



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



ANÁLISE DE DEFESA

Processo nº: 1015557

Natureza: DENÚNCIA

Relator: : CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

Data da Autuação: 18/07/2017

1. INTRODUÇÃO

Por meio de ofício protocolizado nesta Casa em 30/06/2017, sob o n. 0023162-10-2017, fl. 01 a 15, acompanhado do documento de fl. 16 a 169, o Sr. Gilmar Leonel da Costa, representado pelo seu Procurador Sr. Márcio Alberto Teixeira da Costa, OAB/MG n. 86.846, ofereceu denúncia a este Tribunal a respeito de possíveis irregularidades que teriam sido praticados pelo Prefeito Municipal de Vargem Bonita, Sr. Belchior dos Reis Faria (Gestão 2013/2016), na realização do Concurso Público regido pelo Edital 01/2014, publicado em setembro daquele ano.

Informou que em dezembro de 2014, o edital sofreu rerratificação, tendo sido excluído do Concurso Público a vaga de fisioterapia I e “diminuindo as vagas oferecidas para Motorista, Orientador Educacional e Professor de Educação Básica”, e que após alteração do edital originalmente publicado, houve alteração do número de vagas do Concurso para 43.

Afirmou que após a realização das provas e homologação do resultado do Concurso, ocorrida em 24/04/2015, em afronta aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e a legislação infraconstitucional que disciplina a matéria, o ex-prefeito passou a expedir atos administrativos de convocação e posse aos candidatos classificados acima do limite inicial, que era 43 (quarenta e três) vagas.

O denunciante citou vários exemplos de cargos para os quais houve nomeações acima do previsto, fl. 03/05, alegando que tais atos foram praticados com vistas a admitir seus afilhados políticos que não foram classificados dentro do número de vagas.

Ao final, após discorrer sobre as falhas relativas a ausências de justificativa, de planejamento e de interesse público nas contratações excedentes, afirmou que foram descumpridos os requisitos estabelecidos nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ultrapassando o limite de 95% do teto máximo de gastos com pessoal (60% da receita corrente líquida – inc. III do art. 19) fixado no parágrafo único do art. 22 da referida norma legal, que impõe ao gestor público a redução de gastos.

Finalmente, requereu a suspensão liminar dos atos de admissão, a seu ver lesivos ao patrimônio público, como medida cautelar.

Em análise à documentação protocolizada, o Núcleo de Triagem, por meio do Relatório n. 424/2017, fl. 170 e 171, concluiu pela autuação como denúncia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Remetidos os autos à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal para análise, essa ratificou a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (Expediente 026/2017) e sugeriu a autuação como denúncia.

Recebida a documentação como denúncia pelo então Conselheiro-Presidente em 17/07/2017, foi determinada sua autuação e distribuição ao Conselheiro-Relator Wanderley Ávila, conforme despacho de fl. 176 e termo de distribuição de fl. 177.

No despacho do Conselheiro-Relator, em 21/07/2017, em análise do pedido de suspensão liminar dos atos de admissão de pessoal, este observou que pela documentação constante dos autos os atos de nomeação já haviam sido editados e publicados, encontrando-se os servidores, a princípio devidamente aprovados no concurso público, em exercício, fl. 178 a 179. Nesse sentido, ponderou que o provimento cautelar requerido sem lastro probatório e sem a devida plausibilidade, naquele momento processual, poderia gerar “na verdade grande dano aos servidores e suas famílias”.

Segundo a decisão do Relator, dada a ausência nos autos de elementos suficientes para comprovação dos fatos noticiados pelo denunciante e considerando que a matéria demandada exigiria maior aprofundamento e estudo acerca da ilegalidade alegada, que não se encontraram presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, razão pela qual foi negado deferimento ao pleito para adoção de medida cautelar de suspensão dos atos de admissão de pessoal.

Determinou, por fim, que fossem os autos encaminhados à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para que procedesse à análise dos fatos denunciados à luz das disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como impacto orçamentário-financeiro da despesa e cumprimento do limite de despesas com pessoal, devendo a unidade técnica informar se a matéria já foi objeto de exame por esta Corte em outros processos, elaborando relatório conclusivo no qual deveria ser indicada a documentação necessária à elucidação dos fatos, nos termos do art. 141 do Regimento Interno deste Tribunal, fl. 178.

O Conselheiro-Relator determinou, ainda, que fossem os autos encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão para que procedesse a análise criteriosa, conforme sugerido, fl. 174/174v, indicando detalhadamente os documentos necessários à completa instrução dos autos.

