



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04243/16

**Objeto:** Prestação de Contas Anual

**Órgão/Entidade:** Prefeitura do Município de Aguiar

**Exercício:** 2015

**Responsável:** Manoel Batista Guedes Filho

**Relator:** Cons. Arnóbio Alves Viana

**Advogado:** Remígio Júnior(OAB/PB 5714) e Bruna Barreto Melo (OAB/PB 20.893)

**EMENTA:** PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – **PREFEITO** – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – **Regularidade com ressalvas das contas de gestão do então Prefeito, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, relativas ao exercício de 2.015. Declaração de atendimento parcial às disposições da LRF. Recomendação. Aplicação de multa. Representação à Receita Federal.**

### ACÓRDÃO APL – TC- 00776/2.017

Vistos, relatados e discutidos os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE AGUIAR, **Sr. Manoel Batista Guedes Filho**, relativa ao exercício financeiro de **2015**, acordam os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade do voto do relator e com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04243/16

fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, em:

- I. **DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- II. **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão do **Sr. Manoel Batista Guedes Filho**, relativas ao exercício de **2.015**;
- III. **APLICAR MULTA PESSOAL** ao **Sr. Manoel Batista Guedes Filho**, no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais) equivalente a 42,32 UFR/PB**, com base no art. 56, inciso II e VIII da LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento aos cofres do Estado, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva.
- IV. **RECOMENDAR à atual gestão do Município de Aguiar**, no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.
- V. **REPRESENTAR** à Secretaria da Receita Federal do Brasil, acerca do não recolhimento de contribuições previdenciárias.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino

**João Pessoa, 13 de dezembro de 2017**



## RELATÓRIO

CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA (Relator): O **Processo TC Nº 04243/16**, trata da análise conjunta das Contas de Governo e de Gestão do **Sr. Manoel Batista Guedes Filho**, então Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Aguiar, durante o exercício financeiro de **2015**.

A Auditoria, por meio da Divisão de Auditoria de Gestão Municipal II – DIAGM II, após exame dos documentos que instrui os autos do presente processo, inclusive com relação à defesa apresentada, emitiu relatório (fls. 384/407), constatando, sumariamente que:

- a. o orçamento para o exercício, Lei Municipal nº 506/2.014, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 35.101.285,00 e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% da despesa fixada(R\$ 17.550.642,50);
- b. a receita orçamentária arrecadada somou R\$ 14.252.019,46, representando 40,61% da sua previsão;
- c. a despesa orçamentária realizada(consolidada) totalizou R\$ 14.635.742,62, atingindo 41,70% da sua fixação;
- d. os gastos com obras e serviços de engenharia durante o exercício de 2.015, totalizaram R\$ 1.976.906,26, correspondendo a 13,51% da Despesa Orçamentária Total e inexistiu processo específico para apurar tais gastos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04243/16

- e. não foi constatado pagamento em excesso na remuneração percebida pelos agentes políticos (Prefeito e Vice-Prefeito);
- f. os gastos com remuneração e valorização do magistério atingiram **73,59%** dos recursos do FUNDEB, atendendo o limite estabelecido no §5º do art. 60 do ADCT;
- g. os gastos com MDE e Ações e Serviços Públicos de Saúde atingiram, respectivamente, os percentuais de **28,15% e 18,15%** dos recursos de impostos, atendendo aos limites mínimos legalmente estabelecidos;
- h. as despesas com pessoal do Poder Executivo corresponderam a **44,01%** da RCL, atendendo ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, "b", da LRF;
- i. o repasse realizado pelo Poder Executivo, ao Legislativo, correspondeu a 93,51% do valor fixado na Lei Orçamentária para o exercício em análise, todavia, considerando a imaterialidade do valor repassado a menor, em face da obrigatoriedade de o gestor municipal também observar o limite estabelecido no art. 29-A, § 2º, I da Constituição Federal, sugere o órgão técnico seja relevada a falha em apreço;
- j. o ente disponibiliza informações sobre a execução orçamentária e financeira, de acordo com o estabelecido na LC 131/2.009;
- k. não foi realizada diligência *in loco* no referido município com referência ao exercício de 2.015



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04243/16

A Auditoria, ao final do seu relatório inicial, apontou várias inconformidades no que diz respeito aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais examinados e à Lei de Responsabilidade Fiscal, mantendo, após a análise de defesa (**fls. 640/646**), as seguintes:

1. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no montante de R\$ 356.475,46;
2. Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público;
3. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R\$ 127.371,38;
4. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no importe de R\$ 342.662,50.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, emitiu Parecer nº 0967/17, de lavra da Subprocuradora, Sheyla Barreto Braga de Queiroz, onde pugnou pelo(a):

- ✓ EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo e a IRREGULARIDADE das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Aguiar, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, relativas ao exercício de 2015, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, c/c a DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04243/16

- ✓ APLICAÇÃO DA MULTA PESSOAL prevista no art. 56, inc. II da LOTC/PB ao Gestor supranominado, pela natureza das irregularidades em que incorreu;
- ✓ REPRESENTAÇÃO ao Ministério Público Estadual e à Receita Federal do Brasil, acerca das irregularidades aqui esquadrihadas, com vistas à tomada de providências nas respectivas esferas de atuação competencial;
- ✓ RECOMENDAÇÃO ao Chefe do Poder Executivo de Aguiar no sentido cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres de forma a não reincidir nas irregularidades aqui apontadas.

É o relatório.

**VOTO**

CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA (Relator): Após análise dos fatos apresentados nos autos, passo a comentar as irregularidades então remanescentes:

1. **Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no montante de R\$ 356.475,46** - a Auditoria registrou um déficit na execução orçamentária no montante de R\$ 317.687,23, sem a adoção das providências efetivas, configurando ausência de planejamento e afronta aos preceitos insertos na Lei Complementar 101/2000, registrando que no exercício de 2013 o Município apresentou um superávit na execução orçamentária de R\$ 639.540,77.



Observa-se, portanto, que o Município não tomou as providências necessárias ao equilíbrio das contas públicas, por meio de ação planejada e transparente, visando ao cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, entendo que essas irregularidades não são capazes de macular as contas, ora apreciadas, justificando a aplicação de multa com base no art. 56, inciso II da Lei Complementar nº 18/93 e recomendações para que o atual gestor tome providências no sentido de equilibrar as contas até o último ano da gestão, sob pena de reprovação das contas.

**2. Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público** – após consultar o Sagres a auditoria informou que o município de Aguiar realizou dois(02) procedimentos licitatórios(Tomada de Preços nº 33/2.015 e 35/2.015) visando contratar pessoal para área de saúde, ferindo assim, o instituto do concurso público.

A defesa alega que assim procedeu, em virtude de em 2.015 haver iniciado as atividades para realização de um concurso público, que foi concluído apenas em 2.016, em função de um atraso após fracasso de uma licitação para contratação de uma empresa especializada para sua execução.

Com relação a essa irregularidade, acompanho o entendimento do Ministério Público Especial, qual seja:

Em análise ao SAGRES, verifica-se a contratação de pessoas físicas através de licitação para prestação dos seguintes "serviços":

1. Condutor do SAMU;



2. Assistente social do NASF e CRAS;
3. Enfermeiro e Técnico de enfermagem do SAMU e PSF;
4. Farmacêutico;
5. Nutricionista,
6. Educador Físico,
7. Fonoaudiólogo;
8. Fisioterapeuta do NASF;
9. Odontóloga e Técnica em saúde bucal junto ao CEO;
10. Psicóloga do CRAS e junto à Secretaria da Educação;
11. Médica dermatologista do PSF;
12. Médico Veterinário e
13. Advogado.

Pois bem, a Lei de Licitações não veda a contratação de pessoas físicas, do contrário é expressa quanto a esta possibilidade, veja-se:

Art. 6.º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

XV - Contratado - a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública;

Por outro lado, é também clarividente o âmbito de aplicação da Lei:

Art. 2.º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

A questão, nos autos, é que a Auditoria apontou que as contratações decorrentes das Tomadas de Preços n.º 33/2015 e





35/2015 configuraram burla à regra do ingresso no serviço público por meio de concurso e não contratação de serviços, como prevê a legislação.

De fato, ao se deparar com a contratação de "serviços" que equivalem a feixes de atribuições de cargos efetivos, previstos rotineiramente na estrutura do quadro de pessoal dos entes federados, tais como psicólogos, médicos, fonoaudiólogos, [agente] condutor e outros, dificilmente se conseguirá afastar as características basilares de uma relação jurídica de trabalho, a exemplo de subordinação, habitualidade e hierarquia.

