



PROCESSO TC N.º 08537/20

Natureza: Prestação de Contas Anuais

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Curral de Cima

Gestor: Antônio Ribeiro Sobrinho

Exercício: 2019

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Curral de Cima. Poder Executivo. Prestação de Contas Anuais. Exercício de 2019. Irregularidades diversas. Parecer ministerial no sentido da emissão de parecer contrário quanto às contas de governo e pela irregularidade das contas de gestão. Aplicação de Multa. Imputação de débito. Determinações. Sugestões. Recomendações. Representação à Receita Federal do Brasil.

PARECER nº 0207/21

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Sr. **Antônio Ribeiro Sobrinho**, na condição de Gestor do Município de Curral de Cima, relativa ao exercício de 2019.

Relatório prévio de auditoria às fls. 7552/7575, com indicação de diversas irregularidades.

Defesa do Relatório Prévio de PCA pelo Gestor, Sr. Antônio Ribeiro Sobrinho, às fls. 7890/7930, acompanhada de vasta documentação.

Relatório de Análise de Defesa às fls. 9293/9364 ampliando o rol de irregularidades.

Defesa desse último relatório às fls. 9374/9387, também acompanhada de documentação.

Relatório de Análise da Defesa às fls. 9470/9485, concluindo da seguinte forma:



MPC·PB
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 08537/20

3. Conclusão

Examinada à DEFESA apresentada, esta auditoria conclui pela existência das seguintes irregularidades:

Subitem	Irregularidade	Fundamentação Legal	Valor R\$	Código Item
17.1	Falta de efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação	Art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal	-	1.1.1 e 1.2.6
17.2	Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (Baixo Desempenho dada Administração Tributária)	art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964	-	1.1.2 e 1.2.7
17.3	Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.	art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.	-	1.1.4 e 11.1.2
17.4	Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas	arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF	828.702,84	1.1.5 e 5.0.1
17.5	Descumprimento de legislação municipal	Legislação específica	-	1.1.6 e 5.0.2
17.6	Não cumprimento de decisões proferidas por este Tribunal	Lei Complementar Estadual nº 18/1993	-	1.1.8 e 1.2.9
17.7	Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação	arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993.	-	1.1.11 e 6.0.1
17.8	Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas	art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º, 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica.	60.713,16	1.1.12 e 5.3.1e item 2.1 deste relatório
17.9	Descumprimento de norma legal	Art. 37, da Constituição	979.579,64	1.1.15 e 5.2.1

2/42



MPC·PB
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 08537/20

		Federal		
17.10	Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade	Art. 37, caput, CF	9.000,00	1.1.16 e 5.3.3 e item 2.2 deste relatório
17.11	Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público	art. 37, II e IX, da Constituição Federal.	-	1.1.17 e 11.2.1
17.12	Descumprimento de norma do Tribunal	RN-TC-09/2016-	-	1.1.18 e 6.0.2
17.13	Pagamento de subsídios ao prefeito, vice-prefeito e secretários em desacordo com as determinações constitucional e legal	art. 29, V, da Constituição Federal.	21.000,00	8.0.1 e item 2.3 deste relatório
17.14	Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino	art. 212 da Constituição Federal.	-	9.2.1e item 2.4 deste relatório
17.15	Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal.	art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.	-	11.1.1 e item 2.5 deste relatório
17.16	Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público	Art. 37, II da CF/88	-	11.2.3 e item 2.6 deste relatório
17.17	Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência	arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.	1.473.469,63	13.0.1 e item 2.7 deste relatório
17.18	Descumprimento de norma	Art. 37, da-	-	15.0.2 e

3/42



MPC·PB
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 08537/20

	<i>legal</i>	<i>Constituição Federal</i>		<i>item 2.8 deste relatório</i>
--	--------------	-----------------------------	--	---------------------------------

Observação: Os subitens 17.1 a 17.18 e 1.1.1 a 15.0.2 são relativos ao RPCA-AD e aqueles numerados de 2.1 a 2.8 são referências desta análise de defesa.

Ratificam-se as recomendações contidas no item 17.3 do RPCA-AD, a saber:

<i>Subitem</i>	<i>Sugestão</i>	<i>Código</i>	<i>Item</i>
<i>17.3.1</i>	<i>Recomendar ao Prefeito que ADOTE EFETIVO CONTROLE DE</i>		
	<i>ALMOXARIFADO E DE COMBUSTÍVEIS SOB PENA DE</i>		
	<i>IMPUTAÇÕES FUTURAS</i>		<i>5.3</i>
<i>17.3.2</i>	<i>Sugestão de recomendação à Administração Municipal no</i>		
	<i>sentido de enviar a este Tribunal de Contas relatório sobre</i>		
	<i>Acumulações Lícitas e as providências instauradas nos</i>		
	<i>demais casos</i>		
<i>17.3.3</i>	<i>Representação à RECEITA FEDERAL DO BRASIL ante a</i>		
	<i>evidência de ausência de recolhimento integral das</i>		
	<i>Obrigações Patronais devidas ao INSS</i>		

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Estadual, em consonância com o sistema de controle externo estabelecido na Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas do Estado “*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário*”.

Disposição semelhante pode ser extraída do artigo 1º, inciso I, da LOTCE/PB.



PROCESSO TC N.º 08537/20

Além disso, dispõe a referida LOTCE/PB, em seu artigo 1º, inciso IV, que cabe ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, emitindo sobre elas parecer prévio.

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatária qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos. O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

É preciso registrar, ainda, que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação **completa e regular**, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

No caso dos autos, passa-se, a seguir, à apreciação especificada das irregularidades apontadas pela Auditoria quando das análises das defesas apresentadas pelo interessado.

- Falhas inerentes à Administração Tributária;

A Auditoria, a partir de um quadro comparativo da receita de impostos municipais (fl. 7553), verificou que a arrecadação do ISS em 2017 foi de R\$ 135.801,87, ao passo que em 2019 foi de apenas R\$ 67.283,68.

Houve, portanto, **grande redução na arrecadação do ISS entre 2017 e 2019.**



PROCESSO TC N.º 08537/20

O Gestor, por sua vez, alega que de 2018 para 2019 houve uma ampliação da arrecadação e que, em relação ao período apontado pela Auditoria, a redução se deu por conta de crise econômica.

Nesse tema, é interessante o que a Auditoria apontou como indicativo de que o ISS deveria ter tido uma arrecadação maior no exercício sob análise:

Observando os Serviços prestados a municipalidade como indicador de potencial de arrecadação de ISS, as despesas classificadas nos elementos “36” e “39”, outros serviços de terceiros prestados ao Município por Pessoas Físicas e Pessoas Jurídicas, passaram de R\$ 2.171.481,39, em 2017, para R\$ 3.082.022,89, em 2019.

O argumento da Auditoria tem certa lógica e, combinado com o fato de que a redução da arrecadação do ISS foi significativa, tudo indica que houve baixa eficiência na arrecadação tributária. Esse fato contraria a disposição do art. 11 da LRF:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Cumprir notar, ainda, que a previsão inicial da receita orçamentária de ISS foi de apenas R\$ 60.838,00. Nesse cenário, faltou, por parte da Defesa, a apresentação de uma justificativa razoável e embasada para indicar o motivo pelo qual se arbitrou este valor como previsão de receita e o motivo pelo qual o ISS arrecadado em 2017 foi muito superior. Alegações abertas como “crise econômica”, sem indicação da situação concreta, não são suficientes para demonstrar tamanha diferença.

Cabe salientar ainda que a análise das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração



PROCESSO TC N.º 08537/20

pública abrange, nos termos da própria Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

A análise financeiro-orçamentária se dá em duas frentes, analisando-se os ingressos e as despesas. Nesse cenário, o Tribunal de Contas tem competência para analisar as receitas, além dos dispêndios.

No caso, não tendo havido a efetiva arrecadação da receita do tributo municipal sem motivo justificável, impossibilita-se o reconhecimento de uma gestão fiscal plenamente responsável, cabendo o envio de determinação para que a atual gestão da Prefeitura Municipal adote as medidas extrajudiciais e, eventualmente, judiciais para obter a receita tributária efetivamente devida – até porque ainda há prazo para tais medidas.

A Auditoria ainda apontou que houve **baixo desempenho da Administração Tributária**.

O fato foi apontado mediante a verificação de Indicador de Desempenho Tributário Municipal (IDTM). A Auditoria afirma o seguinte no Relatório Inicial:

A análise do Índice de Esforço Fiscal (IEF) possibilita a estimação do gap tributário (diferença entre a Receita Potencial e a Receita Arrecadada). Os valores do índice variam entre 0 e 1, sendo o valor mínimo como um esforço fiscal fraco e quanto mais perto de 1 a receita arrecadada se aproxima da receita potencial.

O Índice de Eficiência Tributária utiliza valores adicionados ao PIB pelo setor de serviços, setor industrial e pela administração pública em 2014, número de domicílios urbanos em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios - IDHM em 2010, o percentual da população que votou na oposição no segundo turno das eleições presidenciais de 2014, como também a razão (cota FPM + cota ICMS) / Receita Corrente em 2016.

Para a obtenção do referido índice foram utilizadas a despesa total das secretarias de administração, finanças, receita e fazenda empenhada na função administração no exercício de 2016, e o número total de servidores das

7/42



PROCESSO TC N.º 08537/20

secretarias de administração, finanças, receita e fazenda na competência 12/2016.

Foi também utilizado o somatório da arrecadação de IPTU, IRRF, ITBI e ISS do exercício de 2016 e a população estimada para 2016. Os valores do índice variam entre 0 e 1, sendo o valor máximo como o município mais eficiente em matéria tributária.

A Auditoria alega que a receita arrecadada foi de R\$ 279.985,15 e que a receita potencial seria de R\$ 388.868,26. Ter-se-ia, portanto, verificado uma diferença de R\$ 108.883,11.

O fato pode ensejar a mesma conclusão do item anterior, no tocante aos fatos geradores efetivamente verificados.

Ademais, justifica-se o envio de recomendação à Prefeitura em questão para que sejam analisadas formas de se obter maior eficiência na gestão fazendária, buscando otimizar a arrecadação tributária.

Vale destacar que as eivas analisadas no presente tópico, ainda que isoladamente possam não ser suficientes para conduzir a um juízo negativo sobre as contas, devem servir de diretriz para que se analisem as próximas irregularidades que serão comentadas, notadamente pelo fato de uma baixa arrecadação tributária repercutir na receita disponível ao longo do exercício.

- Falhas com despesas de pessoal;

No âmbito da gestão de pessoal, **destaca-se em um primeiro momento o seguinte fato apresentado pelo órgão técnico:**

Os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 10.327.949,22 correspondente a 57,83% da RCL, NÃO ATENDENDO ao final do exercício, ao limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da LRF. Por sua vez, os gastos com pessoal do Município totalizaram R\$ 10.775.549,22 correspondentes a 60,34% da RCL, NÃO ATENDENDO ao final do ano, ao limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.



PROCESSO TC N.º 08537/20

Caso as obrigações patronais acima citadas sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para 73,61% e o do Executivo para 70,55%.

Deve-se destacar que o Parecer Normativo 12/2007 desta Corte não inclui os gastos com obrigações patronais na análise das despesas de cada poder. Porém, com a devida vênia a entendimentos contrários, tais despesas estão expressamente previstas no art. 18 da LRF como despesa de pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A parcela não integrante do cálculo é a que se refere a despesas custeadas com arrecadação de contribuições dos segurados (que é extraorçamentária); à compensação financeira entre regimes previdenciários e a receitas patrimoniais do regime previdenciário, conforme o art. 19, § 1º, VI da LRF, *in verbis*:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

(...)

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;



PROCESSO TC N.º 08537/20

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Diante da controvérsia que existe neste Tribunal envolvendo a temática, a Auditoria faz uma análise com e sem a inclusão das contribuições patronais.

Este membro do MPC/PB possui posição dissonante com relação ao referido Parecer Normativo, uma vez que tenho mantido entendimento no sentido de que devem ser incluídas as obrigações patronais também quanto aos cálculos pertinentes ao art. 20 da LRF. No entanto, tenho reconhecido que, enquanto não houver mudança expressa por parte deste Tribunal acerca desses entendimentos, deve ser adotada a metodologia até então adotada.

Vale salientar, porém, que mesmo adotando cálculo mais flexível, a Unidade Técnica constatou a ultrapassagem dos limites da LRF para o Poder Executivo.

No caso, a despesa com o Poder Executivo, sem considerar as obrigações patronais, ficou em 57,83% da RCL. Ultrapassou, pois, o limite de 54% da RCL em R\$ 684.320,10.

O ente, por sua vez, sem considerar as despesas com obrigações patronais, ultrapassaria o limite de 60% da RCL, alcançando 60,34% da RCL. Incluindo-se as despesas com obrigações patronais (na linha admitida pelo entendimento deste Tribunal), o percentual chegaria a 73,61%, ultrapassando o limite de 60%.

Nessa discussão, a Defesa requer a exclusão do montante de R\$ 1.062.413,87 adicionado pela Auditoria. Sobre esse aspecto específico, o fato foi descrito pela Auditoria da seguinte forma:



PROCESSO TC N.º 08537/20

Valor acrescido aos gastos com PESSOAL, R\$ 1.062.413,87, decorre de registros no SAGRES de despesas no ELEMENTO 36 e Subelementos: OUTROS SERVIÇOS DE PESSOAS FÍSICAS; SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO; SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS, posto que as atividades desenvolvidas pelos "prestadores de serviços" decorrem de necessidades permanentes da administração que devem ser adimplidas por servidores públicos. Ademais, mesmo se considerássemos a prestação de serviço "eventual", tal prática não afastaria o caráter de pessoalidade dos serviços prestados e a subordinação hierárquica a que se submetem os eventuais "contratados", motivos que levam ao vínculo empregatício, ainda que temporário.

A Auditoria não indicou exatamente quais foram as despesas que deveriam ser incluídas como despesas de pessoal, mas analisando o SAGRES de acordo com os subelementos indicados pela Auditoria, foram incluídas despesas com serviços de limpeza, de segurança, com personalização de copos, no roço de mato, garçom, ornamentação de festas, etc.

Nesse sentido, a Auditoria deveria indicar especificamente quais seriam as funções exercidas pelos credores do elemento 36 que seriam inerentes a servidores públicos. Assim, concordo com a Defesa no sentido de que tais despesas devem ser excluídas até indicação específica e coerente de despesas específicas, e não de despesas gerais.