Os presentes autos foram encaminhados a este Órgão Técnico, o qual, após análise preliminar, fl. 184v, informou que não foram encontrados processos que tratassem da matéria ora enfocada, e que a documentação juntada é insuficiente para que se procedesse à análise conclusiva quanto ao fato denunciado, sendo necessário intimar o atual Chefe do Executivo para que enviasse a esta Corte a documentação referente a fase interna do certame, conforme relacionada fl. 184v/185.

Informou, ainda, que em consulta ao SIACE/PCA (documento anexo fl. 183) constatou-se que os limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 referente ao dispêndio com o pessoal dos exercícios de 2015 e 2016 foram ultrapassados sem quaisquer justificativas ou manifestação do gestor, inclusive com anexação de demonstrativos relativos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigidos pela legislação retro.

Em seguida, os presentes autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, a qual, após exame preliminar, opinou pela intimação do atual Prefeito de Vargem Bonita

para que prestasse esclarecimentos e encaminhasse documentos quanto aos fatos denunciados, especialmente os especificados no item 2.2, fl. 189v.

O Ministério Público de Contas, em sua manifestação à fl. 192, após discorrer sobre as análises preliminares das unidades técnicas, requereu a citação dos responsáveis e o envio da documentação.

Por meio do despacho de fl. 193/193v, o Conselheiro-Relator determinou a intimação do Sr. Samuel Alves de Matos, Prefeito Municipal de Vargem Bonita, para que fossem prestados esclarecimentos e encaminhasse documentos atinentes quanto aos fatos denunciados especificados nos exames técnicos, fl. 184/185.

Em cumprimento a tal determinação, o Prefeito Municipal protocolizou em 06/08/2018, sob o n. 46395-10, o Ofício GAB/PREF/066/2018, fl. 196 a 199, acompanhados dos documentos de fls. 200 a 303.

Em 16/08/2018, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria *“para que proceda ao seu reexame, no que tange à matéria de sua competência”*, fl. 305. A análise desta Coordenadoria foi realizada à fl. 342/347.

Em seguida, o Ministério Público de Contas requereu a citação dos responsáveis para apresentação de defesa (fl.354).

O Conselheiro-Relator determinou a citação do Sr. Belchior dos Reis Faria, Prefeito de Vargem Bonita no período de 2013/2016, para apresentar as razões de defesa (fl.355). A defesa foi apresentada às fls.358/530.

Por fim, os autos foram remetidos a essa 4ª Coordenadoria para reexame.

2. ANÁLISE DE DEFESA

2.1 Apontamento:

Ausência de estimativa de impacto financeiro-orçamentário na fase interna.

2.1.1 Nome do(s) Defendente(s):

Belchior dos Reis Faria.

2.1.2 Razões de defesa apresentadas:

No que diz respeito à ausência de estimativa do impacto orçamentário na fase interna, especialmente no que diz respeito à necessidade de realização de estudo sobre o impacto da realização do concurso público, o denunciado argumenta:

Não há que se falar em elaboração da estimativa de impacto orçamentário previamente à realização do concurso público, haja vista que quando da criação dos cargos por lei, foi encaminhado à Câmara Municipal, justamente com o respectivo projeto, o impacto orçamentário, que é inclusive condição para a apreciação do projeto pelo legislativo municipal.

A publicação do edital de concurso público visa tão somente a efetivação das contratações da Administração dentro do número de vagas que já estavam previamente fixadas na lei.

Quanto à criação e aumento dos números de vagas dos cargos, esclarecemos que foram encaminhadas leis (que seguem em anexo) juntamente com os respectivos impactos orçamentários financeiros, comprovando a ausência de qualquer irregularidade na homologação do Concurso Público em questão.

O defendente cita como exemplo o cargo de “Agente de Zoonose”, cujo projeto de lei tratando de sua criação acompanhou o estudo de impacto orçamentário, conforme anexo.

Quanto à necessidade de declaração do ordenador de despesas de que o aumento tinha adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO, bem como a comprovação da necessidade de criação de novos cargos pelas dificuldades de prestação de serviços por falta de pessoal, o defendente argumenta que essa foi suprida no Projeto de Lei complementar nº 03/2014, razão pela qual estaria plenamente cumprido o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

No que tange a necessidade de estimativa prevista no inciso I do art. 16 e a demonstração da origem dos recursos para o custeio prevista no art.17 para os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado, o defendente argumenta:

Conforme indicado no item “a”, o ato que criou o aumento da despesa foi a criação dos cargos mediante projeto de lei que foi encaminhado para a Câmara Municipal devidamente acompanhado da estimativa de impacto orçamentário.

