



PROCESSO TC N.º 07115/21

Natureza: Prestação de Contas Anuais

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Itapororoca

Gestor: Elissandra Maria Conceicao de Brito

Exercício: 2020

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Prefeitura Municipal de Itapororoca. Poder Executivo. Prestação de Contas Anuais. Exercício de 2020. Irregularidades verificadas. Gestão de pessoal incompatível com regramento constitucional. Parecer ministerial no sentido da emissão de parecer contrário quanto às contas de governo e irregularidade das contas de gestão. Multa. Recomendações.

PARECER nº 1298/22

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Sr.^a **Elissandra Maria Conceicao de Brito**, na condição de gestora do Município de **Itapororoca**, relativa ao exercício de 2020.

Relatório Inicial de fls. 5381/5413, contendo irregularidades.

Determinada a citação da Sr.^a Elissandra Maria Conceicao de Brito, ela apresentou Defesa (fls. 5418/5452), acompanhada de vasta documentação.

Relatório de Análise Defesa de fls. 6359/6379 assim concluindo:

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, restam mantidas as seguintes irregularidades¹:

| Nº | Irregularidade | Legislação | Item Relatório |
|-----------|---|---|-----------------------|
| 16.2 | <i>Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas</i> | <i>arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF</i> | 5.1 |



PROCESSO TC N.º 07115/21

| | | | |
|-------|---|--|------|
| 16.4 | <i>Descumprimento de Resolução do TCE/PB</i> | <i>RN-TC n° 04/2017</i> | 7 |
| 16.5 | <i>Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal</i> | <i>art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF</i> | 11.1 |
| 16.7 | <i>Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público</i> | <i>art. 37, II e IX, da Constituição Federal</i> | 11.2 |
| 16.8 | <i>Proporção elevada de servidores comissionados em relação ao total de efetivos</i> | <i>Art. 37, inc. II, da CF/88 e princípio da proporcionalidade</i> | 11.2 |
| 16.11 | <i>Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis</i> | <i>arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou Lei nº 6.404/1976.</i> | 9.1 |

Vieram então os autos ao Ministério Público Contas para manifestação.

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*



PROCESSO TC N.º 07115/21

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.

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/as Prefeitos/as 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 da análise da defesa apresentada.



PROCESSO TC N.º 07115/21

– Déficit ne execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;

A Auditoria indica ter havido déficit na execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.

À fl. 5385, a Auditoria apresenta as seguintes informações:

A posição orçamentária consolidada, após a respectiva execução, resultou em déficit equivalente a 0,56 % (R\$ 252.530,02) da receita orçamentária arrecadada.

A Defesa, às fls. 5422/5423 expõe suas principais alegações:

Entretanto, destaque-se inicialmente que a receita total prevista na Lei Orçamentária foi de R\$ 47.287.432,22. Contudo, o Município arrecadou, seguindo os próprios cálculos da Auditoria, no quadro acima referenciado, tão somente R\$ 44.844.726,26, que corresponde a 94,83% do valor do orçamento. Na outra ponta, observada tal tendência arrecadatória e os gastos do referido quadro, a urbe realizou 95,36% do total das despesas fixadas, de forma que não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa, a fim de desvirtuar a dinâmica do município.

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total, inicialmente prevista para o exercício, o montante apontado não comprometeu de fato e de direito o equilíbrio das contas do ente e, pelo contrário, é possível vislumbrar significativo e notório equilíbrio entre os grupos das contas, visto que a diferença indicada será de fácil compensação no decorrer dos exercícios subsequentes, sem haver o comprometimento das finanças e a viabilidade de gestões futuras.

Em análise da Defesa, a Auditoria afirma que o defendente não apresentou qualquer comprovação de que não houve comprometimento do equilíbrio das contas.

O gestor também alega que houve despesas de 2020 apenas pagas com receitas de 2021, decorrentes de programas federais dependentes de repasses do Governo Federal. Quanto a esse ponto, entendo que tal fato reflete



PROCESSO TC N.º 07115/21

falha na gestão fiscal planejada, em descompasso com o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em virtude do regime misto (*caixa* para receitas e *competência* para despesas), o planejamento fiscal deve considerar as receitas arrecadadas no exercício para custeio das despesas empenhadas no exercício. Tal situação se repete todos os anos, havendo sempre, para tais programas federais, despesas de um exercício pagas com receitas do exercício seguinte. Nesse sentido, quando a Defesa alega que ao final do exercício houve tal prejuízo, não menciona o benefício ocorrido no início do exercício.

Na presente discussão, porém, há uma informação relevante para a análise da irregularidade.

No Processo TC n.º 07657/20 (Prestação de Contas do Município de Itapororoca referente ao exercício financeiro de 2019), à fl. 23430, consta que *“o Balanço Patrimonial Consolidado apresenta superávit financeiro (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$ 1.853.105,80”*.

Reconhece-se que a existência de saldo financeiro remanescente, ainda que não altere o valor da receita orçamentária do exercício analisado, tem potencial para minimizar a gravidade do resultado orçamentário negativo.

Ressalte-se ainda que o percentual do déficit foi reduzido (0,56% da receita), o que também contribuiria para a redução da gravidade do fato no exercício.

Ponderando-se essas questões, conclui-se que a falha ora apontada não é, por si, irregularidade apta a colaborar para a valoração negativa das contas.



PROCESSO TC N.º 07115/21

– Falha na alimentação do Sistema GEOPB.

Sobre essa questão, a Auditoria, à fl. 5388, relata o seguinte achado:

Ocorre que a Prefeitura Municipal de Itapororoca não vem alimentando o GeoPB (Sistema de Acompanhamento de Obras deste Tribunal de Contas), conforme determina a Resolução Normativa nº 04/2017 e a Portaria nº 021/2012. Desta forma, o acompanhamento da evolução das obras pela Auditoria do TCE/PB, a partir das informações contidas no sistema, tornou-se inviável em função da falta de dados ou da confiabilidade dos dados, quando presentes.

O Secretário Executivo de Urbanismo do Município, Thiago Madruga de França, alegou que “devido à COVID-19 e problemas de saúde familiar com a engenheira fiscal do município, o acesso e os repasses de informações e documentações ao responsável por alimentar o sistema GeoPB foi dificultado, entretanto, as medidas cabíveis já foram tomadas e a alimentação ao sistema já está sendo atualizada no menor prazo possível”.

Em consulta realizada ao GeoPB, na data de 27 de abril de 2022, no entanto, restou claro que o problema permanece. Abaixo, seguem capturas de telas de três obras escolhidas ao acaso, conforme dados constantes no sistema. Estas obras figuram como “Em execução”. Ocorre que, pelo menos a obra relativa à Construção do Portal Turístico do Município já foi concluída e entregue à comunidade, conforme esta Auditoria pôde verificar in loco.

A gestora alega que as obras n.º 25062019, n.º 26072019 e n.º 05032022 já estariam atualizadas no Sistema GEOPB. Ocorre que a Auditoria, ao analisar a Defesa à fl. 6365, afirma que “os prints apresentados apenas demonstram o que a Auditoria já havia apontada: as obras foram registradas, contudo, suas atualizações não, inviabilizando a análise do andamento das obras pela Ferramenta”.

Corretamente, a Auditoria faz menção ao art. 8º da Resolução Normativa RN TC n.º 4/2017:



PROCESSO TC N.º 07115/21

Art. 8º. O não cumprimento integral desta Resolução [que dispõe sobre a remessa de dados de obras e serviços de engenharia, em formato digital], na forma e prazo, sujeitará o gestor responsável à multa pessoal de R\$ 500,00 (quinhentos reais), acrescida de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por dia de atraso, até o limite de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Entendo que a falha em si não enseja a reprovação das contas da gestora, porém, não se devem ignorar as disposições previstas nos regulamentos desta Corte. O fato enseja, portanto, a aplicação de multa do art. 56, VI, da LOTCE/PB, na forma da Resolução citada, e envio de recomendação para que a gestão encaminhe os dados de obras e serviços de engenharia, em formato digital, alimentando corretamente o Sistema GEOPB de acordo com a Resolução Normativa RN TC n.º 4/2017.