A Auditoria ainda apontou que houve contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público. As despesas seriam as classificadas no elemento de despesa 36. Ora, o simples fato de registrar despesas nesse elemento não é irregularidade e já se verificou que o fato apontado acima não é, por si, burla ao concurso público. Faltou uma especificação mais adequada por parte do órgão técnico e, além disso, algumas das funções admitidas como despesas de pessoal pela Auditoria, como é o caso de serviços de limpeza e conservação, não necessariamente devem ser preenchidas por concurso público. Aliás, é cada vez mais comum a contratação



PROCESSO TC N.º 08537/20

de empresas terceirizadas pelos órgãos públicos para a execução de tais funções.

Assim, diante das constatações acima, as despesas com pessoal do Poder Executivo ficariam em R\$ 9.265.535,35, o que representa 51,88% da RCL, e as do Município ficam em R\$ 9.713.135,35, representando 54,39% da RCL.

Entendo, portanto, que o fato deve deixar de ser considerado como irregular, ante a ausência de indicação mais precisa da Auditoria acerca das adições.

Apontou-se também que **a contratação de pessoal por tempo determinado se deu sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, o que seria burla à exigência de realização de concurso público.**

A este respeito, a Auditoria relatou *“a existência em dezembro de 2019 de Servidores Contratados por “excepcional interesse público”, cujo ingresso ocorreu em 2017, 2018, para ocupar “cargos” de Professor; Dentista; Motorista; Operador de Máquinas etc. (...)”*

O gestor alega que foi necessário contratar pessoal temporário para prestar serviço ante a necessidade de cobrir cargos vagos e para preencher funções de programas federais.

Acerca do tema, a Constituição Federal de 1988 assim estabelece no art. 37, inciso IX, *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



PROCESSO TC N.º 08537/20

tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Como se vê, a Carta Magna impõe duas limitações para esse tipo de admissão de pessoal: uma de caráter formal – a exigência de uma lei que regulamente o tema; e outra de caráter material – a exigência de que essa lei descreva as hipóteses em que será permitida a contratação, o tempo máximo determinado e qual a necessidade temporária de excepcional interesse público que a justifica.

Essa limitação material é feita pela Carta Constitucional para impedir que o legislador edite normas que, disfarçadas de situações do inciso IX, permitam burlar a regra do concurso público.

A prévia aprovação em concurso público é condição de ingresso no serviço público (Carta Magna, art. 37, inciso II). Em exceção, há as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Além disso, a Constituição vigente, abrindo a determinação contida no dispositivo, 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, citado alhures.

Nesse sentido, assim dispõe o 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.



PROCESSO TC N.º 08537/20

(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.

Tem-se notado em vários processos nesta Corte que o mandamento constitucional de acessibilidade aos cargos públicos pela regra do concurso vem sendo reiteradamente desobedecido em sucessivas gestões. A imposição constitucional de obrigatoriedade de certame público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.

Desse modo, a Administração Pública, caso queira contratar nos termos do art. 37, IX, da CRFB, deverá especificar as hipóteses em que é possível a contratação temporária por meio de Lei do próprio ente federativo.

É imperioso destacar que o regramento constitucional ainda impõe o concurso público como primeira opção. As formas de admissão precárias – contratados temporários e comissionados – devem ser excepcionais.

Ademais, é oportuna a transcrição dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça quanto à temática:

EMENTA: 1) *A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público.* 2) *O concurso público, posto revelar critério democrático para a escolha dos melhores a desempenharem atribuições para o Estado, na visão anglo-saxônica do merit system, já integrava a Constituição Imperial de 1824 e deve ser persistentemente prestigiado.* 3) *Deveras, há circunstâncias que compelem a Administração Pública a adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias e que desobrigam, por permissivo constitucional, o administrador público de realizar um concurso público para a contratação temporária.* 4) *A contratação temporária, consoante entendimento desta Corte, unicamente poderá ter lugar quando: 1) existir previsão legal dos casos; 2) a contratação for feita por tempo determinado; 3) tiver como função atender a necessidade temporária, e 4) quando a necessidade temporária for de excepcional*



PROCESSO TC N.º 08537/20

interesse público. 5) *In casu*, o Plenário desta Corte entreviu a inconstitucionalidade de toda a Lei n.º 4.599 do Estado do Rio de Janeiro que disciplina a contratação temporária, dado o seu caráter genérico diante da ausência de uma delimitação precisa das hipóteses de necessidade de contratação temporária. Restou ressalvada a posição vencida do relator, no sentido de que apenas o art. 30 da norma objurgada conteria preceito inconstitucional, posto *dúbio* e dotado de trecho capaz de originar uma compreensão imprecisa, inválida e demasiado genérica, no sentido de Supremo Tribunal Federal (STF - ADI: 3649 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 28/05/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).
(Original sem grifos).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. OMISSÕES E CONTRADIÇÕES. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. FGTS. DIREITO AOS DEPÓSITOS. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA EM DESCONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. BURLA A CONCURSO PÚBLICO. 1. Os embargos de declaração, conforme dispõe o art. 1.022 do CPC/2015, destinam-se a esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material. 2. No caso, a instância ordinária consignou a nulidade do contrato de trabalho, visto que sucessivamente renovado em descumprimento do pressuposto constitucional para a contratação de servidor temporário, implicando nulidade nos termos do art. 37, § 2º, da CF/1988. 3. As circunstâncias fáticas descritas no acórdão recorrido evidenciam que a contratação é inconstitucional e, por isso, nula. 4. Se o contrato não atende à "necessidade temporária de excepcional interesse público" (art. 37, IX, da CF/1988), trata-se, por óbvio, de investidura em cargo público sem aprovação prévia em concurso, circunstância que, na forma do art. 37, § 2º, da CF/1988, impõe "a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei". 5. Embargos de declaração rejeitados. (STJ - EDcl no AgInt no REsp: 1619785 MG 2016/0212827-9, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/09/2017, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/09/2017).
(Original sem grifos)

Em relação à alegação de que algumas funções correspondiam a programas custeados com recursos federais, cumpre destacar que a Carta Magna não faz distinção quanto à origem dos recursos quando define o modelo de admissão de pessoal. Não se pode presumir uma função como temporária apenas pelo fato de ela contar com recursos federais para seu custeio.



PROCESSO TC N.º 08537/20

Dessa forma, os argumentos da Defesa no sentido acima indicado não têm a capacidade de justificar contratações ilegais.

Ocorre que, no exercício analisado, o número de contratados não foge da razoabilidade que se espera de uma gestão municipal, a partir de uma análise comparativa com o número de efetivos. É o que se extrai da tabela de fl. 9352:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	68	17,99	69	17,47	66	16,58	67	16,75	-1,47
Contratação por excepcional interesse público	45	11,90	62	15,70	67	16,83	69	17,25	53,33
Efetivo	258	68,25	257	65,06	257	64,57	256	64,00	-0,78
Eletivo	7	1,85	7	1,77	8	2,01	8	2,00	14,29

Não se está a afirmar que a mera análise quantitativa soluciona esse ponto. Entretanto, trata-se de um indicativo inicial da ocorrência, ou não, de distorção da utilização do instituto da contratação temporária, sobretudo quando se sabe que em diversos entes jurisdicionados há uma desproporção evidente

Nesse contexto, entendo que, apesar de não ser possível atestar a plena higidez da gestão de pessoal, sobretudo pelas questões acima levantadas sobre a contratação temporária, pode-se concluir que o fato ora abordado é suficiente apenas para o envio de **recomendação** no sentido de que contratações temporárias por excepcional interesse público apenas sejam realizadas quando estiverem configurados os requisitos para tanto (existir previsão legal dos casos; a contratação for feita por tempo determinado; tiver como função atender a necessidade temporária, e quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público).



PROCESSO TC N.º 08537/20

Por fim, ainda na análise da situação de pessoal, a Auditoria **trata de acumulação ilícita de cargos:**

Conforme se verifica no Painel de Acumulações de Vínculos Públicos mantidos por este Tribunal em <https://tce.pb.gov.br/paineis/acumulacao-de-vinculos-publicos>, registram-se 65 servidores com possibilidade de vínculos irregulares, sendo desconhecido desta Corte providências por parte do Gestor para corrigir tais situações, alvo de recomendações nos Processos de PCA relativos aos anos de 2017 e 2018.

Ocorre que a imagem contida no relatório à fl. 7571 indica todos os casos em que houve acumulação de cargos, sem a indicação do motivo para concluir que se trata de acumulação ilegal.

Nesse sentido, acessando o painel de acumulação de vínculos públicos disponibilizados no *site* deste TCE, verifica-se que há (na data da consulta) 66 pessoas acumulando vínculos no Município de Curral de Cima. Inclusive, a Defesa alega que a Auditoria praticamente aponta ilegalidade em todos os casos de acumulação, sabendo-se que há casos de acumulação regular de vínculos públicos.

Dentre os que atualmente acumulam cargos, apenas 10 pessoas acumulam 3 ou mais vínculos públicos, o que indica manifesta ilegalidade.

Ainda sobre essa questão, a Defesa alega ter notificado os interessados para que eles comprovem a regularidade dos acúmulos ou optem por um vínculo.

Vale ressaltar que no Relatório PCA – Análise de Defesa a própria Auditoria acolheu alegações do interessado, de modo que, ao final da instrução, a questão das acumulações remanesceu no rol de sugestões de recomendação, posição que ora se acompanha.



PROCESSO TC N.º 08537/20

No caso, entendo que, além da recomendação, cabe determinar à Auditoria que, na análise da PCA correspondente ao exercício de 2020, reavalie a conclusão das medidas adotadas.

- Déficit na execução orçamentária;

A Auditoria afirma ter ocorrido déficit na execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas. Os dados apontados pela Auditoria à fl. 7557 indicam como foi a evolução do déficit no Município:

2017

	Receita (R\$)	Despesa (R\$)
Administração direta	13.918.919,53	13.566.174,37
Administração indireta	00,00	00,00
Legislativo	0,00	691.984,28
Superávit		0,00
Déficit	339.239,12	

2018

	Receita (R\$)	Despesa (R\$)
Administração direta	16.518.610,92	16.614.948,72
Administração indireta	00,00	00,00
Legislativo	0,00	700.086,65
Superávit		0,00
Déficit	796.424,45	

2019

	Receita (R\$)	Despesa (R\$)
Administração direta	17.949.420,84	18.041.483,01
Administração indireta	0,00	00,00
Legislativo	0,00	736.640,67
Superávit		0,00

18/42



MPC·PB
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 08537/20

Déficit	828.702,84
---------	------------

Pelo levantamento da Auditoria, houve aumento ano após ano do déficit na execução orçamentária municipal, com relação ao período comparado.

O gestor interessado alega que o montante equivale a 4,62% da receita orçamentária arrecadada e que concorda com o fato relativo à existência do déficit, porém, alega que a limitação de empenho não foi possível, atribuindo a causa a despesas de caráter continuado e imprescindíveis à administração.

A Auditoria, por sua vez, apresentou argumentos contrários à tese do interessado. A partir de um quadro inserido à fl. 9301 com os grupos de despesas, a Unidade Técnica demonstrou diversas despesas não obrigatórias que poderiam ser objeto de limitação de empenho, um dos instrumentos legalmente previstos para solucionar a questão dos déficits:

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA	EMPENHADA	LIQUIDADADA	PAGA	RESTOS A PAGAR
1 - Pessoal e Encargos Sociais	11.195.018,14	11.195.018,14	10.067.414,55	1.127.603,59
6 - Amortização da Dívida	344.149,22	344.149,22	344.149,22	-
3 - Outras Despesas Correntes	5.967.433,92	5.964.795,02	5.512.202,81	455.231,11
2 - Juros e Encargos da Dívida	133.707,36	133.707,36	133.707,36	-
4 - Investimentos	401.174,37	401.174,37	398.574,37	2.600,00
SOMA	18.041.483,01	18.038.844,11	16.456.048,31	1.585.434,70

Fonte: SAGRES

Em verdade, não há como se apontar um determinado grupo de natureza da despesa e afirmar que não se trata de despesa imprescindível, até porque essa análise envolve certa discricionariedade, o que cabe ao Gestor. Há, todavia, grupos em que pode haver limitação de empenhos. No caso de *Pessoal*

19/42



PROCESSO TC N.º 08537/20

e *Encargos Sociais*, por exemplo, geralmente há a possibilidade de redução da quantidade de pessoal com vínculo precário.

Com relação às despesas com *Investimentos*, há de se reconhecer que a Auditoria apontou como irregularidade o **baixo grau de investimento frente ao que foi aprovado no Orçamento Geral do Município, caracterizando descumprimento da programação aprovada na LOA 2019.**

Percebe-se, portanto, que, mesmo ante a limitação de empenhos referentes a este grupo de natureza da despesa, ainda assim houve um aumento no déficit na execução orçamentária.

Restaria, portanto, limitar empenhos no grupo referente a *Outras Despesas Correntes*, como mencionou a Auditoria. Citem-se nesse grupo, por exemplo, as despesas com shows, que possuem natureza de despesas não obrigatórias, de sorte que juridicamente o fundamento da Defesa não se sustenta¹.

Reconhece-se que nem sempre há um amplo espaço para manobras orçamentárias que possam reduzir consideravelmente a despesa. O caso dos autos indica, porém, que alguma margem jurídica havia. Ademais, como visto em irregularidade acima, havia também espaço para aumentar a receita, mas a omissão da gestão não colaborou para esse cenário. A própria LRF lança essas diretrizes:

*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***

¹ Aqui novamente se destaca que não cabe ao órgão de controle tutelar as escolhas políticas do Gestor. Entretanto, apontar para despesas discricionárias e até comparar com outras despesas menos priorizadas faz parte das atribuições do órgão.



PROCESSO TC N.º 08537/20

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.

Nesse sentido, a evolução do déficit orçamentário, com viabilidade jurídica para a adoção de medidas que não foram adotadas, somada à baixa efetividade e até a uma certa negligência na arrecadação tributária colaboram para um resultado negativo na análise das contas, a aplicação da multa do art. 56, II, da LOTCE/PB e envio de recomendação para que a gestão tome as providências necessárias e suficientes para reduzir na medida do possível o déficit na execução orçamentária.

- Não cumprimento de decisões proferidas por este Tribunal;

A Auditoria relatou descumprimento do Acórdão APL-TC 00697/2018 da seguinte forma:

[O Tribunal] concedeu parcelamento em 120 (cento e vinte) meses para que o Município devolvesse à conta do FUNDEB a importância de R\$ 554.802,14, em parcelas mensais de R\$ 4.623,35 –deste modo, o Gestor deveria ter devolvido ao longo de 2019, R\$ 55.480,20, de recursos do Tesouro ao FUNDEB. Examinados os extratos da conta corrente 20.211-8, Agência 944, Banco do Brasil, meses de novembro e dezembro, onde são movimentados os recursos do FUNDEB, não se observaram os ingressos dos recursos cuja obrigação ficou consignada no APL-TC-00697/2018, caracterizando DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO DO TRIBUNAL.

