



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

Origem: Prefeitura Municipal de Manaíra

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2017

Responsável: Manoel Bezerra Rabelo (Prefeito)

Advogado: Leonardo Paiva Varandas (OAB/PB 12525)

Contadora: Cynthia Dallanna Alves da Fonseca Nunes (CRC/PB 8470/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Manaíra. Exercício de 2017. 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. Registro inadequado da dívida. Atendimento parcial da LRF. Irregularidades na gestão de pessoal. Descumprimento de normativo do TCE/PB. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Determinação. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00199/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de Prefeito do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2017**.
2. Durante o exercício de 2017 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria e a feitura de **10 relatórios de acompanhamento** (entre iniciais e de defesa, incluindo sobre balancetes e instrumentos orçamentários), com emissão de **05 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2017 houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 672/775, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Renato Sérgio Valença Pascoal, (subscrito pelo Chefe de Divisão ACP José Luciano Sousa de Andrade e pelo Chefe de Departamento ACP Plácido Cesar Paiva Martins Junior), com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2017 (fl. 776).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 782/1141) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com respectivos documentos (fls. 1142/1467), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 1498/1610, da lavra dos mesmos ACP e Chefe de Divisão.
6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 6.1. Apresentação da prestação de contas no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2017) o Município de **Manáira** possui 11.120 habitantes, sendo 6.230 habitantes da zona urbana e 4.890 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 425/2016) estimou a receita em R\$28.373.521,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$14.186.760,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA. As leis 431/2017; 436/2017; 437/17 e 440/17 autorizaram a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$1.392.000,00;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$8.014.397,10, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$3.447.181,05. No caso dos créditos especiais foram abertos R\$685.000,00 e utilizados R\$422.026,88 também com a indicação das fontes de cobertura;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$22.605.310,77, sendo R\$22.327.710,77 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.321.034,74 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$277.600,00 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$20.436.568,96, sendo R\$921.506,30 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$19.186.886,49 (R\$918.806,30 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.249.682,47 (R\$2.700,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
 - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 9,59% (R\$2.168.741,81) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$3.239.541,95, distribuído entre caixa (R\$19,24) e bancos (R\$3.239.522,71) nas proporções de 0,01% e 99,99%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$2.401.923,71;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

- 6.8.** Foram realizados 75 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$15.984.928,69 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo indicação de despesas sem licitação;
- 6.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$826.357,17, correspondendo a 4,04% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$60.000,00, não sendo indicado excesso. O Prefeito optou pelo recebimento da remuneração de cargo de provimento efetivo (Oficial de Justiça) que ocupa no Tribunal de Justiça do Estado;

6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$4.099.726,65, correspondendo a **68,9%** dos recursos do FUNDEB (R\$5.949.990,60) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$250.783,13 (4,21% da recita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$3.755.311,50, correspondendo a **29%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$12.950.547,65;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.797.110,82, correspondendo a **23,22%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$12.048.638,64);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$9.796.654,96 correspondendo a **43,88%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$22.327.710,77;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$624.254,29 e ajustes em decorrência com inativos no valor de R\$42.000,00 totalizou R\$10.462.909,25 correspondendo a **46,86%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **56,37%** e o do Executivo para **52,78%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **494** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	71	19,03	115	24,11	120	24,69	125	25,30	76,06
Contratação por excepcional interesse público	48	12,87	133	27,88	140	28,81	139	28,14	189,58
Efetivo	247	66,22	221	46,33	219	45,06	223	45,14	-9,72
Eletivo	6	1,61	7	1,47	6	1,23	6	1,21	0,00
Inativos / Pensionistas	1	0,27	1	0,21	1	0,21	1	0,20	0,00
TOTAL	373	100,00	477	100,00	486	100,00	494	100,00	32,44

Fonte: Quadro Movimentação de Servidores – SAGRES-Pessoal

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

6.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11 foi avaliado o **Portal da Transparência** em junho de 2017 (fls. 385/391) e verificou-se que o Município não vinha cumprindo quatro requisitos mínimos instituídos na Resolução Normativa RN - TC 02/2017 e obteve 590 e 1000 pontos possíveis;

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$4.087.875,50**, representando **18,31%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 18,56% e 81,44%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	1.489.607,43	1.489.607,43
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	3.329.222,76	14,91	26.793.252,92	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$921.521,88, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 70,51% do valor fixado no orçamento (R\$1.307.000,00);

6.17. Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

6.17.1. O Município não possui **regime próprio de previdência**;

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.986.656,22, estando R\$51.195,93 acima do valor estimado de R\$1.935.460,29;