– Falhas de pessoal;

Inicialmente a Auditoria aponta que teria havido **gastos com pessoal acima do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal para o ente**. Assim foi relatado no Relatório Inicial à fl. 5395:

Os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 21.424.756,98 correspondente a 48,32 % da RCL, 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\$ 27.622.732,84, incluindo as obrigações patronais e inativos, correspondentes a 62,30 % da RCL, não atendendo ao final do ano, ao limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.

Para a Defesa, o valor de gastos com pessoal do Município não seria R\$ 27.622.732,84, mas sim R\$ 22.521.189,98, visto que não deveria ser computado o montante pago a título de obrigações patronais. Alega que, de



PROCESSO TC N.º 07115/21

acordo com o Parecer Normativo PN-TC-12/2007, as obrigações patronais não integrariam a base de cálculo das despesas com pessoal.

Ocorre que o próprio Parecer Normativo PN TC n.º 12/2007 dispõe o seguinte:

1. *A contribuição previdenciária devida pelos servidores integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2001 (LRF);*
2. *A contribuição patronal não integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2001 (LRF).*

Vê-se que ele não dispõe sobre o art. 19 da LRF. Apenas sobre o art. 20.

Por tal motivo, o TCE vem considerando que para fins do art. 19 da LRF, deve-se calcular o montante da despesa com pessoal considerando as obrigações patronais.

Atente-se que houve Alertas de n.º 00178/20 e de n.º 01973/20 informando que há *“despesa com pessoal fixada para o Município em percentual superior ao limite de alerta de 54% da Receita Corrente Líquida, conforme exigência do art. 59, §1º, II c/c o art. 19 da LC nº 101/00”*.

No exercício de 2019 (Processo TC n.º 07657/20), a Auditoria apontou as seguintes informações.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 20.919.900,03 correspondente a 52,31 % da RCL, 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\$ 21.945.545,47 correspondentes a 54,87 % da RCL, ATENDENDO ao final do ano, ao limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.



PROCESSO TC N.º 07115/21

Caso as obrigações patronais acima citadas sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para 66,92% e o do Executivo para 63,81%.

A análise comparativa de um exercício para o outro deve ser feita cotejando-se os números absolutos e relativos.

Primeiramente percebe-se um aumento significativo da Receita Corrente Líquida – RCL (de R\$ 39.992.694,65 em 2019 para R\$ 44.336.004,83 em 2020).

Houve também um grande aumento do valor absoluto das despesas com pessoal do ente, sem considerar as obrigações patronais (passando de R\$ 21.945.545,47 em 2019 para R\$ 22.521.189,98 em 2020).

Considerando as obrigações patronais, a despesa com pessoal passou de R\$ 26.763.173,35 em 2019 para R\$ 27.622.732,84 em 2020.

Assim, sem considerar as despesas com obrigações patronais, a despesa total com pessoal do ente corresponde a 54,87% da RCL em 2019 e a 50,80% da RCL em 2020. Considerando as despesas com obrigações patronais, a despesa total com pessoal do ente corresponde a 66,92% da RCL em 2019 e a 62,30% da RCL em 2020.

Nesse sentido, embora tenha havido um grande aumento das despesas com pessoal em números absolutos, relativamente à RCL houve um decréscimo.

De toda sorte, mesmo nessa situação são necessárias, em princípio, as medidas de restabelecimento do limite legal.



PROCESSO TC N.º 07115/21

Nesse contexto, cumpre aduzir que o simples fato de haver excesso de despesas com pessoal efetivamente não é, por si só, irregularidade apta a ensejar, assim que constatada, a reprovação das contas.

O fato ganha envergadura quando o/a gestor(a) deixa ultrapassar o limite e não toma as medidas cabíveis de forma efetiva para o retorno à legalidade. A redução gradual para o retorno à normalidade é o que prevê o sistema de controle desta despesa pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3.º e 4.º do art. 169 da Constituição.



PROCESSO TC N.º 07115/21

No caso dos autos, os limites foram constatados como estando acima do máximo legal, não tendo havido constatação do fato em exercício anterior.

Embora a ultrapassagem mais acentuada tenha ocorrido no âmbito do ente, e a LRF trate da redução dos Poderes, essa distinção ocorre no presente caso sobretudo por causa da sistemática do PN TC 12/07, já abordada. De qualquer modo, no âmbito municipal se sabe que é o Poder Executivo o maior responsável por essa situação.

Importa relembrar que o ano de 2020 foi marcado pelas trágicas consequências da pandemia de COVID-19, tendo o Congresso Nacional e a grande maioria das Assembleias Estaduais e Municipais declarado estado de calamidade pública. Nessa situação, a própria LRF suspende o prazo para o retorno ao limite legal para despesa de pessoal, veja-se:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; (...)

O Tribunal de Contas do Espírito Santo respondeu a uma consulta, em julho de 2021, reafirmando este entendimento. Destaca-se o PARECER EM CONSULTA TC-20/2021 – PLENÁRIO¹:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em RESPONDER assim aos quesitos da consulta:

¹ Processo 02688/2020-7 – Consulta.



PROCESSO TC N.º 07115/21

1.1. Os entes com calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo em decorrência do coronavírus, na forma do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

1.1.1. DURANTE A SITUAÇÃO CALAMITOSA, podem ultrapassar os percentuais previstos nos artigos 19 e 20, LRF, sem restrições financeiras, pois está suspenso o prazo para recondução aos limites previsto no art. 23, LRF. Após o fim da calamidade, esses entes devem adotar os procedimentos para retornar a despesa ao limite legal;

1.1.2. NÃO ESTÃO SUJEITOS ÀS VEDAÇÕES do art. 22, parágrafo único, LRF, mas estão sujeitos às proibições do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, que veda o aumento de despesa com pessoal, exceto, em algumas hipóteses, para os profissionais que atuam no combate ao coronavírus (art. 8º, §§1º e 5º, LC 173/2020);

1.1.3. ESTÃO SUJEITOS ÀS NULIDADES do art. 21, Lei de Responsabilidade Fiscal, não podendo aumentar despesas sem previsão legal anterior nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, exceto quanto aos profissionais que atuam no b. 73 V “” L 9.504/97 e do art. 8º, §§ 1º e 5º, LC 173/2020

No caso dos autos, essa matéria não foi objeto de alegação de defesa.

No entanto, após pesquisa, verifica-se que a Assembleia Legislativa reconheceu o estado de calamidade pública no Município de Itapororoca no exercício em questão², o que contribui para que a falha pela ultrapassagem do limite de pessoal tenha suas consequências minoradas quando da análise desta prestação de contas.

Como dito anteriormente, a ultrapassagem dos limites, por si só, não deve ensejar a valoração negativa das contas.

De todo modo, com a questão da pandemia e a possibilidade de se reconhecer a suspensão dos prazos de restabelecimento da legalidade, a situação deve ser avaliada sob esse contexto.

²<https://portalcorreio.com.br/alpn-calamidade-cg-outros-40-municipios/>



PROCESSO TC N.º 07115/21

Assim, ainda que se possa mitigar a irregularidade relativa à ultrapassagem dos percentuais de receita corrente líquida, há viabilidade no envio de recomendação para que sejam tomadas medidas efetivas a fim de reduzir as despesas de pessoal restabelecendo a legalidade.

Ainda com foco na gestão de pessoal, vale tratar do achado referente à **proporção elevada de servidores comissionados em relação ao total de efetivos.**

Os fatos foram expostos pela Auditoria da seguinte forma às fls. 5397/5398:

Em dezembro de 2020, de acordo com dados obtidos junto ao sistema SAGRES, a Prefeitura Municipal de Itapororoca contava com um total de 538 servidores efetivos.

Desses 538 servidores, 358 (66,54% do total) eram de servidores comissionados, número bastante expressivo.

Desses servidores comissionados, 238 ocupam o cargo comissionado de Assessor Especial (AESP). Portanto, quase a metade (44,23%) do número de servidores efetivos.

De outra banda, o município tinha, em dezembro de 2020, 94 contratados temporariamente por excepcional interesse público, dos quais 47 eram professores.

Resta claro que a Prefeitura tem burlado a regra constitucional do Concurso Público, de provas ou de provas e títulos, para a investidura em cargo ou emprego público (art. 37, inciso II da CF).

Deve o gestor se manifestar acerca da irregularidade ora apontada.

(...)

Verificou-se a contratação a título de excepcional interesse público de profissionais como nutricionistas, psicólogos, oficineiros, orientadores educacionais, professores, veterinário e assistente social. Abaixo reprodução do SAGRES ON LINE com tais contratações em 2020.

Quanto à existência desproporcional de servidores comissionados, a Defesa, traz os seguintes argumentos:



PROCESSO TC N.º 07115/21

Com razão, os cargos em comissão encontram-se previstos em Lei Municipal nº 164/2021, não havendo, portanto, que se falar em irregularidade. É com base na Lei que o município possui em seu quadro os cargos comissionados em questão.

No caso dos autos, a quantidade de cargos comissionados está prevista em lei e tem como finalidade atender aos interesses da administração, não sendo motivo para acarretar emissão de parecer contrário à aprovação das contas da Gestão.

Também compara a situação do Município com a do Supremo Tribunal Federal, em que há apenas 11 Ministros e 248 cargos comissionados. Quanto a essa última alegação, a Defesa se esquece de contabilizar os servidores efetivos no Supremo Tribunal Federal, que somam mais de 1.000 agentes públicos.

Além disso, é necessário esclarecer que o fato de haver lei específica criando os cargos em comissão não torna regular o fato. Destaque-se que a previsão legal sequer obriga o preenchimento dos cargos, ainda mais se não houver atribuições de direção, chefia e assessoramento envolvidas.

A Constituição Federal (art. 37, V, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) é cristalina ao afirmar que *“as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”*.

A Lei n.º 164/2001, às fls. 6132/6177, trata do Estatuto dos Servidores Públicos do Município. Não consta nos autos a criação dos referidos



PROCESSO TC N.º 07115/21

cargos de provimento em comissão em si, o que estaria na Lei que estrutura a Administração Pública.

De toda forma, é frontalmente desarrazoada a existência de 358 servidores comissionados para 531 servidores efetivos, contando que os cargos em comissão apenas se prestam às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Destaque-se ainda que se tratou do exercício de 2020, em que, com exceção da área de saúde, houve uma tendência geral de redução do aparato estatal. Aliás, a própria defesa menciona a LCP nº 173/20, que estabeleceu reduções com relação à ampliação de despesas de pessoal no período.

O fato aqui abordado, portanto, afeta a higidez da gestão municipal do ente, colaborando para a valoração negativa das contas, para a aplicação da multa do art. 56, II da LOTCE/PB e para o envio de recomendação para que a gestão promova o restabelecimento da legalidade, prevendo cargos comissionados em compatibilidade com o número de efetivos e limitando-os apenas aos casos estritos de assessoramento, chefia e direção.

Por fim, no tocante à alegação de **contratação temporária de pessoal por excepcional interesse público sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público**, a Defesa argumenta que as contratações foram realizadas “(...) em razão da mais absoluta necessidade e urgência em atender



PROCESSO TC N.º 07115/21

demandas em alguns setores do Município e autorizadas pela LEI MUNICIPAL 366/2013 (...)'".

Alega também que a Lei Complementar n.º 173/2020, em seu art. 8º, veda a criação de novos cargos e proíbe a realização de concurso público até 31 de dezembro de 2021. De fato, o art. 8º, II e V, dispõem que:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

(...)

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

Como a maioria dos contratados por excepcional interesse público relacionam-se ao exercício da função de professor, estes não se enquadrariam na exceção do art. 8º, § 1º, da mesma Lei Complementar.

A Constituição Federal estabelece a regra da investidura em cargo público através de concurso, bem como as possíveis exceções. Veja-se:

Art. 37. (...).

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

(...)

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



PROCESSO TC N.º 07115/21

O concurso público está atrelado à concretização da forma republicana de governo, sendo ainda, apesar de todas as dificuldades presentes no país, o modo mais democrático de ingresso nas carreiras estatais.

Trata-se de um processo que, ao tempo em que valoriza os mais qualificados, fortalece os órgãos que dele se utilizam para preencher seus cargos.

Entretanto, decorre da normativa constitucional que o exercício de cargo ou emprego público pode ser realizado por não concursados nas hipóteses de nomeação de cargo em comissão ou contratação por excepcional interesse público.

Na segunda hipótese, faz-se necessário que estejam presentes três requisitos, quais sejam: excepcional interesse público, temporariedade da contratação e hipótese prevista em lei.

A este respeito, importa transcrever importante lição de Alexandre Moraes³:

O texto constitucional permite a contratação temporária sem concurso público no art. 37, IX, mantendo disposição relativa à contratação para serviço temporário e de excepcional interesse público, somente nas hipóteses previstas em lei. Dessa forma, três são os requisitos obrigatórios para a utilização dessa exceção, muito perigosa, como diz Pinto Ferreira, por tratar-se de uma válvula de escape para fugir à obrigatoriedade dos concursos públicos, sob pena de flagrante inconstitucionalidade: - Excepcional interesse público; - Temporariedade da contratação; - Hipóteses expressamente previstas em lei. Observe-se, porém, a impossibilidade de contratação temporária por tempo indeterminado – ou de suas renovações sucessivas – para atender a necessidade permanente, em face do evidente desrespeito ao preceito constitucional que consagra a obrigatoriedade do concurso público; admitindo-

³MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, p. 161.



PROCESSO TC N.º 07115/21

se, excepcionalmente essa contratação, em face da urgência da hipótese e da imediata abertura de concurso público para preenchimento dos cargos efetivos.

O STF, em reconhecimento ao interesse público e à necessidade de continuidade da prestação dos serviços da Administração, externou a possibilidade de contratação através de excepcional interesse público para cargos de caráter permanente, veja-se:

O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. A alegada inércia da Administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal. ADI 3.068, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 24-2-06, DJ de 23-9-05

Este é também o entendimento demonstrado na seguinte decisão do STJ:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDOR PÚBLICO PARA ATIVIDADES DE CARÁTER PERMANENTE. Ainda que para o exercício de atividades permanentes do órgão ou entidade, admite-se a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (arts. 37, IX, da CF e 2o da Lei 8.745/1993) – qual seja, o crescente número de demandas e o elevado passivo de procedimentos administrativos parados junto ao órgão, que se encontra com o quadro de pessoal efetivo completo, enquanto pendente de análise no Congresso Nacional projeto de lei para a criação de vagas adicionais. O art. 37, IX, da CF dispõe que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Por sua vez, a Lei 8.745/1993, ao regulamentar o referido dispositivo, estabelece, em seu art. 2o, VI, “i”, que “Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: [...] atividades: [...] técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento



PROCESSO TC N.º 07115/21

transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990". Soma-se a isso o fato de que o STF já emitiu entendimento de que a CF autoriza contratações de servidores, sem concurso público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público. No caso ora em análise, observa-se o crescente número de demandas e o enorme passivo de procedimentos administrativos parados junto ao órgão, cujos atos de impulso não poderiam se dar, simplesmente, por meio de serviço extraordinário. Ademais, além de os temporários contratados estarem vinculados a uma demanda transitória e pontual, pautada no excesso do volume de trabalho em diversas áreas, é certo que a espera pela eventual realização do certame público poderá acarretar sérios prejuízos tanto ao erário como para a sociedade. Não restam dúvidas, portanto, que os fatos que justificam a contratação temporária (acúmulo do serviço) não está a violar a regra constitucional do concurso público, até mesmo porque se aguarda a tramitação no Congresso Nacional de projetos para criação de vagas adicionais. Precedentes citados do STF: ADI 3.247-MA, Tribunal Pleno, DJe 18/8/2014; ADI 3.386-DF, Tribunal Pleno, DJe 24/8/2011; e ADI 3.068-AM, Tribunal Pleno, DJ 24/2/2006. MS 20.335-DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 22/4/2015, DJe 29/4/2015.

Logo, verifica-se ser possível a contratação por excepcional interesse público para cargos de natureza permanente, entretanto, revela-se inafastável o preenchimento aos requisitos impostos.

Caberia, pois, ao gestor interessado oferecer prova inequívoca da transitoriedade, excepcionalidade e previsão legal das contratações em questão, o que não foi feito, sendo questionáveis as argumentações apresentadas.

Não se desconhece, porém, que a contratação de temporários é uma das exceções contidas no artigo 8º, IV, da LCP 173/20, justamente por



PROCESSO TC N.º 07115/21

causa da pandemia. Assim, não há como se concluir, ao contrário da situação dos comissionados, que houve violação ao referido dispositivo.

Ainda assim, não se afasta necessariamente a consideração do fato como irregular em razão da contratação de temporários de maneira ilegal e desarrazoada.

A partir dos elementos fáticos que constam dos autos, notadamente a tabela de fl. 5397, vê-se que ao longo do exercício o número de temporários, se comparado ao de comissionados e efetivos, ainda se manteve em patamar inferior. Aparentemente o foco da gestão recaiu sobre os comissionados, o que ocasionou a distorção antes discutida.

Assim, a situação dos temporários permanece em uma zona limítrofe de legalidade. Havia possibilidade de contratação temporária pela LCP nº 173/20, mas os requisitos constitucionais e legais ainda se faziam necessários. Como a realização de concurso público estava vedada, via de regra, abre-se espaço para alguma aceitação do argumento defensivo. A partir de tais incertezas, afasta-se a consideração do fato para fins de valoração negativa das contas, sem prejuízo do envio de recomendação.

Assim, ponderando-se o cenário fático da gestão de pessoal aqui apreciada, pode-se concluir que: (a) a ultrapassagem do limite de pessoal foi mitigada pelo estado de calamidade; (b) a contratação de temporários, ainda que justificada de modo superficial, pode ser mitigada se comparados os números de agentes públicos nas demais categorias e o cenário da pandemia; e (c) a nomeação de comissionados de modo desproporcional ao de efetivos,



PROCESSO TC N.º 07115/21

dissociados dos requisitos constitucionais, manteve-se irregular, afetando a gestão de pessoal no exercício e, pois, contribuindo para a valoração negativa das contas e aplicação de **multa**, na forma do artigo 56, II, da LOTCE/PB, bem como o envio de recomendação para que sejam observados os arts. 19 e 20 da LRF, com aplicação do art. 21 e segs. da LRF e do art. 169 da CF.

– Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;

A Auditoria relata às fls. 5392/5393 o seguinte:

De acordo com os dados obtidos no sistema SAGRES deste TCE, o valor relativo à Receita do FUNDEB, constante do Quadro Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Relatório de Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itapororoca é de: R\$ 12.498.402,05 (Cota-parte + Complementação).

Ocorre, no entanto, que os dados obtidos junto ao site do Banco do Brasil (Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação - FUNDEB) apontam para um total de R\$ 13.208.121,55 (Cota-parte + Complementação), resultando numa diferença de R\$ 709.719,50. A tabela abaixo mostra, mês a mês, os valores relativos às transferências. Observa-se um total de R\$ 12.558.536,72 em créditos do fundo e R\$ 649.584,83 de complementação da União, em 2020.

A respeito dessa discussão, a Defesa traz as seguintes explicações às fls. 5450/5451:

Nessa toada, ao analisar os documentos, verifica-se facilmente duas situações ao elaborar o quadro abaixo, onde aponta a diferença de 709.719,50. Vejamos: (...)

Primeiramente, nos totais na coluna do crédito do Fundo, podemos ver que já se encontram todos os valores/créditos em cada mês, a título de FUNDEB. Portanto nele já se encontra o total de R\$ 649.548,83, colocados na coluna complementação da união, gerando assim duplicidade de valores e, quando retirados, passa a diferença apresenta a ser no montante de R\$ 60.134,67 (R\$ 709.719,50 - R\$ 649.584,83).

21/24



PROCESSO TC N.º 07115/21

A nova diferença apresentada de R\$ 60.134,67, refere-se a GRO 1959, de 22/04/2020, que foi creditada corretamente na conta do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, entretanto, codificada equivocadamente com a codificação da Receita de Cota-Parte do ICMS principal. (. 006).

Em suma, todas as receitas foram registradas com seus valores corretos, com exceção de GRO 1959, já citada, que apresentou equívoco formal no registro em comento, tão somente na codificação da Receita, motivo pelo qual, não gerou qualquer prejuízo financeiro ao erário público a inconsistência formal que enseje distorção relevante nas demonstrações contábeis do Município de Itapororoca na Paraíba.

Requer a Defesa, assim, que a falha seja reconhecida como meramente formal.

De fato, a Auditoria reconhece a procedência das alegações. Nesse sentido, tendo havido o registro dos ingressos, mas de forma divergente do devido, realmente se trata de falha formal. Não é, assim, irregularidade apta a ensejar a reprovação das contas, podendo ensejar o envio de recomendação para que haja o devido registro dos fatos contábeis em observância ao princípio da fidelidade.

CONCLUSÃO

Isto posto, opina este representante do Ministério Público de Contas no sentido da:

1. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo da responsável pelo Poder Executivo do Município de Itapororoca, a Sr.^a **Elissandra Maria Conceicao de Brito** e **irregularidade de suas contas de gestão**, relativas ao exercício de 2020;



PROCESSO TC N.º 07115/21

2. **Aplicação da multa** do art. 56, II e VI, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;

3. **Envio de recomendações** à atual gestão da Prefeitura de Itapororoca:

- ♦ *para que a gestão encaminhe os dados de obras e serviços de engenharia, em formato digital, alimentando corretamente o Sistema GEOPB de acordo com a Resolução Normativa RN TC n.º 4/2017;*
- ♦ *para que sejam tomadas medidas efetivas a fim de reduzir as despesas de pessoal, restabelecendo a legalidade;*
- ♦ *para que a gestão promova o restabelecimento da legalidade, prevendo cargos comissionados em compatibilidade com o número de efetivos e limitando-os apenas aos casos estritos de assessoramento, chefia e direção;*
- ♦ *para que, sempre que houver a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sejam comprovados seus requisitos;*
- ♦ *para que haja o devido registro dos fatos contábeis em observância ao princípio da fidelidade.*

É como opino.

João Pessoa, 5 de julho de 2022.



PROCESSO TC N.º 07115/21

LUCIANO ANDRADE FARIAS

Procurador do Ministério Público de Contas/PB

P
r
o
c
u
r
a
d
o
r

d
o

M
i
n
i
s
t
é
r
i
o

P
ú
b
l
i
c
o

24/24