A Defesa alega que, embora fora do prazo, realizou as transferências à conta do FUNDEB.

A Auditoria, por sua vez, confirma a alegação e informa que mantém a falha em face da intempestividade no cumprimento da decisão.

Entendo que a intempestividade no cumprimento é falha a ser destacada, mas que pode ser mitigada para fins de valoração negativa das



PROCESSO TC N.º 08537/20

contas em virtude do cumprimento posterior sem um distanciamento temporal tão relevante.

De qualquer modo, entendo se tratar de caso que enseja a aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 56, VIII, da LOTCE/PB.

- Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;

Para a Auditoria, as inexigibilidades de n.º 004/2019 e de n.º 005/2019 para a contratação de serviços de Consultoria e Assessoria Jurídica e de Assessoria e Consultoria na área de Contabilidade Pública, contrariam a orientação do Parecer Normativo PN TC 016/2017.

A Defesa alega que o Tribunal de Contas já se manifestou reiteradamente sobre o tema, afirmando ser possível a contratação nesses moldes, e que o procedimento para a contratação não afrontaria o ordenamento jurídico pátrio, destacando a necessidade de confiança em alguns serviços a serem contratados, como seriam os mencionados pela Auditoria.

Como já exposto em outros Pareceres, entende este membro do Ministério Público que a utilização da modalidade inexigibilidade para contratação dos referidos serviços não é adequada, considerando o que dispõe a Lei 8.666/93.

No ordenamento jurídico pátrio, a regra é que para a contratação de fornecimento de bens e serviços pela Administração Pública seja necessária a realização de procedimento específico de licitação, e apenas em casos previstos em Lei e nas ocasiões de inviabilidade de concorrência é que há possibilidade de



PROCESSO TC N.º 08537/20

dispensa ou inexigibilidade de realizar esse procedimento específico, devendo, contudo, haver procedimento licitatório.

É como dispõe o art. 37, XXI, da CF:

Art. 37. (...) (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Como se percebe, a legislação ressalva algumas situações em que a contratação poderá ocorrer de modo direto.

Trata-se das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, que se encontram respectivamente nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93. Sobre a inexigibilidade, modalidade discutida nos autos, assim dispõe a referida legislação:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão do registro de comércio do local em que se realizaria a licitação ou obra, ou serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais e empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Nesse contexto, os pressupostos para a inexigibilidade de licitação, nos termos acima expostos, e para os temas propostos, podem ser sintetizados na ideia de singularidade do objeto ou de ofertantes.



PROCESSO TC N.º 08537/20

Nessa temática, vale ressaltar o teor do Parecer Normativo n.º 16/17 emitido por este Tribunal:

Os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades através de inexigibilidades de licitações, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993).

Ocorre, por outro lado, que no dia 18/08/2020 foi publicada a Lei nº 14.039/20, que buscou dar novos contornos à discussão:

“Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

‘3º-A Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.’

Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

‘Art. 25.

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.’”



PROCESSO TC N.º 08537/20

A interpretação literal da Lei n.º 14.039/2020 leva à conclusão de que se os serviços jurídicos e de contabilidade forem realizados por profissional ou sociedade com notória especialização, automaticamente estaria permitida a inexigibilidade. É como se houvesse uma presunção legal de singularidade do serviço

Na situação dos autos, a Unidade Técnica não enfatizou a questão da notória especialização, que acaba sendo ainda mais flexível do que a discussão sobre a singularidade.

Há questionamentos quanto à constitucionalidade dessa alteração legislativa, que, aliás, havia sido vetada pela Presidência da República justamente sob alegação de inconstitucionalidade. No entanto, diante dessa controvérsia recentemente inaugurada, entendo que, ao menos nesse primeiro momento, enquanto a discussão amadurece neste Tribunal e nos demais órgãos que lidam com a matéria², altero meu entendimento até aqui adotado, afastando a conclusão no sentido de que o fato comporta multa, sem prejuízo de novo posicionamento futuro quanto à discussão.

- Despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público;

Foram diversas as despesas consideradas lesivas, na visão da Auditoria. Um dos fatos narrados diz respeito a **despesa insuficientemente comprovada com doação de alimentos na semana santa, no valor aproximado de R\$ 61.000,00.**

² O julgamento da ADC no 45, no STF, tende a dar novos contornos à discussão. No entanto, apesar de já haver alguns votos proferidos, verifica-se que referida ADC foi retirada do julgamento virtual, o que deve adiar sua conclusão.



PROCESSO TC N.º 08537/20

A documentação apresentada pelo gestor foi a Lei Municipal n.º 192/2019 à fl. 7988 e uma lista de beneficiários (fls. 7974 e ss.). Convém ressaltar que a lista de beneficiários contém múltiplas assinaturas de pessoas em nome de outras.

Nesse sentido, a Auditoria aponta que a documentação apresentada pela Defesa não atende aos requisitos estabelecidos na Resolução Normativa RN TC n.º 09/2010.

Ademais, foi feito o seguinte cálculo pela auditoria:

Os “comprovantes” enviados, em sede de Defesa, não atendem, minimamente, aos requisitos estabelecidos na RN-TC-09/2010, razão pela qual se mantém a glosa de parte da despesa com distribuição de alimentos na semana santa no valor de R\$60.713,16, calculado considerando-se 1.358 beneficiários, cada um recebendo: 1,5 Kg de Peixe; 1,0 Kg de Macarrão tipo Espaguete; e, 1,0 Kg de Arroz, ao preço por quilograma de R\$ 12,00; R\$ 1,99; e, R\$ 2,99, respectivamente, o que resulta numa despesa comprovada de R\$ 31.206,84 que deduzido do total da Despesa, NE n.º 1059, R\$ 91.920,00 resulta em R\$ 60.713,16 de Despesa não Comprovada.

Entendo que a despesa realmente não se encontra devidamente comprovada. A Defesa alega que os “kits” são distribuídos de acordo com a quantidade de pessoas na família.

Ocorre que não há indicação na documentação apresentada de quantas pessoas eram atendidas por família e quanto foi distribuído para a pessoa.

Apesar de no Relatório Prévio não ter havido análise com base na Lei Municipal n.º192/2019, a metodologia do cálculo estimado da Auditoria havia sido apresentada. Nesse contexto, caberia ao interessado apresentar documentação consistente, e não aquela listagem superficial acima mencionada.



PROCESSO TC N.º 08537/20

Nesse contexto, entendo que o fato colabora para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, irregularidade das contas de gestão, aplicação de multa e **imputação de débito** no valor de R\$ 60.713,16 ao responsável, além do envio de recomendação para que a distribuição de bens e valores a pessoas físicas siga as determinações da Resolução Normativa RN TC n.º 09/2010.

Ainda quanto ao questionamento de determinadas despesas, a Auditoria informa que houve **despesa sem observar o princípio da economicidade em virtude da locação de veículo a disposição do Gabinete do Prefeito e da Secretaria de Finanças, sem motorista, somando despesas no total de R\$ 30.620,00**. Nesse contexto, alegou o órgão técnico que seria possível locar um veículo pelo valor médio de ou R\$ 21.600,00 por ano (mercado de João Pessoa).

A Auditoria não detalhou o fato, no Relatório Prévio, indicando qual o veículo locado e se o valor corresponde ao de mercado.

Pesquisando no sistema SAGRES, verifica-se que o veículo locado pela *WAYS RENT A CAR* foi um veículo do ano de 2014, da marca Suzuki e modelo Gran Vitara. O locado pela *Itamatay* foi um Jeep Renegade de 2019.

Quando se analisa a posição da Auditoria após a Defesa do interessado, vê-se que sua fundamentação envolveu questionamentos até mesmo sobre a necessidade de veículos do porte da locação para a finalidade em questão. Ressalte-se o seguinte aspecto da manifestação da Unidade Técnica:

Até que ponto é útil, legítimo e econômico para o interesse da coletividade aplicar R\$ 30.620,00/ano na locação de um Veículo para

27/42



PROCESSO TC N.º 08537/20

uso Exclusivo e Individual do Senhor Prefeito, diante de uma coletividade em que 55% da população encontra-se abaixo da linha de pobreza, quando se poderia gastar R\$ 21.600,00 com a locação de um veículo sedan com ar-condicionado?

Ainda que seja pertinente o raciocínio da Auditoria, não se desconhece que despesas de órgãos públicos com veículos que servem a determinados agentes é uma prática até certo ponto corriqueira em todo o país. E, no caso, a Auditoria não questionou propriamente a locação de um veículo para utilização pelo Prefeito, mas sim o tipo de veículo – inclusive se deveria, ou não, possuir ar-condicionado. Aqui surge a complexa discussão sobre os limites do órgão de controle em face da discricionariedade do administrador público.

Sabe-se que, como se extrai do art. 70 da Constituição Federal, os Tribunais de Contas também exercem controle da economicidade dos gastos públicos, o que significa uma análise para além da legalidade. Entretanto, em casos como os de locação de veículos, o ideal é que a constatação de eventual despesa antieconômica seja realizada a partir da comparação de realidades semelhantes.

No processo TC 8537/20 (PCA Câmara de Caiçara), por exemplo, a Auditoria questionou a economicidade despesas com locação de veículo. Ali, porém, houve um trabalho mais bem aprofundado do órgão técnico, que comparou realidades semelhantes – contratação no Município e em empresa privada de bens com características semelhantes - e, nesse sentido, foi possível se fazer um cotejo mais adequado, até mesmo com indicação mais robusta de um parâmetro de prejuízo ao erário.

Na hipótese dos autos, porém, a situação é distinta. O parâmetro indicado como demonstrativo do prejuízo (a partir da diferença de valores entre

28/42



PROCESSO TC N.º 08537/20

o que foi contratado e o parâmetro utilizado) envolve bem distinto, o que implica tornar a discussão ainda mais complexa devido à questão da discricionariedade.

Deve-se destacar, por outro lado, que a existência de tais despesas só enfraquecem a tese da Defesa de que não havia como reduzir os gastos para fins de equilibrar o cenário deficitário. Vê-se que despesas nitidamente discricionárias foram realizadas e que havia espaço para corte de gastos não imprescindíveis.

Nesse sentido, apesar de pertinente o questionamento da Auditoria, não vislumbro a presença de elementos mais consistentes para se confirmar a antieconomicidade da despesa³ a ponto de ensejar eventual imputação de débito. Afinal, além da ausência de parâmetros comparativos que aproximassem a realidade dos bens cotejados, não se pode afirmar sem maiores elementos fáticos que a despesa questionada era integralmente incompatível com o interesse público, notadamente a partir de uma análise comparada com outros órgãos.

Nesse contexto, entendo que o fato enseja o envio de recomendação para que, quando da locação de veículos à disposição do Prefeito ou Secretários, seja considerada a razoabilidade desse tipo de despesa, notadamente em cenários deficitários, além de que seja sopesada a pertinência de contratação de veículos de porte mais compatível com a realidade financeira do ente.

³ O que não significa atestar sua plena higidez, vale salientar.



PROCESSO TC N.º 08537/20

Apontou-se também que houve pagamento, em dezembro de 2019, de 13º salário ao Prefeito e ao Vice-Prefeito de Curral de Cima, sem que a Lei nº 153/2016, que fixou a remuneração dos agentes políticos, tenha previsto tal pagamento.

Há precedente do STF no sentido apontado pela Auditoria:

*EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 5º, CAPUT, § 1º, 7º, VIII E XVII, 37, CAPUT, E 39, §§ 3º E 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGENTE POLÍTICO. VICE-PREFEITO. RECEBIMENTO DE DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E FÉRIAS ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL NO RE 650.898. AUSÊNCIA DE LEI LOCAL COM PREVISÃO DE PAGAMENTO DAS REFERIDAS VERBAS. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. **O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Constitucionalidade do recebimento de terço de férias, de férias remuneradas e de décimo terceiro salário por agente político remunerado por subsídio, desde que previsto o pagamento das verbas na legislação local pertinente.** 2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo interno conhecido e não provido. (Grifei) ARE 1197896 AgR; Órgão julgador: Primeira Turma; Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 16/08/2019; Publicação: 27/08/2019.*

No caso, diante da ausência de previsão legal para tal pagamento, na linha da exigência do próprio STF, entendo que cabe imputação de débito ao gestor pelos valores por ele recebido (R\$ 14.000,00).

Cabe também responsabilização do Vice Prefeito, Sr. Aécio Flávio Fernandes, no montante do valor por ele recebido (R\$ 7.000,00). Porém, para tanto, é necessária a citação do responsável para que ele integre o processo com a oportunidade de justificar-se acerca do fato. **Caso entenda o Conselheiro Relator que tal medida não se mostra necessária, é caso de responsabilização do próprio Prefeito municipal, na condição de ordenador de despesa.**



PROCESSO TC N.º 08537/20

Ainda no questionamento acerca de determinadas despesas, a Auditoria apontou um **gasto excessivo com combustíveis**. No caso, identificou-se que, entre janeiro e novembro de 2019, a despesa liquidada com combustíveis havia atingido um montante superior em 21% a despesa do mesmo período de 2018, bem como em 58% a despesa do mesmo período em 2017. Ademais, verificou-se um gasto com combustíveis e lubrificantes que alcançou 4,29% de toda a despesa empenhada em 2019, contra uma média, na mesorregião Mata Paraibana, de apenas 1,06%. *“Em valor absoluto, o gasto em Curral de Cima com combustíveis, R\$ 774 mil, supera o gasto realizado em Pedro Régis; Riachão do Poço; Sobrado, Lucena, Mari, Alhandra, e, Bayeux”* (fl. 9325).

O fato não foi desenvolvido com detalhes pela Auditoria, e esta concluiu por envio de recomendações.

Diante da manifestação final da própria Auditoria, não há substrato fático-jurídico para se indicar eventual imputação de débito no caso. Entendo, porém, que a **baixa eficiência no consumo de combustíveis – cujo excesso foi atribuído vagamente pela Defesa a uma renovação da frota – caracteriza mácula que, diante da ausência de apresentação de controles mínimos da frota, enseja a aplicação de multa ao responsável**, com base no art. 56, V e VI, da LOTCE/PB, além do envio de determinação para que o Município cumpra as determinações da Resolução Normativa RN TC 05/2005, além de recomendação no sentido da observância da Nota Técnica 01/2018, com adoção de controle adequado de combustíveis com divulgação no Portal de Transparência do Município, sob pena de responsabilização mais gravosa em análises futuras.



PROCESSO TC N.º 08537/20

- Falhas contábeis referentes a escrituração de receitas de Precatórios do antigo FUNDEF; - Não aplicação do percentual mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino;

Fato relevante envolvendo FUNDEF/FUNDEB foi relatado pela Auditoria:

Conforme demonstrativo abaixo, em 2019, a União pagou ao Município de Curral de Cima precatório decorrente da Ação Originária 0161237200013, que tem por origem valores devidos e não repassados a conta do FUNDEF, no valor de R\$ 976.195,27 –cuja correta classificação seria Outras Receitas Correntes e não receita do FUNDEB –quota e/ou complementação de a União em favor do FUNDEB.

Mesmo considerando-se o valor a título de precatório, ainda há diferença não elucidada no valor de R\$ 3.384,37, diferença entre R\$ 979.579,64, valor identificado como registro a maior na receita do FUNDEB; e, R\$ 976.195,27, valor do precatório recebido.

Registre-se que os recursos decorrentes do Precatório devem ser aplicados em despesas classificáveis em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mas, não são computáveis como gastos para os fins do art. 212 da CF, pois, tais recursos não constituem IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS.

A Defesa segue a linha de que não houve prejuízo às contas:

(...) não existe nenhum prejuízo nas receitas ingressadas no município, uma vez que a receita teve sua devida escrituração. Quanto a diferença de R\$ 3.384,37, há um equívoco por parte da Auditoria, quando se refere que a receita do precatório recebido é de R\$ 976.195,27, quando como se pode verificar o valor recebido é de R\$ 979.579,64 (doc. 05), o que dá exatamente a possível diferença de R\$ 3.384,37.

O fato foi realmente admitido pela Defesa, tratando-se de falha contábil formal. Quanto ao aspecto contábil, a própria Auditoria sugeriu o envio de **recomendação**.

No entanto, o montante dos precatórios acima indicado também repercutiu no gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino. No caso, houve a exclusão do mencionado valor no cálculo de MDE, seguindo, aliás, determinação contida no item “f” do Parecer Normativo PN TC 012/2019, que,

32/42



PROCESSO TC N.º 08537/20

por sua vez, acompanha entendimento já adotado pelo TCU sobre os precatórios do FUNDEF.

Além dessa parcela, houve exclusão dos seguintes valores: R\$ 34.767,00 (empenhos indicados pela Auditoria que não correspondem a MDE); R\$ 65.118,93 (custeio de merenda escolar); R\$ 39.808,07 (devolução ao FUNDEB de recursos erroneamente utilizados decorrente do Acórdão APL TC 00697/2018). Nesse sentido, assim ficou o cálculo da Unidade Técnica com relação a MDE:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	4.433.193,71
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	1.965.740,37
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	6.398.934,08
Deduções e/ou Adições	
4. Adições da Auditoria	0,00
5. Exclusões da Auditoria	0,00
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	1.919.173,11
7. Outros Ajustes à Despesa ¹	-1.119.273,64
8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	272.382,96
9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE	262.406,50
10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9)	2.825.697,87
11. Total das Receitas de Impostos e Transferências	11.524.091,94
12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)	24,52%

Fonte: SAGRES, e Constatações da Auditoria

¹ - v. Item 9.2.2 "Ajustes às Despesas com MDE" abaixo

Nesse ponto, é válido afirmar que a Administração Pública não observou mandamento constitucional básico, consubstanciado na disposição contida no caput do art. 212 da Carta Magna Federal, a seguir transcrito:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



PROCESSO TC N.º 08537/20

Destarte, tendo em vista que a aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino se apresenta como um aspecto primordial e de grande relevância para a regularidade das contas e, levando-se em consideração a ausência de comprometimento do gestor com tão relevante área de atuação estatal, o fato aqui abordado também é motivo para a emissão de juízo de valor negativo quanto às contas do exercício em questão e aplicação de **multa** ao gestor (art. 56, II, LOTCE/PB).

- Envios reiterados em atraso de procedimentos licitatórios a esta

Corte;

A Auditoria aponta que houve envios reiterados em atraso de procedimentos licitatórios a esta Corte, descumprindo-se o disposto na Resolução Normativa RN TC n.º 09/2016.

As informações dos procedimentos encaminhados intempestivamente pela gestão são as seguintes:

Protocolo	Número da Licitação	Modalidade
29856/19	00002/2019	Adesão a Ata de Registro de Preços
13224/19	00002/2019	Chamada Pública
11716/19	00001/2019	Dispensa
18659/19	00003/2019	Dispensa
27378/19	00004/2019	Dispensa
60795/19	00007/2019	Dispensa
23765/19	00004/2019	Inexigibilidade
31475/19	00005/2019	Inexigibilidade
84022/19	00012/2019	Inexigibilidade
84033/19	00013/2019	Inexigibilidade
04217/20	00014/2019	Inexigibilidade
50694/19	00015/2019	Pregão Presencial

**PROCESSO TC N.º 08537/20**

64009/19	00020/2019	Pregão Presencial
----------	------------	-------------------

A gestão não nega os atrasos e alega que houve o devido envio da documentação requerida. Deve-se destacar, contudo, que a norma emanada desta Corte explicita a aplicabilidade da multa nesses casos:

Art. 4º. O prazo para preenchimento on-line do formulário será de 03 (três) dias corridos após a expedição da carta convite ou publicação do edital.

(...)

§ 2º. A inobservância do prazo estabelecido no caput não isenta o responsável da remessa das informações e implicará na aplicação da multa prevista no art. 13 desta Resolução.

§ 3º. Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, a multa será aplicada no âmbito dos autos da Prestação de Contas Anuais do gestor responsável.

(...)

Art. 13. A inobservância ao disposto nesta Resolução poderá configurar omissão do dever funcional, embaraço à fiscalização e sujeitará a autoridade responsável, sem prejuízo das demais cominações previstas em Lei, às sanções estabelecidas no art. 56, V e VI da Lei Complementar no 18/93 - LOTCE/PB, ressalvado o descumprimento do art. 6º, parágrafo único.

O fato, embora não seja apto a reprovar as contas do gestor, enseja a aplicação de multa ao responsável.

- Falhas previdenciárias;

A Auditoria aponta que não houve recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (RGPS) no montante de R\$ 1.473.469,63.

As informações da Auditoria são as seguintes:

Discriminação	Valor RGPS(R\$)
Vencimentos e Vantagens Fixas	7.765.196,32
Contratação por Tempo Determinado	1.500.339,03
Adições da Auditoria	1.062.413,87
Base de Cálculo Previdenciário	10.327.949,22



PROCESSO TC N.º 08537/20

Alíquota	*22,0000%
Obrigações Patronais Estimadas	2.272.148,83
Obrigações Patronais Pagas	798.679,20
Estimativa do valor não Recolhido	1.473.469,63

A Defesa alega que o montante da base de cálculo previdenciário deve excluir parcelas que não integram esse valor, incluindo-se apenas as parcelas propriamente remuneratórias, excluindo-se as indenizatórias. Alega também que o valor incluído a título de despesas com o elemento de despesa 36 calculado no cômputo de despesas com pessoal não deveria incidir aqui. Ainda alega que eventual débito previdenciário se resolve no âmbito da Receita Federal do Brasil.

Assiste razão à Defesa quanto à necessidade de exclusão de parcelas indenizatórias⁴. Ocorre que a maior parte das parcelas pagas a título de pessoal tende a ser efetivamente parcelas remuneratórias propriamente ditas. Caso não tenha sido e caso essa diferença pudesse fazer com que as obrigações patronais estimadas se aproximassem do montante efetivamente recolhido, caberia à Defesa demonstrar isso. Ocorre que há uma considerável disparidade entre o montante estimado e o montante efetivamente recolhido, de modo que essa alegação da Defesa pouco afetaria a discussão.