Ou seja, não é a publicação do edital do concurso que criou ou aumentou despesa obrigatória de caráter continuado, e sim a criação dos cargos, a exemplo o Projeto de Lei Complementar 03/2014 encaminhado para a Câmara Municipal.

Quanto à demonstração da origem dos recursos em conformidade com o art. 17 da LRF, destacamos a título de exemplo, o Projeto de Lei Complementar 03/2014 que alterou o Plano de Cargos:

[...]

Portanto, demonstrado que houve a estimativa de impacto orçamentário financeiro e a comprovação da origem dos recursos conforme exigido pela Lei Complementar nº 101/2000.

2.1.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

- Mensagem ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fl.366).
- Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fls.367-378).
- Anexos ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fls.379-402)
- Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro da Lei Complementar nº 03/2014 (fls.403-407)
- Origem dos recursos para o custeio - Lei Complementar nº 03/2014 (fl.408)
- Declaração do ordenador de despesas - Lei Complementar nº 03/2014 (fl.409)
- Parecer da Câmara de Vereadores quanto ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fls.410-415)
- Exposição de motivos à Emenda modificativa nº 001/2014 ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014, feita pela Câmara de Vereadores (fls.416-417)
- Documentação referente aos Projetos de Lei Complementar nº 04 e 05 de 2009 (fls.418/515).

- Cópia das razões de defesa (fls.515/530).

2.1.4 Análise das razões de defesa:

Conforme mencionado pela Unidade Técnica no exame inicial às fls.345/346, a realização de concurso público para contratação de pessoal em caráter efetivo, por se tratar de assunção de despesa obrigatória de caráter continuado, só poderá ocorrer se for demonstrada a origem dos recursos para o custeio e a adequação aos limites de gasto com pessoal e acréscimos dela decorrentes, nos termos do art.169, §1º, da Constituição Federal, bem como a elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação com a LOA, a LDO e o PPA, conforme dispõe o art. 16, I e II e o §1º do art.17 da LRF.

Apontou a Unidade Técnica que o Prefeito, ao apresentar suas informações, afirmou que não foi encontrada a documentação exigida pela legislação mencionada (fl.345-v):

Diante das informações prestadas pelo Prefeito de que não foi encontrada nenhuma documentação referente a *“Projeção e adequação dos limites de gasto com o pessoal e acréscimos dele decorrentes, Disponibilidade Orçamentária, Impacto Orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, Declaração do Ordenador de Despesas de que o aumento tivesse adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO”*, ficou caracterizado que não foram cumpridos os dispositivos legais e constitucionais, retromencionados, tendo sido confirmado o apontamento denunciado, quanto à fase inteira do certame.

Já em âmbito de defesa, o defendente argumenta, em síntese, que não há que se falar em elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro previamente à realização do concurso público, pois “quando da criação dos cargos por lei, foi encaminhado à Câmara Municipal, juntamente com o respectivo projeto, o impacto orçamentário”, assim como a declaração do ordenador de despesa (fl.359). Complementando, colaciona os estudos orçamentários realizados para a criação dos cargos previstos no concurso público realizado.

Pois bem.

Analizando a documentação trazida pelo defendente, verifica-se que foram colacionados apenas os estudos orçamentários-financeiros referentes à criação dos cargos públicos, nada trazendo sobre a deflagração do concurso público em si.

A legislação é clara quanto à necessidade de se demonstrar a origem dos recursos para o custeio da despesa e a sua adequação aos limites de gasto com pessoal, conforme dispõe o art.169, §1º, incisos I e II da C.R/88. Existe, ainda a exigência legal de se elaborar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação com a LOA, a LDO e o PPA. É o que dispõe o art. 16, I e II e o §1º do art.17 da LRF. Veja-se:

CR/1988, art. 169, §1º, I e II.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

LRF, art. 16, I e II e 17, §1º.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

O defendente não logra êxito em comprovar o cumprimento das exigências previstas na legislação para a deflagração do concurso público, especialmente no que diz respeito ao artigo 169, §1º, da Constituição Federal e aos arts. 16, incisos I e II, e 17, §1º, da LRF. O ato de se **realizar um concurso público** é complementemente diferente do ato de se **criar o cargo público** a ser preenchido por meio de concurso, devendo o gestor cumprir as exigências em ambos os casos, até porque podem se dar em momentos distintos, com situações financeiras complementemente distintas.

