TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08468/20

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Manoel Batista de Souza Filho
Interessada: Catarine de Oliveira Barbosa

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – FUNDO ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIAÇÃO 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 18/1993 – AÇÕES E OMISSÕES REVELADORAS DE GRAVES DESCONTROLES GERENCIAIS COM PREJUÍZOS AO ERÁRIO – MÁCULAS QUE COMPROMETEM O EQUILÍBRIO DAS CONTAS – IRREGULARIDADE – IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA – FIXAÇÕES DE PRAZOS PARA RECOLHIMENTOS – RECOMENDAÇÕES – REPRESENTAÇÃO. A constatação de incorreções graves de natureza administrativa, com danos mensurados aos cofres públicos enseja, além da imposição de dívida e de outras deliberações correlatas, a irregularidade das contas, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 01801/2021

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ANTIGO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PUXINANÃ/PB, SR. MANOEL BATISTA DE SOUZA FILHO, CPF n.º 911.028.634-91*, relativas ao exercício financeiro de 2019, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da *1ª CÂMARA* do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão realizada nesta data, com a ausência justificada do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e a convocação do Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, na conformidade do voto do relator a seguir, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) *IMPUTAR* ao ex-gestor do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, CPF n.º 911.028.634-91, débito no montante de R$ 975.354,72 (novecentos e setenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e setenta e dois centavos), equivalente a 16.738,54 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB,

PROCESSO TC N.º 08468/20

sendo a quantia de R$ 649.317,43 (11.143,25 UFRs/PB) concernente a ausências de demonstrações das destinações de medicamentos e materiais médicos, e a importância de R$ 326.037,29 (5.595,29 UFRs/PB) atinente a realizações de despesas não comprovadas com aquisições de combustíveis.

3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, 16.738,54 UFRs/PB, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do termo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito do Município de Puxinanã/PB, Sr. Felipe Gurgel Coutinho, CPF n.º 089.430.984-64, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral adimplemento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) Com base no que dispõe o art. 56, incisos II e III, da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB, *APLICAR MULTA* ao então administrador do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, CPF n.º 911.028.634-91, no total de R$ 12.392,52 (doze mil, trezentos e noventa e dois reais e cinquenta e dois centavos), correspondentes a 212,67 UFRs/PB.

5) *ASSINAR* o lapso temporal de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 212,67 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo adimplemento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pela inteira satisfação da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) *ENVIAR* recomendações à atual gestora do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, Sra. Verônica de Andrade Gurgel, CPF n.º 423.864.894-34, e ao Alcaide da mencionada Urbe, Sr. Felipe Gurgel Coutinho, CPF n.º 089.430.984-64, devendo a primeira não repetir as irregularidades apontadas no relatório dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observar, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, e o segundo, adotar medidas administrativas, em conjunto com a gerente do FMS, no sentido de regularizar as situações dos contratados temporariamente por excepcional interesse público com recursos do fundo, haja vista que os desempenhos de atribuições permanentes, ordinárias e regulares da Administração Pública devem ser realizados, sempre, por servidores efetivos nomeados mediante prévio concurso público.

PROCESSO TC N.º 08468/20

7) Independentemente do trânsito em julgado da decisão e com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETER* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – Sessão Ordinária Presencial e Remota da 1ª Câmara

João Pessoa, 02 de dezembro de 2021

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial
ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08468/20

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde – FMS de Puxinanã/PB, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, relativas ao exercício financeiro de 2019, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 29 de abril de 2020.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 88/103, constatando, resumidamente, quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, que: a) o orçamento da Comuna, Lei Municipal n.º 589/2019, fixou a despesa do fundo em R$ 7.786.057,45; b) as receitas orçamentárias, no período, ascenderam ao patamar de R$ 3.616.231,84; c) os gastos orçamentários realizados atingiram a quantia de R$ 7.669.409,79; d) foram formalizadas licitações no montante de R$ 4.078.593,51; e e) os dispêndios com pessoal quitados com valores do fundo alcançaram R$ 4.078.927,28.