No tocante à exclusão do montante pago a título do elemento de despesa 36, o gestor alega que não deveria ter sido incluído na base de cálculo. Ocorre que, na forma da Lei no 8.212/91, o ente deve contribuir sobre o valor pago a contribuintes individuais:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

⁴ É o que se extrai da defesa quando esta alega que não se deve utilizar a folha de pessoal “bruta”.



PROCESSO TC N.º 08537/20

(...)

III - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços; (Incluído pela Lei no 9.876, de 1999).

No caso, entendo que o montante a ser incluído na base de cálculo previdenciária deveria ser o total pago a título do elemento de despesa 36 (R\$ 1.525.655,19), independentemente de sua exclusão do rol de despesa de pessoal.

Analisando-se a irregularidade em questão, entendo que não empenhar ou empenhar e não recolher contribuições previdenciárias patronais posterga um passivo para os exercícios futuros, dificultando a reversão do quando deficitário.

Vale salientar que o não empenhamento e/ou recolhimento de obrigações previdenciárias com posterior pagamento ou parcelamento ocasiona acréscimo no passivo e de despesas adicionais à Edilidade, sob a forma de juros e multas, embutidos em eventuais termos de parcelamento. Prejudica, portanto, as gestões futuras.

Esta consequência, por si, já é suficiente para afirmar a competência do Tribunal de Contas.

Mesmo reconhecendo que o Tribunal Pleno já decidiu em algumas oportunidades que a irregularidade não deveria negativar as contas de Gestores – a depender do percentual de não recolhimento –, este *Parquet* vem, de forma consistente, se posicionando pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme o disposto no Parecer Normativo n.º 52 de 2004:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

37/42



PROCESSO TC N.º 08537/20

(...)

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

No presente caso, o percentual de não recolhimento já justifica a valoração negativa do fato, ainda que se trate de um cálculo por estimativa.

Assim, entendo que o cenário apresentado contribui para a emissão de parecer contrário à aprovação e irregularidade das contas, com aplicação de **multa**, devendo-se provocar a Receita Federal do Brasil para ciência dos fatos. Ademais, opina-se pelo encaminhamento de recomendações ao atual Prefeito para que observe os ditames legais no que concerne ao correto recolhimento das contribuições previdenciárias.

- Uso irregular de ônibus escolar – Denúncia – Documento TC n.º 42236/19 ;

A denúncia sobre o fato acima referido se baseia em Boletim de Ocorrência da Polícia Rodoviária Federal. No caso, foi narrado pela PRF que o ônibus escolar de placa QFG 0243 estaria trafegando com passageiros para viagem autorizada pelo Prefeito Municipal.

O gestor apresentou justificativa informando arquivamento da Notícia de Fato nº 001.2019.003749, instaurada no âmbito do MP Estadual para apurar o mesmo fato, com recomendação com o intuito de configurar o dolo de membros da Administração Municipal caso se repita o ilícito.

Embora os trâmites em várias instâncias possam subsidiar entendimento sobre fatos, as conclusões a que cada instituição chega não necessariamente vinculam a forma como outras instituições devem proceder.

38/42



PROCESSO TC N.º 08537/20

Afinal, há independência entre as instâncias civil, penal, administrativa e de controle.

O fato, em tese, ocasionou dano ao erário, visto que houve despesa pública no transporte indevido das pessoas que estavam ônibus para finalidade indevida. Sem a indicação do dano ao erário ocasionado, cabe ao gestor a aplicação de multa do art. 56, II e III, da LOTCE/PB por dano ilícito ao erário, podendo ser inserido no rol de máculas que, somadas, levam à valoração negativa das contas.

- Conclusão;

ISTO POSTO, opina o **Ministério Público de Contas**, *preliminarmente*, pela citação do Sr. Aécio Flávio Fernandes, Vice Prefeito no exercício analisado, para que se manifeste acerca do recebimento de parcela salarial que corresponde ao 13º salário, no montante de R\$ 7.000,00, sem lei municipal permitindo o referido pagamento.

Discordando o d. Relator quanto à preliminar acima mencionada, resta concluir no mérito no sentido de:

a. Emitir parecer contrário à aprovação quanto às contas de governo e pela irregularidade das contas de gestão do Gestor Municipal de Curral de Cima, Sr. Antônio Ribeiro Sobrinho, relativas ao exercício de 2018;

b. Aplicação de multa ao mencionado Gestor com fulcro no art. 56, II, III, V, VI e VIII, da LOTCE/PB, por diversos fatos, conforme analisado acima, e de forma individualizada para cada fato, a rigor do art. 201 do Regimento Interno desta Corte de Contas;



MPC·PB
 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 08537/20

c. **Imputar débito** ao então Prefeito Municipal no valor de R\$ 60.713,16 por despesas não comprovadas em distribuição de alimentos na semana santa; e no valor de R\$ 14.000,00 pelo recebimento de 13º salário sem previsão legal, podendo ser acrescida de R\$ 7.000,00 caso esta Corte inclua os pagamentos do 13º salário ao Vice-Prefeito na responsabilidade do Prefeito;

d. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Curral de Cima no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial,

- *para que sejam analisadas formas de se obter maior eficiência na gestão fazendária, buscando otimizar a arrecadação tributária;*
- *para que contratações temporárias por excepcional interesse público apenas seja realizada quando houver os requisitos para tanto (existir previsão legal dos casos; a contratação for feita por tempo determinado; tiver como função atender a necessidade temporária, e quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público);*
- *para que a gestão tome as providências necessárias e suficientes para reduzir na medida do possível o déficit na execução orçamentária;*
- **para que a distribuição de bens e valores a pessoas físicas siga as determinações da Resolução Normativa RN TC n.º 09/2010;**
- *para que, quando da locação de veículos à disposição do Prefeito ou Secretários, seja considerada a razoabilidade desse tipo de despesa, notadamente em cenários deficitários, além de que seja sopesada a*



PROCESSO TC N.º 08537/20

pertinência de contratação de veículos de porte mais compatível com a realidade financeira do ente;

- *para que o registro da receita de precatórios da União a título de valores devidos e não repassados à conta do FUNDEF se dê em Outras Receitas Correntes;*
- *para que a receita de precatórios da União a título de valores devidos e não repassados à conta do FUNDEF seja aplicada como despesas classificáveis em MDE, sem, contudo, contabilização no cálculo das despesas em MDE;*
- *para que observem os ditames legais no que concerne ao correto recolhimento das contribuições previdenciárias.*
- *para que seja observada a Nota Técnica 01/2018 com relação ao controle de combustíveis;*

e. Envio de determinação para que:

e.1 - o Município tome as medidas extrajudiciais e, eventualmente, judiciais para obter a receita tributária efetivamente devida com base em fatos geradores do exercício em questão (notadamente ISS) – até porque ainda há prazo para tais medidas –, sob pena de responsabilização futura;

e.2 - o Município cumpra as determinações da Resolução Normativa RN TC 05/2005 com relação ao controle de combustíveis da frota, sob pena de responsabilização em análises futuras;



PROCESSO TC N.º 08537/20

f. **Sugestão** para que a Auditoria, na análise da PCA relativa a 2020 analise as medidas adotadas com relação aos casos de acumulação de cargos e funções;

g. **Representar à Secretaria da Receita Federal do Brasil na Paraíba** para que seja informada a situação de inadimplência do Município com o RGPS.

É como opino.

João Pessoa, 17 de fevereiro de 2021.

LUCIANO ANDRADE FARIAS

Procurador do Ministério Público de Contas/PB