Neste sentido, destaco decisões do Tribunal de Contas da União que diferenciam os contratos de serviços e de pessoas físicas:

[Representação originada de comunicação de Juiz do Trabalho em razão de admissão, pela Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE, sem concurso público]

8.2. determinar às Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. que, nos casos em que houver necessidade da contratação da prestação de serviços de terceiros, de caráter eventual, observe as disposições da Lei nº 8.666/93, em especial seus arts. 2º e 24, de modo a que seja contratado o serviço e não o empregado, em razão da exigência do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de prévia aprovação em concurso público; (DC-1724-49/02-P Sessão: 12/12/02 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro Ubiratan Aguiar – FISCALIZAÇÃO REPRESENTAÇÃO)



- Assunto: TERCEIRIZAÇÃO. DOU de 10.09.2010, S. 1, p. 84. Ementa: determinação à Universidade Federal de Lavras para que se abstenha de renovar um contrato de 2009 por estar caracterizado como alocação de postos de trabalho, em afronta ao regramento previsto no art. 3º, § 1º, do Decreto nº 2.271/1997, e também ao disposto no "caput" e parágrafos do art. 11 da Instrução Normativa/SLTI-MP nº 2, de 30.04.2008 (item 1.4.1.1, TC-018.688/2008-8, Acórdão nº 2.271/2010-Plenário).

Em verdade, a irregularidade vai além da burla ao concurso público. Trata-se igualmente de menosprezo ao instituto da contratação por excepcional interesse público, o que, por sua vez, dá azo à quebra dos princípios da impessoalidade e da igualdade, porquanto é feito uma espécie de leilão ou pregão de salários por parte dos postulantes, pessoas físicas, repita-se, e não jurídicas, pagamento de valores diferenciados a profissionais realizando a mesma função, não pagamento de direitos trabalhistas e/ou encargos sociais, entre outros.

Destarte, os procedimentos licitatórios devem ser declarados irregulares e deve ser aplicada multa ao Gestor em decorrência deste fato, sem prejuízo de recomendação ao atual Alcaide e representação ao Ministério Público Estadual para as providências de estilo.

**3. Ausência de empenhamento e não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador, à instituição de previdência, respectivamente, nos importes de R\$ 127.371,38 e R\$ 342.662,50**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04243/16

- Com base nos números registrados pela Auditoria, as contribuições previdenciárias pagas em 2.015, somaram R\$ 838.605,99, correspondentes a 71,00% do valor estimado de contribuições patronais devidas no exercício, deixando de empenhar o montante de R\$ 127.371,38 de contribuições previdenciárias patronais devidas, porém, não recolhidas(R\$ 342.662,50).

Logo, sem necessidade de ampliar o debate, e, considerando o percentual recolhido, ou seja, acima de 50% do total devido, e, com base no entendimento firmado por esta Corte que tem afastado a irregularidade para fins de parecer contrário à aprovação das contas, mantenho coerência com as decisões anteriores, pois entendo que, pelas circunstâncias apresentadas, a inconformidade não é capaz de macular as contas, ora apreciadas, merecendo recomendações no sentido de adoção de procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, resguardando o erário de pagamentos de encargos decorrentes do atraso em seus compromissos.

Diante do exposto e considerando que foram atendidos todos percentuais mínimos legalmente estabelecidos e ainda, o fato de que as inconformidades remanescentes não são de natureza grave, nem recomendam a imoderada reprovação das contas, peço vênias ao Ministério Público Especial e VOTO no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba decida pela emissão de Parecer favorável à aprovação das contas do Prefeito do Município de AGUIAR, Sr. **Manoel Batista Guedes Filho**, relativas ao exercício de **2015** e por meio de Acórdãos de sua exclusiva competência:

1. **DECLARE O ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
2. **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão do Sr. **Manoel Batista Guede Filho**, relativas ao exercício de 2.015;



3. **APLIQUE MULTA PESSOAL** ao **Sr. Manoel Batista Guedes Filho**, no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a 42,32 UFR/PB**, com base no art. 56, inciso II e VIII da LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento aos cofres do Estado em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva.
4. **RECOMENDE à atual gestão do Município de Aguiar**, no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.
5. **REPRESENTE** à Receita Federal acerca do não recolhimento de contribuições previdenciárias.

É o voto.

**João Pessoa, 13 de dezembro de 2017**

**Conselheiro Arnóbio Alves Viana**

**Relator**

Assinado 2 de Fevereiro de 2018 às 13:08



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE

Assinado 2 de Fevereiro de 2018 às 11:44



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
RELATOR

Assinado 2 de Fevereiro de 2018 às 12:46



**Luciano Andrade Farias**  
PROCURADOR(A) GERAL