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

6.19. Houve registro de **denúncias** neste Tribunal sobre o exercício em análise. A denúncia relativa ao Documento TC 64024/17 (sobre publicidade de licitações) foi arquivada em obediência ao que preceitua o art. 173, I do Regimento Interno do TCE-PB. A denúncia referente ao Processo TC 04844/18, em que pese se referir à supostas irregularidades no Pregão Presencial 62/2017, o mencionado processo foi anexado ao PAG 2018, em vista de, conforme a Auditoria, os fatos denunciados terem ocorrido naquela competência;

6.20. Foi realizada diligência in loco no Município no período de 08 e 09/11/2017;

6.21. Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, e novas irregularidades quando do exame da própria PCA que foram listadas ao final do relatório.

7. O Prefeito foi **intimado** e, após pedir e obter prorrogação de prazo, apresentou **defesa** às fls. 1620/1649, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 1656/1660, assinado pelos mesmos ACP, Chefe de Divisão e Chefe de Departamento, concluindo pela permanência das seguintes máculas:

7.1. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios;

7.2. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

- 7.3. Proporção elevada de servidores contratados por tempo determinado em relação ao total de efetivos;
 - 7.4. Omissão de informação relevante em nota explicativa;
 - 7.5. Omissão de valores da Dívida Fundada.
8. A Auditoria ainda fez **sugestão** para a abertura de procedimento administrativo com a finalidade de apuração de eventuais acumulações indevidas de vínculos públicos.
 9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão solicitou esclarecimentos da Auditoria sobre a dívida e o endividamento do Município, sobretudo no que tange ao cancelamento de dívidas junto ao INSS, insuficientemente esclarecido. Feitos os esclarecimentos sobre a matéria em complemento de instrução de fls. 1670/1672 pelo ACP Raymundo Diniz Barreto Neto e mesmos Chefes de Divisão e Departamento, a representante do Ministério Público de Contas já nominada, em parecer de fls. 1675/1683, opinou da seguinte forma:
 - “a) Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de Manaíra, Sr. **Manoel Bezerra Rabelo**, relativas ao exercício de 2017;*
 - b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do Prefeito acima referido;*
 - c) DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;*
 - d) APLICAÇÃO DE MULTA ao Prefeito, nos termos do artigo 8º da Resolução Normativa TC Nº 04/2017, devido ao descumprimento de determinação prevista nesta norma;*
 - e) APLICAÇÃO DE MULTA ao citado gestor, com espeque no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;*
 - f) RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, além de providenciar a regularização do quadro de pessoal da Municipalidade e ao gestor a instaurar procedimentos administrativos para fins de apuração de supostas acumulações indevidas de cargos públicos”.*
 10. Esta é a primeira prestação de contas a ser apreciada em relação ao referido Gestor, não havendo decisões anteriores.
 11. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

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 06151/18

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,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

*enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer 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).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se 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.

Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios.

A Auditoria detectou obra não cadastrada no sistema GeoPB, descumprindo a Resolução Normativa RN - TC 04/2017. No caso, trata-se de contratação de empresa especializada para a recuperação de estradas vicinais, em decorrência da Tomada de Preços 01/2017, no valor de R\$212.969,60. Segundo informações do SAGRES, foram empenhados R\$262.733,25 e pagos R\$262.733,25, até 31/12/2017. Em que pese o interessado haver informado o envio dos documentos inerentes ao fato, em sua defesa sobre o relatório prévio, a documentação não foi encartada aos autos. Assim cabem as devidas recomendações sem prejuízo de **multa** a ser aplicada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público. Proporção elevada de servidores contratados por tempo determinado em relação ao total de efetivos.

A Auditoria desta Corte de Contas apontou a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público e, em consequência, a elevação do percentual do pessoal assim contratado em relação ao total de efetivos.

O Gestor alegou haver necessidade das contratações, foram, na maioria, direcionadas a programas federais e houve seleção simplificada prévia.

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. O fato de ser o pessoal vinculado à programa federal, por si só, não atrai o caráter temporário da contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

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, 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, deve a gestão municipal realizar concurso para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores.

Nesse norte, em consulta ao SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante os exercícios de 2016 e 2017 (este, o primeiro ano da administração do Gestor), foi incrementada, bem como se comparado o mês de dezembro de 2017 com janeiro do mesmo ano:

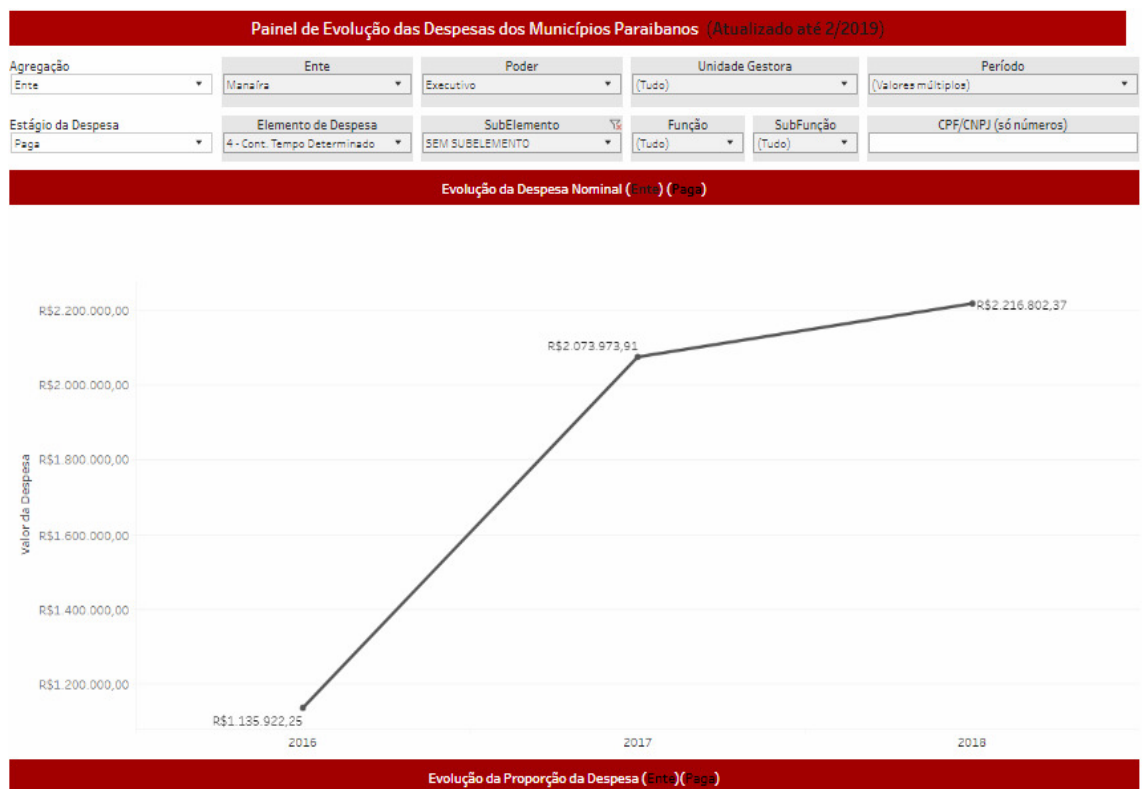
2016												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Inativos / Pensionistas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Efetivo	184	183	182	182	185	187	187	185	185	184	186	187
Eletivo	10	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	9
Comissionado	111	115	115	118	119	121	125	121	126	125	128	138
Contratação por excepcional interesse público	10	10	20	20	33	33	37	37	37	37	37	37
TOTAL	316	315	324	327	344	348	356	350	355	353	358	372
2017												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Inativos / Pensionistas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Efetivo	247	233	224	221	219	219	220	219	217	216	219	223
Eletivo	6	7	7	7	7	7	6	6	6	6	6	6
Comissionado	71	91	106	115	118	118	118	120	120	121	121	125
Contratação por excepcional interesse público	48	46	126	133	138	138	138	140	144	143	140	139
TOTAL	373	378	464	477	483	483	483	486	488	487	487	494



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

Em termos financeiros, as despesas com contratados por tempo determinado do Poder Executivo só fez aumentar entre 2016 e 2018, com maior escalada entre os exercícios de 2016 e 2017, conforme se observa do Painel de Acompanhamento da Gestão disponível ao público no Portal www.tce.pb.gov.br ou aplicativo de celular NOSSO TCE PB:



Os servidores estavam distribuídos pelos seguintes Órgãos do Município, com as respectivas quantidades:

> Secretaria Municipal da Educação - 60% Fundeb (100)	R\$ 1.101.322,75
> Secretaria Municipal de Ação Social (4)	R\$ 64.618,54
> Secretari Municipal da Saude (56)	R\$ 882.151,69
> Secretaria Municipal de Infraestrutura (1)	R\$ 35.870,97

Soma (Vantagens (Bruto)): R\$ 2.083.963,95



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

As funções estavam discriminadas desta forma, também com as quantidades:

> Auxiliar de Servicos - Cont. por Excp. Int. Pub. (39)	R\$ 376.418,55	> Medico Plantonista (4)	R\$ 45.600,00
> Professor(a) - Cont. por Excp. Int. Publico (47)	R\$ 622.314,14	> Motorista - Prestador (4)	R\$ 45.634,96
> Professor Peja - Contratado (13)	R\$ 88.590,06	> Medico Programa Saúde da Família - Psf (4)	R\$ 167.000,00
> Nutricionista (2)	R\$ 17.603,22	> Biomedico (contratado) (1)	R\$ 15.516,13
> Enfermeiro - Prestador (12)	R\$ 207.573,30	> Tecnico Em Saude Bucal - Contrtados (1)	R\$ 11.183,55
> Assistente Social (constratado) (2)	R\$ 31.521,77	> Motorista Contratado Excepcional Interesse Publi...	R\$ 14.000,00
> Tecnico de Enfermagem - Prestador (7)	R\$ 90.864,29	> Psicologo (contratado) (2)	R\$ 33.096,77
> Agente Comunitario de Saude (1)	R\$ 9.403,72	> Assistente Social (1)	R\$ 20.290,32
> Agente de Endemias (11)	R\$ 115.642,08	> Psicologo (1)	R\$ 20.290,32
> Odontologo (contratado) (3)	R\$ 41.788,64	> Farmaceutico - Contratado (1)	R\$ 23.870,97
> Engenheiro Civil - Contratado (1)	R\$ 35.870,97	> Tecnico Em Laboratorio - Contratado (1)	R\$ 9.309,55
> Fisioterapeuta (2)	R\$ 40.580,64		
		Soma (Vantagens (Bruto)): R\$ 2.083.963,95	

De partida, são evidenciadas contratações de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, que só podem ser contratados por tempo determinado em caso de surtos epidêmicos, nos moldes do art. 16, da Lei Nacional 11.350/06¹, o que não restou caracterizado. Os demais também não estão devidamente caracterizados como vinculados a programas federais temporários.

As contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, cabe à gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores. Saliente-se que a matéria foi objeto do relatório de acompanhamento da gestão referente ao quadrimestre maio/agosto – 2017 (fls. 609/619), sem que tenha havido providências no decorrer do restante do exercício.

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 como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público. Cabe também **multa**, por descumprimento da lei.

¹ Lei 11.350/06. Art. 16. Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

Omissão de informação relevante em nota explicativa. Omissão de valores da Dívida Fundada.

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 - NBC². 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.

Em cota de fls. 1663/1666, a representante do Ministério Público, Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, solicitou esclarecimento acerca da matéria, tendo o Órgão Técnico, em manifestação de fls. 1670/1671, observado que os registros da dívida constantes na PCA de 2017 apresentados pelo interessado demonstraram o valor contabilizado a partir da composição de valores do exercício anterior, 2016, gestão já encerrada, ponderados com as informações da Receita Federal com parcelamentos existentes, conforme fls. 1628/1631, levando em conta os valores pagos ao largo do exercício para se chegar ao estoque da dívida fundada ao final de 2017.

Assim, a contabilidade do Município fez ajustes no montante de R\$1.839.615,23, para se chegar ao real valor da dívida fundada, conforme documentação que respalda esses registros, saneando a falha relativa à ausência de notas explicativas, cabendo a recomendação para que as notas acompanhem as informações contábeis, quando da apresentação da PCA, refletindo os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade.

² 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 06151/18

Acumulação de cargos, empregos e funções.

Ao final do Relatório PCA – Análise de Defesa, a Auditoria sugeriu a **Abertura de Procedimento Administrativo para apurar supostas ocorrências de** acumulações indevidas por servidores da Prefeitura Municipal. Ao examinar o Pannel de Acumulação de Vínculos Públicos na página do TCE/PB (posição jan/2019), se observa a existência de 32 servidores do Município de Manaíra em situação de acumulação. Vejamos:

Painel de Acumulação de Vínculos Públicos

Período

01/2019

Esfera

(Tudo)

Estado

(Tudo)

Orgão

Prefeitura Municipal de Manaíra

QTDE de Acumulações

(Tudo)

Nome do Servidor

C.P.F.

Ranking de Vínculos Públicos

■ QTDE de Vínculos na Paraíba (PB)

■ QTDE de Vínculos no Rio Grande do Norte (RN)

■ QTDE de Vínculos em Pernambuco (PE)

■ QTDE de Vínculos no Ceará (CE)

1	***.212.214-**	CLEIDE DIAS DE ANDRADE	3			
2	***.277.534-**	GONCALVES ANTAS DIAS	3			
3	***.363.504-**	JOAO FRANCISCO DA SILVA	2			
4	***.326.564-**	MICHEL KELLY PEREIRA BEZERRA	2			
5	***.977.894-**	CARINA PATRICIA FERRAZ RABELO	2			
6	***.558.014-**	LAUDECY RODRIGUES DE ANDRADE ALVES	2			
7	***.478.524-**	VASCONCELOS SALUSTIANO DE SOUSA	2			
8	***.850.094-**	FLAVIA GUABIRABA DA SILVA	2			
9	***.904.964-**	CLAUDIA MARQUES DE MEDEIROS OLIVEIRA	2			
10	***.492.644-**	JAIR JOSE DE BARROS FERREIRA	2			
11	***.443.874-**	ESTEFANAS RABELO SIMAO	2			

Painel de Acumulação de Vínculos Públicos

Período

01/2019

Esfera

(Tudo)

Estado

(Tudo)

Orgão

Prefeitura Municipal de Manaíra

QTDE de Acumulações

(Tudo)

Nome do Servidor

C.P.F.

Ranking de Vínculos Públicos

■ QTDE de Vínculos na Paraíba (PB)

■ QTDE de Vínculos no Rio Grande do Norte (RN)

■ QTDE de Vínculos em Pernambuco (PE)

■ QTDE de Vínculos no Ceará (CE)

22	***.130.534-**	MARIA DE LOURDES DINIZ DE SOUZA	2			
23	***.058.144-**	ISABEL TAVARES DE LIMA	2			
24	***.784.634-**	ZELIA BARBOSA CABRAL	2			
25	***.082.024-**	DAMIAO JOAO SIMAO	2			
26	***.814.574-**	ANA MARIA COSME ALVES DOS SANTOS	2			
27	***.209.554-**	MARIA EUNISSE RABELO	2			
28	***.522.824-**	MARCONDE DINIZ SIMAO	2			
29	***.456.204-**	ALZENI BEZERRA DA SILVA	2			
30	***.042.994-**	CRISTOVAM CHARLES ALVES PEREIRA	2			
31	***.906.894-**	ROSEMARY ANTAS CABRAL	2			
32	***.701.444-**	MARIA EURICLEIA RABELO ALVES	2			

Assim cabe determinação de abertura de processo administrativo com vistas à apuração da regularidade ou não das acumulações existentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

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. 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”.³

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.

³ “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 06151/18

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2017**, **VOTO** no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do registro inadequado da dívida;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de irregularidades na gestão de pessoal e descumprimento de normativo do TCE/PB;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), correspondente a **39,9 UFR-PB** (trinta e nove inteiros e nove décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão de irregularidades na gestão de pessoal e descumprimento de normativo do TCE/PB, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) DETERMINAR a imediata instauração, pela Prefeitura, de processo administrativo para apurar a regularidade ou não das acumulações existentes, cujo cumprimento deve ser avaliado no processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura Municipal de Manaíra, relativo ao exercício de 2019;

V) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de aprimorar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais;

VI) ENCAMINHAR cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de Manaíra de 2019, objetivando apurar o cumprimento do item IV; e

VII) 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 06151/18***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06151/18**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2017**, 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 PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do registro inadequado da dívida;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de irregularidades na gestão de pessoal e descumprimento de normativo do TCE/PB;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), correspondente a **39,9 UFR-PB⁴** (trinta e nove inteiros e nove décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão de irregularidades na gestão de pessoal e descumprimento de normativo do TCE/PB, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) DETERMINAR a imediata instauração, pela Prefeitura, de processo administrativo para apurar a regularidade ou não das acumulações existentes, cujo cumprimento deve ser avaliado no processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura Municipal de Manaíra, relativo ao exercício de 2019;

⁴ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 50,12 - referente a maio de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06151/18

V) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de aprimorar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais;

VI) ENCAMINHAR cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de Manaíra de 2019, objetivando apurar o cumprimento do item IV; e

VII) 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, publique-se e cumpra-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 29 de Maio de 2019 às 11:33



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 23 de Maio de 2019 às 08:52



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 23 de Maio de 2019 às 09:24



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Luciano Andrade Farias

PROCURADOR(A) GERAL