Pelo exposto, opina-se pela improcedência da defesa apresentada quanto a este ponto.

2.1.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.1.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

2.2 Apontamento:

Extrapolação dos limites previstos da LRF para gastos com pessoal.

2.2.1 Nome do(s) Defendente(s):

Belchior dos Reis Faria.

2.2.2 Razões de defesa apresentadas:

Quanto à alegação de que as despesas com pessoal de 53,46% e 52,38% ultrapassaram o limite prudencial de 51,30 da receita corrente líquida, conforme dispõe o parágrafo único do art.22 da LRF, o defendente argumenta:

Cumprir destacar que a realização do Concurso Público objetivou atender às orientações dos órgãos de fiscalização, especificamente Ministério Público no sentido de que a contratação sem concurso público constituiria inconstitucionalidade sujeitando o gestor a diversas ações manejadas por aquele órgão.

Como os cargos previstos no concurso eram essenciais para não ocorrer a descontinuidade dos serviços sem causar prejuízos à população, não restou alternativa senão a abertura do concurso público para a contratação dos servidores.

2.2.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

- Mensagem ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fl.366).
- Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fls.367-378).
- Anexos ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fls.379-402)
- Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro da Lei Complementar nº 03/2014 (fls.403-407)
- Origem dos recursos para o custeio - Lei Complementar nº 03/2014 (fl.408)
- Declaração do ordenador de despesas - Lei Complementar nº 03/2014 (fl.409)
- Parecer da Câmara de Vereadores quanto ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fls.410-415)
- Exposição de motivos à Emenda modificativa nº 001/2014 ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014, feita pela Câmara de Vereadores (fls.416-417)
- Documentação referente aos Projetos de Lei Complementar nº 04 e 05 de 2009 (fls.418/515).
- Cópia das razões de defesa (fls.515/530).
- Origem dos recursos para o custeio - Lei Complementar nº 03/2014 (fl.408)
- Declaração do ordenador de despesas - Lei Complementar nº 03/2014 (fl.409)

- Parecer da Câmara de Vereadores quanto ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014 (fl.410-415)
- Exposição de motivos à Emenda modificativa nº 001/2014 ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2014, feita pela Câmara de Vereadores (fl.416-417)
- Documentação referente aos Projetos de Lei Complementar nº 04 e 05 de 2009 (fls.418/515).
- Cópia das razões de defesa (fls.515/530).

2.2.4 Análise das razões de defesa:

A Unidade Técnica constatou, na análise inicial, que o Município de Vargem Bonita estava vedado a admitir ou contratar pessoal, por estar acima do limite prudencial (fl.346):

Esta Unidade Técnica verificou por meio do Relatório de Gestão Fiscal Anexo I, data base 30/06/2016, no período de julho de 2014 a junho de 2015 e julho/2015 a junho/2016, fl. 183, que as despesas com pessoal de 53,46% e 52,38%, respectivamente, embora não tenha ultrapassado o limite legal de 54%, ultrapassou o limite prudencial de 51,30% (da receita corrente líquida).

O defendente argumenta, em síntese, que a realização do Concurso Público objetivou atender às orientações dos órgãos de fiscalização, “especificamente Ministério Público no sentido de que a contratação sem concurso público constituiria inconstitucionalidade sujeitando o gestor a diversas ações manejadas por aquele órgão” (fl.365). E continua:

Como os cargos previstos no concurso eram essenciais para não ocorrer a descontinuidade dos serviços sem causar prejuízos à população, não restou alternativa senão a abertura do concurso público para a contratação dos servidores.

Entretanto, o defendente não comprova a realização de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) com qualquer órgão de fiscalização ou de controle, nem orientação externa no sentido de ser necessária a realização de concurso. Assim, entende-se que a conduta do gestor público responsável pela admissão de pessoal em descompasso com a LRF não está isenta de responsabilização.

Pelo exposto, opina-se pela improcedência da defesa apresentada quanto a este ponto.

2.2.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.2.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

3. CONCLUSÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Ausência de estimativa de impacto financeiro-orçamentário na fase interna.

Extrapolação dos limites previstos da LRF para gastos com pessoal.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO (FISCALIZAÇÕES)

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Belo Horizonte, 20 de novembro de 2019

Hugo Carvalho Soares de Lima

TC-NS-14 - Analista de Controle Externo

Matrícula 32511