Em seguida, os técnicos da DIAGM I apresentaram, sumariamente, as irregularidades detectadas, quais sejam: a) envio da prestação de contas fora do prazo e em desacordo com o disposto na Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010; b) ausência da lei de criação e estruturação do fundo; c) realizações de despesas com assessoria jurídica, R$ 18.000,00, com aquisições de medicamentos, R$ 649.317,43, e com combustíveis, R$ 326.037,29, sem comprovação; d) ineficiências nas aplicações dos recursos municipais da saúde; e) ocorrência de déficit orçamentário no total de R$ 4.053.177,95; e f) excessos nos recrutamentos de comissionados e nas contratações de servidores temporários, configurando burla ao instituto do concurso público.

Realizada a intimação do gestor do Fundo Municipal de Saúde – FMS de Puxinanã/PB durante o exercício de 2019, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, e efetuada a citação da contratada pelo mencionado fundo durante o período em análise, Dra. Catarine de Oliveira Barbosa, fls. 106/107, 109 e 116/117, o Sr. Manoel Batista de Souza Filho deixou o prazo transcorrer *in albis*.

Em suas peças, fls. 118/124, 127/132 e 135/136, a Dra. Catarine de Oliveira Barbosa encartou documentos e alegou, sinteticamente, que: a) não atuou em processos judiciais, sendo responsável pelas respostas a expedientes diversos; e b) participou de reuniões com entidades de classes e no atendimento da população.

O caderno processual retornou aos analistas deste Tribunal, que, após esquadrinharem a mencionada contestação, emitiram relatório, fls. 143/152, onde, concisamente, consideraram elididas as eivas respeitantes ao envio intempestivo da prestação de contas e às realizações de dispêndios não demonstrados com assessoramento jurídico. Além disso, destacando a

atribuição do Chefe do Executivo para realizar concurso público, mantiveram *in totum* os seus posicionamentos iniciais quanto às demais pechas apontadas na instrução do feito.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPjTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 155/161, pugnou, em apertada síntese, pelo (a): a) irregularidade das contas em apreço; b) aplicação de multa ao administrador do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, com fulcro no art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB; c) imputação de débito à referida autoridade, no montante indicado pela unidade técnica de instrução desta Corte; e d) envio de recomendação ao Sr. Felipe Gurgel Coutinho, no sentido de adotar as providências necessárias, a fim de regularizar a situação de servidores contratados por excepcional interesse público.

Ato contínuo, o Sr. Manoel Batista de Souza Filho encartou petição, Documento TC n.º 91450/21, fls. 162/163, onde informou, sucintamente, que não tomou conhecimento da notificação da Corte para apresentação de defesa e, desta forma, requereu, a reabertura de prazo para manifestação.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fls. 166/167, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 19 de novembro de 2021 e a certidão, fl. 168.

É o breve relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, é importante evidenciar que os fundos especiais são modos de descentralização de recursos públicos, cujos valores devem ser aplicados exclusivamente nas finalidades previstas nas leis que os instituíram. Trata-se, consequentemente, de maneira de gestão com característica nitidamente financeira, tendo em vista que, para sua existência, mister se faz a abertura de uma conta específica. Neste sentido, dignos de referência são os ensinamentos dos eminentes professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *in* A Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 133, *in verbis*:

> (...) fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.

PROCESSO TC N.º 08468/20

Por conseguinte, pode-se concluir que os fundos são criados, basicamente, para fortalecer a musculatura econômica de determinados órgãos ou entidades, visando a consecução de objetivos previamente definidos. Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação dos festejados doutrinadores Flávio da Cruz (Coordenador), Adauto Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rui Rogério Naschenweng Barbosa, *in* Comentários à Lei 4.320, 3 ed, São Paulo: Atlas, 2003, p. 286, *verbo ad verbum*:

> (...) *fundo é uma forma de gestão de recursos*, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, *mas como ente* contábil, ou seja, *um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.*

Ademais, é necessário realçar que a Constituição Federal definiu em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe a lei complementar estabelecer condições para criação e funcionamento de fundos, vindo o art. 167, inciso IX, determinar a necessidade de prévia autorização legislativa para a sua instituição, *verbum pro verbo*:

> Art. 165. (*omissis*)
>
> § 1º (...)
>
> § 9º Cabe à lei complementar:
>
> I – (*omissis*)
>
> II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
>
> Art. 167. São vedados:
>
> I – (...)
>
> IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

Como se sabe, com a promulgação da atual Carta Magna, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada como lei complementar nacional, suprindo, por conseguinte, a exigência contida no citado art. 165, § 9º, inciso II, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad literam*:

PROCESSO TC N.º 08468/20

> MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE – FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: (...) (STF – Tribunal Pleno – ADI-MC n.º 1726/DF, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, 30 abr. 2004, p. 27) (destaque ausente no texto de origem)

Na verdade, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possui dispositivos que tratam especificamente dos fundos especiais, são os arts. 71 a 74, palavra por palavra:

> Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.
>
> Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.
>
> Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.
>
> Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Também é essencial repisar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea "b", estabelece que as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*:

PROCESSO TC N.º 08468/20

> Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
>
> § 1º (...)
>
> § 3º Nas referências:
>
> I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:
>
> a) (*omissis*)
>
> b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo inexistente no original)

Da mesma forma, o art. 50, inciso I, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF definiu que os fundos devem seguir as normas de contabilidade pública, no que tange à escrituração individualizada de suas contas, senão vejamos:

> Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
>
> I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (nossos grifos)

In casu, no tocante à petição apresentada após a manifestação ministerial pelo administrador do Fundo Municipal de Saúde – FMS de Puxinanã/PB durante o exercício financeiro de 2019, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, Documento TC n.º 91450/21, fls. 162/163, pleiteando a reabertura de prazo para apresentação de defesa, ante a suposta ausência de seu regular chamamento, cabe frisar a harmonia entre o art. 22 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993) e o art. 90 do Regimento Interno desta Corte – RITCE/PB, que tratam da comunicação dos atos processuais aos gestores que apresentam suas prestações de contas, textualmente:

> Art. 22. A comunicação dos atos e decisões do Tribunal presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, nos termos do Regimento Interno e respeitadas as prescrições legais.

PROCESSO TC N.º 08468/20

> § 1º - O chamamento ao processo dos responsáveis e interessados, bem como a comunicação dos atos e termos do processo far-se-ão mediante:
>
> I – Citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo de seu interesse, chamando-o para se defender;
>
> II – Intimação nos demais casos.
>
> Art. 90. A comunicação dos atos e decisões do Tribunal presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, nos termos deste Regimento Interno e respeitadas as prescrições legais.
>
> Parágrafo único. O chamamento dos responsáveis e interessados ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais far-se-ão mediante:
>
> I – Citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo de seu interesse, chamando-o para se defender;
>
> II – Intimação nos demais casos. (grifos inexistentes no original)

Por conseguinte, fica evidente que a citação é o instituto jurídico pelo qual o responsável TOMA CIÊNCIA de processo de seu interesse e que, nos feitos onde o mesmo encaminha a prestação de contas, esta reverenciada citação ocorre, para todos os efeitos legais, no momento do recebimento da documentação correspondente por parte deste Sinédrio de Contas. Neste sentido, o art. 97 do RITCE/PB, de forma coerente e lógica, disciplinou a matéria, com as mesmas palavras:

> Art. 97. Nos processos de prestação de contas, o gestor responsável pelo encaminhamento receberá ciência da instauração do processo respectivo no ato de recebimento da documentação e será intimado por meio do Diário Oficial Eletrônico para apresentação de defesa e demais comunicações processuais, na forma dos arts. 22, § 1º, II da LOTCE.

E, de mais a mais, é importante realçar que, após a citação, os demais feitos processuais, sejam eles meros atos de comunicação ou decisões do Tribunal, serão realizados mediante intimação publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB, segundo determinado nos já mencionados art. 22, cabeça, da LOTCE/PB e art. 90 do RITCE/PB. Logo, cumpre informar que o antigo gerente do fundo foi devidamente intimado para contestar a peça confeccionada pelos especialistas deste Areópago de Contas, fls. 88/103, consoante publicação realizada na Edição n.º 2.682 do Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB, de 06 de maio de 2021, fl. 107.

PROCESSO TC N.º 08468/20

Quanto ao mérito, no que concerne às manutenções de servidores sem a realização de prévio concurso público, os técnicos deste Tribunal apontaram, em seu relatório inicial, fls. 97/100, além do número de comissionados no ano de 2019 (15), o elevado quantitativo de contratados (57), com significativa representatividade em relação ao pessoal efetivo (113), cuja remuneração anual lançada no elemento de despesa 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO, atingiu o montante de R$ 1.474.636,54.

Destarte, essa contratação para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, estampada no art. 37, inciso IX, da Carta Maior, pressupõe, além do cumprimento dos requisitos constitucionais e legais, a fundamentação fática e jurídica comprobatória que ensejou a admissão precária de pessoal. A respeito deste ponto, merece realce o entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, nestes termos:

> 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, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004. ADI 3.430, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 12-8-2009, P, DJE de 23-10-2009).

Como é do conhecimento de todos, importa destacar que a contratação de servidores por excepcional interesse público trata-se da segunda exceção à obrigatoriedade do concurso público para ingresso nos quadros funcionais dos órgãos e entidades que compõem a administração pública (a primeira é o ingresso de comissionados). Nesse contexto, além da prévia fixação da vigência relativa ao pacto laboral, devem tais contratações enquadrarem-se nas hipóteses previstas em lei ordinária federal, estadual ou municipal, dependendo do ente envolvido, e atender a interesse público temporário.

E, não obstante os analistas desta Corte terem afastado esta constatação da responsabilidade do gestor do fundo, fl. 150, por entenderem que a prerrogativa da realização de concurso público seria do Prefeito, cabe realçar a necessidade do Ordenador de Despesas do FMS pleitear a resolução desta situação junto ao Chefe do Poder Executivo, porquanto, em consulta ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, verifica-se que os contratados em 2019 com recursos do FMS de Puxinanã/PB, em regra, foram nomeados para desempenharem atribuições permanentes, ordinárias e regulares da Administração Pública, a exemplo de AUXILIARES DE SERVIÇOS GERAIS, DIGITADORES, ENFERMEIROS, MOTORISTAS e RECEPCIONISTAS.

PROCESSO TC N.º 08468/20

Neste diapasão, é imperioso comentar que a carência de contenda comum para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos no art. 37, cabeça, e inciso II, da Constituição Federal, *verbatim*:

> 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:
>
> I – (*omissis*)
>
> II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (grifamos)

No tocante ao envio da documentação concernente às contas do exercício financeiro de 2019 para exame pelo Tribunal, ficaram evidentes, além das ausências de apresentações da lei de criação e estruturação do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, do controle de combustíveis e do relatório extraído do HÓRUS – Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica do Ministério da Saúde, a carência de demonstração do domínio referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado. Acerca deste último documento, constata-se que o Sr. Manoel Batista de Souza Filho remeteu a prestação de contas sem observar integralmente as determinações indicadas no art. 15, inciso X, Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010, *in verbis*:

> Art. 15. A prestação de contas anual de gestores de Autarquias, Fundações Públicas, Fundos Especiais e Órgãos de Regime Especial, Estaduais e Municipais, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:
>
> I – (...)
>
> X – Controle referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado;

Especificamente acerca dos indicadores de saúde relacionados, dentre outros, às condições de oferta de recursos humanos, de equipamentos, de leitos e de dados gerais, cumpre comentar que a plataforma denominada Indicadores de Desempenho de Gasto Público da

PROCESSO TC N.º 08468/20

Paraíba – IDGPB, disponível no sítio eletrônico deste Areópago e que reúne informações estatísticas das áreas da educação e da saúde em nível municipal e estadual, apresenta bandeiras de alertas classificados em quatro categorias, a saber, crítico, atenção, alerta e baixo risco. Disto isto, os inspetores desta Corte, em sua análise, destacaram que o Município de Puxinanã/PB apresentou resultados merecedores de precaução por parte da gestão da pasta, diante dos indícios de ineficiência na aplicação dos recursos na área da saúde, cabendo, deste modo, o envio de recomendações no sentido da municipalidade formular políticas públicas para melhorar o desempenho desse setor.

Seguidamente, a unidade técnica deste Tribunal, com base na execução orçamentária do Fundo Municipal de Saúde, fl. 94, evidenciou que as receitas atingiram a quantia de R$ 3.616.231,84, enquanto as despesas totalizaram R$ 7.669.409,79, resultando em um déficit orçamentário na ordem de R$ 4.053.177,95, fls. 32/38. Deste modo, é preciso salientar que a situação deficitária caracteriza o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da venerada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, ao pé da letra:

> Art. 1º. (*omissis*)
>
> § 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Por fim, no que tange às despesas sem comprovações, os técnicos deste Sinédrio de Contas destacaram as ausências de domínios de entradas e saídas de medicamentos e de materiais médicos na soma de R$ 649.317,43, Documento TC n.º 27799/21, bem como as carências de controles de combustíveis no valor de R$ 326.037,29, Documento TC n.º 27801/21. Instado a se manifestar, o gestor do FMS de Puxinanã/PB durante o exercício de 2019, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, deixou o prazo transcorrer sem apresentação de esclarecimentos. Assim, em razão da falta de documentos e/ou justificativas, o montante de R$ 975.354,72 (R$ 649.317,43 + R$ 326.037,29) deve ser imputado ao mencionado Ordenador de Despesas.

Diante destes aspectos, resta evidenciado flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, tendo em vista que não constam nos autos os elementos

demonstrativos das efetivas realizações dos objetos contratados. Deste modo, concorde entendimento uníssono da doutrina e da jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie. O artigo 70, parágrafo único, da Carta Magna, é claro ao dispor que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre destacar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo. Dignos de referência são os ensinamentos dos festejados doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, *in* Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 125, textualmente:

> Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determina a despesa.

Demais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *verbo ad verbum*:

> MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA

PROCESSO TC N.º 08468/20

> LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (nosso grifo)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *verbum pro verbo*:

> Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.
>
> A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifamos)

Feitas estas colocações, diante das diversas transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do gestor do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB durante o exercício financeiro de 2019, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, além do julgamento irregular das contas e de outras deliberações, resta configurada a necessidade imperiosa de aplicação de multa no valor de R$ 12.392,52, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), atualizada pela Portaria n.º 010, de 16 de janeiro de 2019, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB do dia 17 de janeiro do mesmo ano, sendo os atos praticados pela aludida autoridade enquadrados nos seguintes incisos do referido artigo, *ad literam*:

> Art. 56 – O Tribunal pode também aplicar multa de até Cr$ 50.000.000,00 (cinqüenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:
>
> I – (*omissis*)
>
> II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
>
> III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

PROCESSO TC N.º 08468/20

Ex positis:

1) Com 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 18/1993, *JULGO IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO do antigo ORDENADOR DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, CPF n.º 911.028.634-91, concernente ao exercício financeiro de 2019.

2) *IMPUTO* ao ex-gestor do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, CPF n.º 911.028.634-91, débito no montante de R$ 975.354,72 (novecentos e setenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e setenta e dois centavos), equivalente a 16.738,54 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, sendo a quantia de R$ 649.317,43 (11.143,25 UFRs/PB) concernente a ausências de demonstrações das destinações de medicamentos e materiais médicos, e a importância de R$ 326.037,29 (5.595,29 UFRs/PB) atinente a realizações de despesas não comprovadas com aquisições de combustíveis.

3) *FIXO* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, 16.738,54 UFRs/PB, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do termo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito do Município de Puxinanã/PB, Sr. Felipe Gurgel Coutinho, CPF n.º 089.430.984-64, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral adimplemento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) Com base no que dispõe o art. 56, incisos II e III, da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB, *APLICO MULTA* ao então administrador do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, Sr. Manoel Batista de Souza Filho, CPF n.º 911.028.634-91, no total de R$ 12.392,52 (doze mil, trezentos e noventa e dois reais e cinquenta e dois centavos), correspondentes a 212,67 UFRs/PB.

5) *ASSINO* o lapso temporal de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 212,67 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo adimplemento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pela inteira satisfação da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

PROCESSO TC N.º 08468/20

6) *ENVIO* recomendações à atual gestora do Fundo Municipal de Saúde de Puxinanã/PB, Sra. Verônica de Andrade Gurgel, CPF n.º 423.864.894-34, e ao Alcaide da mencionada Urbe, Sr. Felipe Gurgel Coutinho, CPF n.º 089.430.984-64, devendo a primeira não repetir as irregularidades apontadas no relatório dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observar, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, e o segundo, adotar medidas administrativas, em conjunto com a gerente do FMS, no sentido de regularizar as situações dos contratados temporariamente por excepcional interesse público com recursos do fundo, haja vista que os desempenhos de atribuições permanentes, ordinárias e regulares da Administração Pública devem ser realizados, sempre, por servidores efetivos nomeados mediante prévio concurso público.

7) Independentemente do trânsito em julgado da decisão e com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETO* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É o voto.

Assinado 12 de Dezembro de 2021 às 09:30

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 10 de Dezembro de 2021 às 12:07

Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Assinado 10 de Dezembro de 2021 às 12:29

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO