



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

Origem: Prefeitura Municipal de São Domingos do Cariri

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Inara Marinho Ferreira da Silva (Prefeita)

Contador: Alison Paulineli da Silva Pinto (CRC/PB 8605/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de São Domingos do Cariri. Exercício de 2018. 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. Necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e patrimoniais. Atendimento integral da LRF. Regularidade. Recomendação. Encaminhamento.

ACÓRDÃO APL – TC 00403/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual da Senhora INARA MARINHO FERREIRA DA SILVA, na qualidade de Prefeita do Município de **São Domingos do Cariri**, relativa ao exercício de **2018**.
2. Durante o exercício de 2018, foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria e a feitura de **08 relatórios de acompanhamento** (entre iniciais e de defesa, incluindo sobre balancetes e instrumentos orçamentários), com emissão de **04 alertas** e **01 pedido de informação**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2018, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 717/797, da lavra da Auditora de Contas Públicas (ACP) Roseana Bandeira de Noronha Teixeira, (subscrito 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 2018 (fl. 798).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 815/1003), da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 1004/1043) e outros documentos acostados aos autos (fls. 1048/1071), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 1072/1153, da lavra da mesma ACP com a subscrição do idêntico Chefe de Departamento.
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 2018) o Município de **São Domingos do Cariri** possui 2.601 habitantes, sendo 1.111 habitantes da zona urbana e 1.490 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 026/2017) estimou a receita em R\$18.156.050,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$9.078.025,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$4.077.820,00, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$1.732.869,71;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$11.853.079,97, sendo R\$11.704.179,97 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.718.138,62 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$148.900,00 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$12.566.265,94, sendo R\$681.644,47 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$10.585.944,67 (R\$662.434,47 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.980.321,27 (R\$19.210,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
 - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 6,02% (R\$713.185,97) da receita orçamentária arrecadada, porém com disponibilidade financeira suficiente para pagar suas obrigações de curto prazo, pois não possuía dívida consolidada, conforme reconheceu a Auditoria no relatório PCA – análise de defesa. O déficit aconteceu, principalmente, em vista de empenhamento de despesas por valores globais ao final do exercício; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$7.012.882,99, distribuído entre caixa (R\$10.294,56) e bancos (R\$7.002.588,43) nas proporções de 0,15% e 99,85%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$5.514.893,89;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

- 6.8.** Foram realizados 31 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$4.313.681,73 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\$1.438.214,33, correspondendo a 11,45% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pela Prefeita e pelo Vice-Prefeito foram respectivamente de R\$186.000,00 e R\$93.000,00, não sendo indicado excesso;

6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$1.230.993,58, correspondendo a **86,94%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.415.965,80) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$55.208,12 (3,9% 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\$3.109.643,02, correspondendo a **30,62%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$10.156.758,97;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.092.121,62, correspondendo a **22,13%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$9.453.535,30);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$4.618.971,94 correspondendo a **40,71%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$11.346.179,97;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$438.924,73, totalizou R\$5.057.896,67, correspondendo a **44,58%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **54,66%** e o do Executivo para **49,98%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

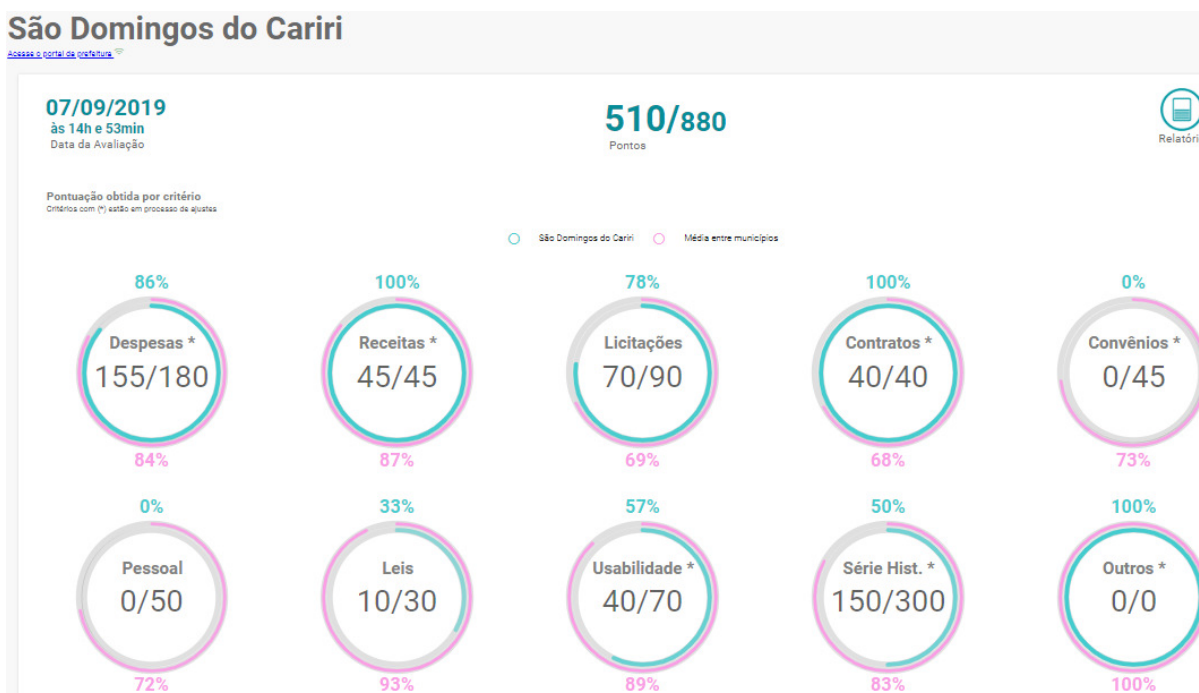
PROCESSO TC 06386/19

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **187** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	43	29,45	50	27,03	49	26,06	48	25,67	11,63
Contratação por excepcional interesse público	0	0,00	32	17,30	38	20,21	37	19,79	0,00
Efetivo	98	67,12	98	52,97	96	51,06	97	51,87	-1,02
Eletivo	5	3,42	5	2,70	5	2,66	5	2,67	0,00
T O T A L	146	100,00	185	100,00	188	100,00	187	100,00	28,08

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 março de 2018 (Documento TC 22884/18 – fl.63) e verificou-se que o Município vinha cumprindo os requisitos instituídos na Resolução Normativa RN - TC 02/2017. Segundo o aplicativo Turmalina, disponível na página www.tce.pb.gov.br e no aplicativo de celular NOSSO TCEPB, o Município vem atingindo 510 dos 880 pontos possíveis:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$773.487,22**, representando **6,82%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 100,00% e 0,00%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente;

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	0,00	0,00
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	0,00	0,00%	14.045.015,96	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

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$679.740,00, representando 6,99% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 93,35% do valor fixado no orçamento (R\$728.200,00);

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\$1.046.033,08, estando R\$6.662,78 acima do valor estimado de R\$1.039.370,30;

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

6.19. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal sobre o exercício em análise;

6.20. Não foi realizada diligência *in loco* no Município;

6.21. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a permanência das irregularidades constantes do Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, não sendo indicadas novas irregularidades. Remanesceram, pois, as seguintes falhas: **1)** Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis; **2)** Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público; **3)** Acumulação ilegal de cargos públicos; e **4)** Descumprimento de norma legal com relação a aquisição de medicamentos. Sugeriu, o Órgão Técnico, recomendações à Gestora relativas a aquisição de medicamentos e saldos elevados em caixa.

7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra da Procuradora Isabella Marinho Barbosa Falcão (fls. 1156/1168), opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação, regularidade com ressalvas das contas de gestão, declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF, aplicação de multa e recomendação.
8. Retrospectivamente, a referida gestora obteve os seguintes resultados em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2015 (Período de 29/05 a 31/12/2015): Processo TC 04578/16. Parecer PPL – TC 00189/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00708/16 (**regularidade** das contas de gestão e **atendimento integral** da LRF);

Exercício 2016: Processo TC 05675/17. Parecer PPL – TC 00149/17 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00734/17 (**regularidade** das contas de gestão, **determinação** e **recomendação**);

Exercício 2017: Processo TC 06056/18. Parecer PPL – TC 00238/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00771/18 (**regularidade** das contas de gestão, **recomendação** e **determinação**).

9. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

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 06386/19

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, Prefeitas, 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 PREFEITA, 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 06386/19

*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 Prefeita 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 Prefeita 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 a autoridade ao exercer “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.

Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.

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 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 06386/19

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.

No caso, a Auditoria indicou ter havido repasses pelo SUS ao Município, de receitas de capital no montante de R\$358.000,00, as quais foram contabilizadas como receitas correntes, resultando na inconsistência dos dados contábeis.

Em sua defesa, a interessada reconheceu o equívoco e acentuou que tal falha não comprometeu os resultados obtidos pela gestão no que se refere às ações desenvolvidas.

De fato, durante o exercício, conforme se denota ao examinar os relatórios da Auditoria, o Município superou o índice de aplicação em saúde e restou configurado, quando da análise da execução orçamentária, que de fato foi um equívoco na classificação da receita, pois, para uma receita contabilizada de R\$148.900,00, a Prefeitura investiu R\$1.961.111,27 em despesas de capital, o que comprova ser a falha de natureza formal, não refletindo nos resultados alcançados.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

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*

No primeiro caso, deve-se ter cautela na criação e ocupação, não devendo as atividades inerentes a cargos efetivos ser exercidas por servidores comissionados, pois caracteriza burla aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Quanto aos contratados por tempo determinado, o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 37. ...

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, ante à ausência de comprovações, 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, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

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.

A Auditoria considerou que os contratados por excepcional interesse público, ao final do exercício somavam 41 servidores, representado 44,44% do pessoal efetivo.

A defendente alega que o fato ocorreu pela necessidade de contratação de pessoal no decorrer do exercício, mas providências já foram tomadas para a realização do concurso público no Município, justificativa não aceita pelo Órgão Técnico, que, mesmo reconhecendo estar o planejamento para a realização de concurso público na linha de regularizar a situação dos servidores, não elimina a irregularidade constatada durante todo o exercício de 2018.

Diferente do contido na análise de defesa deste item, ao final do exercício havia 37 servidores contratados por excepcional interesse público e não 41. Número superior ao início do exercício, quando em fevereiro foram contratados 28 servidores e inferior ao mês de agostos quando se contavam 40 servidores. Vejamos:

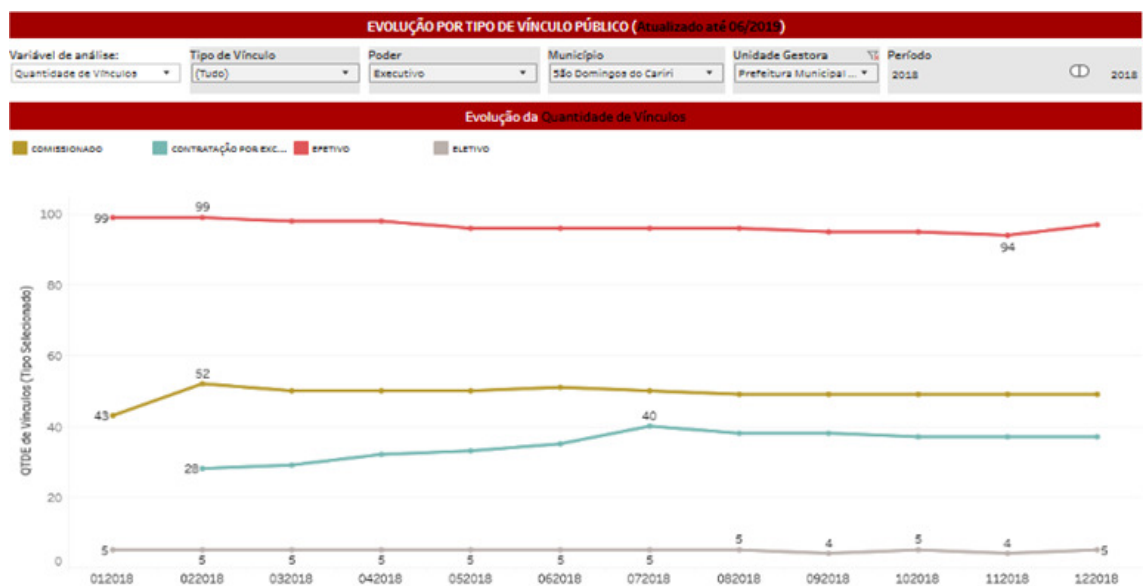
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Efetivo	98	99	98	98	96	96	96	96	95	95	94	97
Eletivo	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	5
Comissionado	43	52	50	50	50	51	50	49	49	49	48	48
Contratação por excepcion	0	28	29	32	33	35	40	38	38	37	37	37
TOTAL	146	184	182	185	184	187	191	188	186	186	183	187



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

É possível observar que a gestora não incrementou significativamente as contratações precárias, nem proporcionalmente, durante a gestão, como se constata nos painéis de acompanhamento:



De toda forma cabem **recomendações** no sentido de aprimorar a gestão pessoal.

Acumulação ilegal de cargos públicos.

Na análise envidada, a Auditoria apontou como mácula a existência de possíveis acumulações ilegais de cargos públicos, a partir de dados obtidos junto aos painéis de acompanhamento da gestão.

Em sede de defesa, a gestora municipal asseverou que alguns já protocolaram suas declarações de compatibilidades de outros Municípios e do Município de São Domingos do Cariri, anexando alguns documentos comprobatórios. A Auditoria reconheceu que, embora o painel aponte indícios de acumulação de cargos, a ilegalidade só poderá ser comprovada através da abertura de procedimento administrativo por parte da gestão municipal.

Ao examinar o painel de acumulação de vínculos públicos na página do TCE/PB (disponível em: <http://tce.pb.gov.br/paineis/acumulacao-de-vinculos-publicos>), observa-se a existência de 23 servidores do Município de São Domingos do Cariri em situação de acumulação (posição referente a junho de 2019). Veja-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

Painel de Acumulação de Vínculos Públicos

Período

Esfera

Estado

Orgão

QTDE de Acumulações

Nome do Servidor

C.P.F.

06/2019

(Tudo)

(Tudo)

Prefeitura Municipal de São Domingos ...

(Tudo)

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)

No.	C.P.F.	Nome do Servidor		
1	***.704.464-**-	ODUINO DE OLIVEIRA CAJU	1	1
2	***.552.764-**-	ALEXSANDRO GOMES SOUSA	2	
3	***.013.654-**-	GLEYSAN GIANNIER DA SILVA E SOUZA	2	
4	***.400.484-**-	KEYLA DA SILVA MENESES	2	
5	***.256.574-**-	ELIANDRO JORGE DA SILVA	2	
6	***.565.954-**-	JOSE SANGELIS BATISTA DE FREITAS	2	
7	***.716.444-**-	INACIO DOS SANTOS SOUZA	2	
8	***.785.964-**-	FERNANDA FERNANDES DO NASCIMENTO	2	
9	***.712.274-**-	NATALIA SILVA SOUSA CASTRO	2	
10	***.780.924-**-	TIAGO JOSE VASCONCELOS DE FARIAS	2	
11	***.013.164-**-	IVANA ALMEIDA DE ANDRADE	2	
12	***.245.264-**-	LUECIO OLIVEIRA NEVES	2	
13	***.451.014-**-	JULIANA MARIA SVENDSEN MEDEIROS	2	
14	***.376.624-**-	NARRIMAN BURITI BASILIO	2	
15	***.902.344-**-	JOSE MARCELO FONSECA GAUDENCIO	2	
16	***.503.824-**-	MARIA DA PAZ SANTOS ANDRADE	2	
17	***.051.544-**-	MOZART PEREIRA DA SILVA	2	
18	***.779.604-**-	MARIA EUZA SILVA GONCALVES	2	
19	***.025.494-**-	JOAO BATISTA QUEIROZ DE OLIVEIRA	2	
20	***.313.454-**-	MARIA DAS DORES BARBOSA MACEDO	2	
21	***.739.024-**-	JANDIRA GONCALVES DE LIMA	2	
22	***.740.974-**-	ANTONIO MARCOS DE LIMA FILHO	2	
23	***.939.554-**-	ELIABE SERAFIM FERREIRA	2	

A rigor, são acumulações duplas em poucos casos. Deve pois, a Auditoria, continuar a examinar as acumulações de cargos no âmbito do acompanhamento da gestão da edilidade.

Descumprimento de norma legal.

No relatório confeccionado, a Auditoria apontou como mácula eventual descumprimento de norma legal, em razão da existência de indícios de aquisição de medicamentos cujas validades estariam próximas de expirar. Na defesa ofertada, a responsável não e pronunciou sobre o fato. Perscrutando o conteúdo do relatório técnico produzido, observa-se que a Auditoria não colacionou maiores informações sobre o assunto, registrando apenas que existiriam indícios de aquisição de medicamentos cujas validades estariam próximas ao término do prazo previsto.

Em consulta aos painéis de acompanhamento da gestão, relacionados a medicamentos (disponível em: <https://sagres.tce.pb.gov.br/paineis-medicamentos/>), é possível verificar que, durante o exercício de 2018, o Município teve risco de aquisições de medicamentos vencidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

No painel há informações relevantes sobre preenchimento adequado dos lotes, proximidade ou ultrapassagem do vencimento, órgãos adquirentes, fornecedores que merecem maiores cuidados, senão vejamos:

Valor transacionado por padrão de risco do produto - jan/2018 - dez/2018			
Município: São Domingos do Cariri. Esfera: Municipal.			
COPIAR BAIXAR Q Pesquisar			
Risco		Total	Percentual
Prazo de validade aceitável		R\$ 364.157,32	49,94 %
Omissão de lote		R\$ 272.354,37	37,35 %
Próximo ao vencimento		R\$ 45.167,31	6,19 %
Muito próximo ao vencimento		R\$ 22.333,34	3,06 %
Erro de preenchimento de lote		R\$ 6.652,63	2,28 %
Produto vencido		R\$ 8.462,30	1,16 %

Posição	Jurisdicionado	Total	Percentual
1	01.612.650/0001-50 - MUNICIPIO DE SAO DOMINGOS DO CARIRI - SAO DOMINGOS DO CARIRI GABINETE DO PREFEITO	R\$ 588.947,00	78,03 %
1	01.612.650/0001-50 - MUNICIPIO DE SAO DOMINGOS DO CARIRI - SAO DOMINGOS DO CARIRI GABINETE DO PREFEITO	R\$ 588.947,00	78,03 %
2	11.836.179/0001-30 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SAO DOMINGOS DO CARIRI - FMS-SDCARIRI	R\$ 160.130,27	21,97 %

Posição do fornecedor segundo o valor transacionado - jan/2018 - dez/2018			
Município: São Domingos do Cariri. Esfera: Municipal. Jurisdicionado(s): 01.612.650/0001-50 - MUNICIPIO DE SAO DOMINGOS DO CARIRI - SAO DOMINGOS DO CARIRI GABINETE DO PREFEITO1, 01.612.650/0001-50 - MUNICIPIO DE SAO DOMINGOS DO CARIRI - SAO DOMINGOS DO CARIRI GABINETE DO PREFEITO2, 11.836.179/0001-30 - F...			
COPIAR BAIXAR Q Pesquisar			
Posição	Fornecedor	Total	Percentual
1	70.104.344/0001-26 - ENDOMED COM E REP DE MEDICAMENTOS LTDA - ENDOMED	R\$ 292.104,50	40,06 %
2	01.704.290/0001-17 - SAUDE MEDICA COMERCIO LTDA - EPP - SAUDE MEDICA	R\$ 238.055,56	32,65 %
3	20.226.846/0001-51 - ALLMED DISTRIBUIDORA E COMERCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP - ALLMED DISTRIBUIDORA	R\$ 165.373,65	22,68 %
4	12.734.018/0001-04 - CIRURGICA CAMPINENSE LTDA - EPP - CIRURGICA CAMPINENSE	R\$ 28.258,96	3,88 %

Posição do fornecedor segundo o valor em risco - 2018

Município de destino: São Domingos do Cariri

COPIAR

BAIXAR

Q

Pesquisar

Posição	Fornecedor	Risco predominante	Total	Percentual
1	70.104.344/0001-26 - ENDOMED COM E REP DE MEDICAMENTOS LTDA - ENDOMED	Vencimento	R\$ 32.645,50	30,64%
2	20.226.846/0001-51 - ALLMED DISTRIBUIDORA E COMERCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP - ALLMED DISTRIBUIDORA	Vencimento	R\$ 31.680,75	29,71%
3	12.734.018/0001-04 - CIRURGICA CAMPINENSE LTDA - EPP - CIRURGICA CAMPINENSE	Problema de lote	R\$ 28.258,96	26,52%
4	01.704.290/0001-17 - SAUDE MEDICA COMERCIO LTDA - EPP - SAUDE MEDICA	Vencimento	R\$ 10.375,70	9,74%
5	10.833.520/0001-39 - CIDALAB COMERCIO DE ARTIGOS LABORATORIAIS E HOSPITALARES LTDA - ME - SIBRALAB NORDESTE	Problema de lote	R\$ 1.960,00	1,84%
6	06.948.769/0002-01 - TECNOCENTER MATERIAS MEDICAS HOSPITALARES LTDA - TECNOCENTER	Vencimento	R\$ 1.280,00	1,20%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

Importa anotar que essas informações têm natureza de orientação gerencial para que sejam aprimorados os sistemas de controle nas aquisições da espécie, podendo chegar a responsabilização caso se constate de forma empírica a prática de conduta danosa ao erário.

No ponto, à mingua de maiores informações e documentos sobre a temática, cabem as devidas **recomendações** para que a gestão municipal adote medidas preventivas, a fim de evitar prejuízos aos cofres públicos em decorrência da aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06386/19

*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 da Senhora INARA MARINHO FERREIRA DA SILVA, na qualidade de Prefeita e Ordenadora de Despesas do Município de **São Domingos do Cariri**, relativa ao exercício de **2018**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES 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;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de aprimorar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais, bem como aperfeiçoar os controles administrativos e patrimoniais;

IV) ENCAMINHAR cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de São Domingos do Cariri de 2019, objetivando continuar o monitoramento das acumulações de vínculos no âmbito da edilidade; e

V) 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 06386/19

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06386/19**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo da Senhora INARA MARINHO FERREIRA DA SILVA, na qualidade de Prefeita e Ordenadora de Despesas do Município de **São Domingos do Cariri**, relativa ao exercício de **2018**, 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 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;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de aprimorar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais, bem como aperfeiçoar os controles administrativos e patrimoniais;

IV) ENCAMINHAR cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de São Domingos do Cariri de 2019, objetivando continuar o monitoramento das acumulações de vínculos no âmbito da edilidade; e

V) 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.

João Pessoa (PB), 11 de setembro de 2019.

Assinado 13 de Setembro de 2019 às 12:13



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 11 de Setembro de 2019 às 13:48



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 12 de Setembro de 2019 às 14:17



Assinado Eletronicamente

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

Manoel Antonio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO