



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

Origem: Prefeitura Municipal de Manaíra

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: José Simão de Sousa (ex-Prefeito)

Advogado: José Lacerda Brasileiro (OAB/PB 3911)

Contador: Rogério Lacerda Estrela Alves (CRC/PB 7327/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Manaíra. Exercício de 2016. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Atendimento integral da LRF. Registros contábeis incorretos. Falhas na gestão de pessoal. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00234/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOSÉ SIMÃO DE SOUSA, na qualidade de Prefeito do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2016**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 448/530, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Carlos Alberto Oliveira, subscrito pelo Chefes de Divisão ACP Gláucio Barreto Xavier e de Departamento ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **Manaíra** possui 11.094 **habitantes**, sendo 6.215 habitantes da zona urbana e 4.879 habitantes da zona rural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

- 2.3.** A **lei orçamentária anual** (Lei 416/2015) **estimou** a **receita** em R\$29.076.450,00 e **fixou** a **despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$14.538.225,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 2.4.** Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$6.880.954,68;
- 2.5.** A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$22.000.980,01, sendo R\$20.575.017,01 em receitas **correntes**, descontada a transferência do montante de R\$2.385.562,29 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.425.963,00 em receitas de **capital**;
- 2.6.** A **despesa executada** totalizou R\$21.957.431,81, sendo R\$675.888,77 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$17.381.518,91 em despesas **correntes** (R\$671.688,77 do Poder Legislativo) e R\$4.575.921,90 em despesas de **capital** (R\$4.200,00 do Poder Legislativo);
- 2.7.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 0,2% (R\$43.548,20) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um **saldo para o exercício seguinte**, no montante de R\$789.517,33, distribuído entre Caixa (R\$22,35) e Bancos (R\$789.494,98); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$494.003,88;
- 2.8.** Foram realizados 72 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$8.625.450,70 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, não havendo indicação, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação;
- 2.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$4.404.344,82, correspondendo a 20,06% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$100.000,00, não sendo indicado excesso;
- 2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.11.01. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$4.408.724,12, correspondendo a **71,9%** dos recursos do FUNDEB (R\$6.131.630,22) na remuneração do magistério da educação básica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

2.11.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$3.571.934,19, correspondendo a **28,81%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$12.395.608,85;

2.11.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$2.204.195,52, correspondendo a **18,92%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$11.647.434,76);

2.11.04. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$9.070.869,10 correspondendo a **44,09%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$20.575.017,01;

2.11.05. Pessoal (Ente): gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$367.544,89, totalizou R\$9.438.413,99, correspondendo a **46,09%** da RCL;

2.11.06. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **56,31%** e o do Executivo para **53,87%**;

2.12. Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 498 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
Comissionado	124	29,59	132	30,07	136	29,06	157	31,53	26,61
Contratação por excepcional interesse público	31	7,40	50	11,39	72	15,38	74	14,86	138,71
Efetivo	253	60,38	250	56,95	253	54,06	257	51,61	1,58
Eletivo	10	2,39	6	1,37	6	1,28	9	1,81	-10,00
Inativos / Pensionistas	1	0,24	1	0,23	1	0,21	1	0,20	0,00
TOTAL	419	100,00	439	100,00	468	100,00	498	100,00	18,85

2.13. Os **relatórios resumidos** da execução orçamentária (REO) e de **gestão fiscal** (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

2.14. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em junho de 2016, conforme Documento TC 34978/16, tendo a Auditoria com base nos critérios legais elaborado o quadro a seguir (fls. 283/292):

RESUMO				
Temas / Parâmetros	Pontuação Máxima	% Máximo	Pontuação Recebida	% Recebido
1 - CONTEÚDO	500	50%	390	7,8
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	300	30%	130	4,3
3 - USABILIDADE	200	20%	175	8,8
PONTUAÇÃO TOTAL	1.000	100%	695	7,0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

2.15. Foi indicada **suficiência financeira** para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato;

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	789.517,33
2. Restos a Pagar	204.179,40
3. Depósitos	187.204,60
4. Consignações	0,00
5. Ajustes *	392.072,19
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	6.061,14
Suficiência Financeira	
Fonte: PCA, SAGRES, Anexo XX e Constatações da Auditoria	
* - Saldo de recursos vinculados (convênios)	

2.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$873.539,85, representando 7,58% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 106,18% do valor fixado no orçamento (R\$822.720,00);

2.17. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

2.18. Houve registro de denúncia neste Tribunal relativa ao exercício em análise, consubstanciada no Processo TC 17138/16, tendo por objetivo a suspensão imediata de três licitações promovidas pelo gestor municipal no último bimestre do mandato. Foi proferida decisão Singular DS1 - TC 00087/16) pelo então Relator, Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, suspendendo as tomadas de preços 12, 13 e 14/2016, até decisão final de mérito. O processo encontra-se no DEA para verificação de cumprimento da decisão singular proferida;

2.19. Não foi realizada diligência in loco;

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

3. Devidamente intimada, a autoridade responsável apresentou defesa (fls. 542/703), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 710/715, através do ACP Marcos Antônio da Silva e do Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, no qual foi registrada a permanência das seguintes eivas:

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

3.2. 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota de lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 718/724), solicitou o retorno dos autos à Auditoria, a fim de que fossem examinadas questões não apontadas no relatório inicial, referentes à dívida pública da edibilidade e às contribuições previdenciárias.
5. Relatório de complementação de instrução emitido pela Auditoria (fls. 727/730), por meio do ACP Bruno Ribeiro Pereira e subscrito pelo mesmo Chefe de Divisão, registrou o seguinte:
 - 5.1. A **dívida** municipal ao final do exercício correspondia a R\$3.439.2785,35, representando 18,58% da receita corrente líquida;
 - 5.2. Em relação à temática **previdenciária**, foi observado, quanto ao **Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, o recolhimento patronal de R\$1.556.668,80, R\$7.807,69 abaixo da estimativa de R\$1.564.476,49.
6. Por meio de despacho proferido à fl. 731, o processo foi encaminhado ao Parquet de Contas, a fim de que fosse emitido parecer de mérito, já que os novos achados da Auditoria não possuíam relevância para estabelecimento de nova intimação da autoridade responsável.
7. Novamente instado a se pronunciar, aquela representante do Ministério Público de Contas opinou pela (fls. 733/738): **7.1**) emissão de parecer favorável à aprovação das contas de governo; **7.2**) regularidade com ressalvas das contas anuais de gestão; **7.3**) declaração de atendimento integral da lei de responsabilidade fiscal; **7.4**) aplicação de multa; e **7.5**) expedição de recomendação.
8. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04348/14. Parecer PPL – TC 00139/15 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00686/15 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento integral** da LRF, **multa e recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 04257/15. Parecer PPL – TC 00105/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00404/16 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento integral** da LRF e **recomendações**);

Exercício 2015: Processo TC 03945/16. Parecer PPL – TC 00331/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00940/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa e recomendação**).
9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o *caput*, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo**, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que **Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc.** atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).*

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios)**. Revelam o cumprir do orçamento, dos **planos de governo, dos programas governamentais**, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

*prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de **administradores e gestores públicos**, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de **débito e multa** (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o **Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

Depreende-se, pois, que o Prefeito ao exercitar *“a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”*.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

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

No exame envidado, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como mácula o fato de que despesas com pessoal, no valor de R\$86.380,00, teriam sido incorretamente contabilizadas no elemento 36 – outros serviços de terceiros – pessoa física, conforme consta do Documento TC 66057/17.

Em sede de defesa, o gestor responsável argumentou, em síntese, que os gastos indicados foram realizados para atender demandas pontuais/eventuais da administração, sendo a contratação dos profissionais autônomos, na sua grande maioria, custeada por meio recursos federais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

A Unidade Técnica, contudo, manteve seu entendimento de que as despesas tinham sido incorretamente contabilizadas, porquanto a peridiocidade das despesas demonstraria que se cuidava efetivamente de despesa com pessoal. O Órgão Técnico consignou, ainda, que, apesar de ter incluído tais despesas no montante total de gasto com pessoal, os limites não foram extrapolados.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC¹. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

Deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara os gastos com pessoal do Município em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

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.

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público destinada a

¹ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

ocupação de atividades típicas de provimento efetivo, descumprindo a regra da admissão por meio de concurso público.

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos*”.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno.

Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Conforme levantamento de Unidade Técnica, concretizado com base no SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante o exercício de 2016, foi ampliada, sendo registrados 31 contratos precários no mês de janeiro e 74 ao término do ano. Essas contratações precárias representaram 14,47% do pessoal efetivo.

Consoante asseverado alhures, as contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público.

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.²

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor JOSÉ SIMÃO DE SOUSA, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2016**, **VOTO** no sentido de que este Tribunal decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às exigências da LRF; **II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão do Senhor JOSÉ SIMÃO DE SOUSA, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de registros contábeis incorretos e falhas na gestão de pessoal; **III) RECOMENDAR** à atual gestão do Município de Manaíra adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria, assim como guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; e **IV) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

² “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05499/17

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05499/17**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor JOSÉ SIMÃO DE SOUSA, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2016**, com declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão do Senhor JOSÉ SIMÃO DE SOUSA, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de registros contábeis incorretos e falhas na gestão de pessoal;

III) RECOMENDAR à atual gestão do Município de Manaíra adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria, assim como guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; e

IV) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 19 de Junho de 2019 às 11:51



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 6 de Junho de 2019 às 11:23



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 10 de Junho de 2019 às 09:20



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL