos modulados para cento e oitenta dias, nos termos do voto do Relator, Desembargador José Ricardo Porto:

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido constante da inicial, para reconhecer a INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL do Parágrafo Único, do art.1 °, e dos incisos IV, V e VI, do art. 2°, e do trecho do Caput, do art. 3° que trata da prorrogação do prazo do contrato por mais doze meses, todos da Lei nº 303/2001, do Município de Livramento-PB, modulando os efeitos desta decisão, para 180 (cento e oitenta) dias, após a comunicação aos requeridos, com o fito evitar qualquer possibilidade de solução de continuidade do serviço público.

A arguição de inconstitucionalidade recaiu em pontos específicos da Lei Municipal 303/2001, a saber:

Art. 1° - Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse da população, o Município a requerimento de seus Órgãos da Administração Direta, poderá efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, mediante contrato administrativo padronizado, nas condições e prazos previstos em lei.

Parágrafo único: Para os efeitos deste artigo será considerado como de excepcional interesse público o atendimento dos serviços que, por sua natureza, tenham características inadiáveis e deles decorram ameaça ou prejuízos à vida, à segurança, continuidade de obras e à subsistência, bem como, atividades relacionadas com as áreas de educação, saúde, telefonia e administração em geral.

Art 2° — Consideram-se como de excepcional interesse público, as contratações de pessoal, que visem:

IV — A implantação de serviços essenciais à população, especialmente à continuidade de obras e prestação dos serviços de segurança, saúde, limpeza pública, água, energia, transportes públicos, telefonia;

V — A execução de serviços técnicos, fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras e serviços;

VI — O suprimento de docentes em salas de aulas, de pessoal especializado nas áreas de saúde, informática, bem como na execução de serviços de creches públicas, nos casos de licença para repouso à gestante; nos casos de licença para tratamento de saúde; licença para tratamento de assunto particular, licença em caráter especial (prêmio), exoneração, demissão, aposentadoria e falecimento.

De acordo com o Decisum, o legislador mirim elencou hipóteses de contratação sem concurso público, para áreas de atuação estatal, cuja necessidade é permanente, e não temporária, bem como para atividades meramente burocráticas, a exemplo de segurança, educação, saúde, creches, obras públicas, água, energia, limpeza pública, telefonia, informática e transporte público. Existem termos vazios e genéricos como "ameaça ou prejuízo à administração pública municipal", "subsistência", "serviços essenciais", "serviços técnicos" e até mesmo "administração em geral", sobre os quais a norma não faz qualquer especificação, de modo a estabelecer a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência e excepcionalidade a autorizar a contratação prescindida da regra constitucional do concurso público. Patente o vício de inconstitucionalidade.

Não obstante, impende demarcar o alcance da decisão da Corte de Justiça. Não há dúvidas de que a regra básica de admissão no serviço público é o concurso. A contratação temporária é exceção, e deve pautar-se nos limites definidos na Constituição Federal e, de modo mais específico, na lei municipal de regência. Isto

⁸ A norma jurídica em tela é a Lei Municipal nº 303/01. Afastada a hipótese de contratação com base na Lei Municipal nº 387/207, como bem assentou a Auditoria no relatório de análise de defesa.

posto, é importante retificar a conclusão proferida pela Auditoria ao nomear a irregularidade como sendo contratação de servidores temporários com base em lei inconstitucional.

O vício de inconstitucionalidade não inquina a integralidade da Lei 303/01, mas apenas alguns de seus dispositivos. Não foi possível identificar nos elementos de prova se as contratações realizadas pela gestão municipal de Livramento subsumem-se justamente às hipóteses em desarmonia com o ordenamento jurídico (Parágrafo único do artigo 1º e incisos IV, V, e VI do artigo 2º).

Necessário se faz examinar os números apresentados pela Auditoria, contextualizando-os com o quadro de pessoal da municipalidade. Se compararmos os meses de janeiro e dezembro de 2014, marcos inicial e final do exercício em análise, é fato incontestável de que o número de servidores temporários se elevou de 32 para 58, representando incremento de 26 pessoas. Todavia, a contratação temporária representa 14,6% do total de servidores ao fim do exercício (396), não se tratando, evidentemente, de percentual desarrazoado. Ademais, houve uma redução no número de servidores efetivos (de 311 para 285), exatamente o mesmo das contratações temporárias.

Ainda que de questionável tempestividade, registre-se a protocolização, em 10/09/2016, do Processo Administrativo nº 009/2016, por meio do qual a Administração Municipal de Livramento pretende realizar licitação tendo por escopo o planejamento, elaboração e realização de concurso público para o provimento de vagas do quadro permanente da Urbe.

Decerto que a presença de contratados por excepcional interesse público vai de encontro à decisão do TJ/PB em sede de ação direta de inconstitucionalidade, e pode ser arguída pelos instrumentos jurídicos competentes, havendo possibilidade, inclusive, de sanções na esfera judicial. Contudo, para fins do presente processo de contas, a manutenção de contratos temporários em percentual de 14,6% não me parece suficiente para conduzir à rejeição de contas da alcaidessa.

Todavia, a falha tem força para representar **ressalva à regularidade das contas** em apreço, sem prejuízo à **cominação de multa**, devendo a gestora atentar para a necessidade de realização de concurso público para provimento dos cargos atualmente ocupados por servidores em regime precário, respeitados os limites legais de gastos de pessoal.

- Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

A inconformidade em tela tangencia a análise do cumprimento da Lei de Transparência e da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Prefeitura Municipal de Santa Rita/PB.

Este Sinédrio, a partir de cursos, palestras, treinamentos e comunicações aos diversos segmentos da Gestão Pública paraibana, vem difundindo a necessidade e obrigatoriedade de cumprimento dos termos das normas de regência. Em uma ação conjunta com o Ministério Público Estadual, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e Fórum Paraibano de Combate à Corrupção, foram feitos levantamentos para aquilatar a prática da transparência da gestão pública e da Lei de Acesso à Informação pelos Municípios da Paraíba, nos meses de abril, julho e novembro de 2013, bem como em maio, agosto e novembro de 2014.

O TCE/PB também inclui em seus relatórios de análise das prestações de contas municipais, desde a competência de 2012, um espaço reservado para averiguações sobre a existência de Sítio Oficial na Rede Mundial de Computadores. Tal medida materializou-se no item 11.3 da exordial, onde são examinados aspectos relacionados à divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, tais como a estrutura organizacional do ente municipal, a execução do orçamento, a realização de procedimentos licitatórios, entre outras.

Realizadas as providências anteriormente citadas, o TCE/PB passou a avaliar, em períodos ordinários e determinados, as medidas adotadas pelas prefeituras, visando o pleno cumprimento da Lei 12.527/2011 e LC 131/2009, para fins de aplicação dos efeitos legais. Tais análises podem, inclusive, gerar reflexos na prestação de contas, com eventual representação aos órgãos competentes.

No que concerne ao Poder Executivo de Livramento, foram formalizados os Processos TC 11399/14 e TC 06244/15. As inspeções que subsidiaram os relatórios técnicos foram realizadas, respectivamente, entre 11 e 15/08/2014 e 10 a 30/04/2015. Portanto, em períodos posteriores ao exercício aqui tratado. Não obstante, é

fácil concluir que houve evolução no município, visto que são onze os itens de avaliação em conformidade com a norma de um total de treze.

Uma vez que o tema está sendo objeto de inspeção específica, materializada no mais recente do processo (TC 04006/16), a falha apontada pela Auditoria não deve constar do presente exame.

– Omissão de valores da Dívida Fundada, no valor de R\$ 537.990,47.

A falha em testilha diz respeito à ausência de registro de dívida com a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA), no valor de R\$ 15.393,20. Na mesma toada, foi apontado que o saldo de precatórios judiciais é da ordem de R\$ 522.597,27.

Omissões dessa natureza terminam por comprometer a fidedignidade dos balanços (tema já tratado anteriormente). Se fato alheio à vontade da Administração impediu o registro, competiria ao profissional de contabilidade lançar mão de notas explicativas para justificar a ausência.

No que toca à importância da correção dos dados contábeis, reproduzo voto que proferi na apreciação do Processo TC 03911/14, prestação de contas do Prefeito de Belém do Brejo do Cruz, exercício de 2014, in verbis:

Sobre confiabilidade das informações contábeis, a qual eleva a status de atributo indispensável, a NBC T1 adverte:

1.4.1 – A confiabilidade é atributo que faz com que o usuário aceite a informação contábil e a utilize como base de decisões, configurando, pois, elemento essencial na relação entre aquele e a própria informação.

1.4.2 – A confiabilidade da informação fundamenta-se na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo.

§ 1º A veracidade exige que as informações contábeis não contenham erros ou vieses, e sejam elaboradas em rigorosa consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, e, na ausência de norma específica, com as técnicas e procedimentos respaldados na ciência da Contabilidade, nos limites de certeza e previsão por ela possibilitados.

§ 2º A completeza diz respeito ao fato de a informação compreender todos os elementos relevantes e significativos sobre o que pretende revelar ou divulgar, como transações, previsões, análises, demonstrações, juízos ou outros elementos.

Doutro lado, a NBC T2 alerta que a escrituração contábil será executada, entre outros, “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.”

*Assim, os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzindo a ilações equivocadas. Destarte, **o comentado enseja, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, aplicação de multa pessoal ao ex-gestor. Cabe, ainda, recomendação** ao atual gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis*

*Escudado nos argumentos anteriormente explanados, peço vênia para divergir dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, votando pela **emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Livramento**, exercício de 2014, sob a responsabilidade da senhora Carmelita Estevão Ventura Sousa e, em Acórdão separado, pelo (a):*

- 1) **Julgamento regular com ressalvas** das contas de gestão da senhora Carmelita Estevão Ventura Sousa, Prefeita de Livramento, referente ao exercício de 2014.*
- 2) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.*
- 3) **Aplicação de multa** à senhora Carmelita Estevão Ventura Sousa, Prefeita de Livramento, no R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), equivalente a **203,58** unidades*

fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB)⁹, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.

- 4) **Recomendação** à Administração Municipal de Livramento no sentido de promover a realização de concurso público para o provimento das vagas atualmente ocupadas por servidores contratados por tempo determinado; promover a atualização das informações contábeis municipais no sistema Sagres e nos próprios demonstrativos regulares, além de atentar para as determinações constantes na Resolução Normativa RN – TC – 03/2010.
- 5) **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca da estimativa de recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal, nos valores apontados pelo Órgão de Instrução

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE – PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-03979/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, com impedimento declarado do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1. **Julgar regulares com ressalvas** as contas de gestão da senhora Carmelita Estevão Ventura Sousa, Prefeita de Livramento, referente ao exercício de 2014.
2. **Declarar o Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
3. **Aplicar multa** à senhora Carmelita Estevão Ventura Sousa, Prefeita de Livramento, no R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), equivalente a **203,58** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB)¹⁰, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada, na hipótese de omissão do deve de fazer.
4. **Recomendar** à Administração Municipal de Livramento no sentido de promover a realização de concurso público para o provimento das vagas atualmente ocupadas por servidores contratados por tempo determinado; promover a atualização das informações contábeis municipais no sistema Sagres e nos próprios demonstrativos regulares, além de atentar para as determinações constantes na Resolução Normativa RN – TC – 03/2010.
5. **Representar à Receita Federal do Brasil** acerca da estimativa de recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal, nos valores apontados pelo Órgão de Instrução.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 26 de outubro de 2016.

⁹ UFR-PB equivalente a R\$ 45,86 (out/16).

¹⁰ UFR-PB equivalente a R\$ 45,86 (out/16).

Assinado 30 de Janeiro de 2017 às 12:11



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 30 de Janeiro de 2017 às 10:38



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 1 de Fevereiro de 2017 às 09:05



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL