



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05492/17*

Origem: Prefeitura Municipal de Diamante

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: Marcília Mangueira Guimarães (Prefeita)

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)

Contadora: Clair Leitão Martins (CRC/PB 4395/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Diamante. Exercício de 2016. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

**PARECER PPL-TC 00139/19**

**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual da Senhora **MARCÍLIA MANGUEIRA GUIMARÃES**, na qualidade de Prefeita do Município de **Diamante**, relativa ao exercício de **2016**.
2. Com a apresentação desta PCA (fls. 2/429) e a inserção dos documentos de fls. 434/3940, foi elaborado o **Relatório Inicial** de fls. 3941/4036, da lavra do Auditor de Contas Públicas ACP Marcos Antônio da Silva (subscrito pela Auditora de Contas Públicas ACP Luiz Moreira Gonçalves Pereira da Costa – Chefe de Divisão), com as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 2.1. Apresentação da prestação de contas no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
  - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **Diamante** possui 6.570 habitantes, sendo 3.791 habitantes da zona urbana e 2.779 habitantes da zona rural;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05492/17*

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 369/2015) estimou a receita em R\$28.231.936,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$14.115.968,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$3.199.251,64, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$2.239.056,75;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$15.795.344,01, sendo R\$15.391.942,52 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.856.927,71 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$403.401,49 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$14.405.706,46, sendo R\$633.204,42 a cargo do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$13.799.748,35 (R\$632.424,42 pelo Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$605.958,11 (sendo R\$780,00 pelo Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 8,8% (R\$1.389.637,55) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.215.625,87, exclusivamente em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$380.351,13;
- 2.8. Foram realizados 38 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$7.756.877,51 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, havendo indicação, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação no montante de R\$34.877,24, correspondente a três fornecedores;
- 2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$103.977,96, correspondendo a 0,72% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10. Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R\$192.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$96.000,00, não sendo indicado excesso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

**2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.753.033,59, correspondendo a **76,34%** dos recursos do FUNDEB (R\$3.606.155,14) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% das receitas do Fundo) atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/07;
- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.325.741,33, correspondendo a **22,65%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$10.269.688,63;
- 2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.724.917,46, correspondendo a **16,8%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, menos deduções legais (R\$10.269.688,63);
- 2.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$7.243.133,36 correspondendo a **48,74%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$14.862.206,48;
- 2.11.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do Município, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R\$387.232,00, totalizou R\$7.630.365,36, correspondendo a **51,34%** da RCL;
- 2.11.6.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **62,59%** e o do Executivo para **59,36%**;

**2.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 400 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez	AH%
Benefício previdenciário temporário	2	0,44	2	0,47	1	0,22	4	1,00	100,00	
Comissionado	65	14,41	66	15,64	70	15,09	72	18,00	10,77	
Contratação por excepcional interesse público	43	9,53	45	10,66	56	12,07	6	1,50	-86,05	
Efetivo	235	52,11	202	47,87	227	48,92	206	51,50	-12,34	
Eletivo	7	1,55	7	1,66	7	1,51	7	1,75	0,00	
Inativos / Pensionistas	99	21,95	100	23,70	103	22,20	105	26,25	6,06	
<b>T O T A L</b>	<b>451</b>	<b>100,00</b>	<b>422</b>	<b>100,00</b>	<b>464</b>	<b>100,00</b>	<b>400</b>	<b>100,00</b>	<b>-11,31</b>	



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

- 2.13.** Quanto aos **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e de gestão fiscal (RGF) não houve questionamento se foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;
- 2.14.** Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em junho de 2016, conforme Documento TC 33935/16, tendo a Auditoria com base nos critérios legais elaborado o quadro a seguir (fls. 3/12):

RESUMO					
Temas / Parâmetros	Pontuação Máxima	% Máximo		Pontuação Recebida	% Recebida
1 - CONTEÚDO	500	50%		300	6,0
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	300	30%		300	10,0
3 - USABILIDADE	200	20%		160	8,0
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>	<b>1.000</b>	<b>100%</b>		<b>760</b>	<b>7,6</b>

Avaliador:	LUZEMAR	Revisor:	Ana Tereza
Data início:	11/06/2016	Data término:	11/06/2016
Hora início:	06:29	Hora término:	06:34

- 2.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$7.559.388,35**, representando **50,86%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 9,15% e 90,85%, entre dívida fluante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	237.978,88	237.978,88
Previdência (RGPS)	5.117.161,29	5.117.161,29
Previdência (RPPS)	1.512.536,62	1.512.536,62
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	6.867.676,79	46,21	17.834.647,78	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

**2.16.** Foi constatada a **suficiência financeira** para atender as obrigações de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	1.215.625,87
2. Restos a Pagar	509.139,43
3. Depósitos	312.610,54
4. Consignações	0,00
5. Ajustes	0,00
<b>6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)</b>	<b>393.875,90</b>

Fonte: PCA, SAGRES, Anexo XX e Constatações da Auditoria

**2.17. Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$633.218,85, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 90,46% do valor fixado no orçamento (R\$700.000,00);

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

**2.17.1.** O Município possui **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**, tendo sido recolhidas obrigações patronais no montante de R\$1.104.514,52 para uma folha de pagamento que somou R\$4.493.398,67, excluídos os valores referentes às folhas sob o RGPS, além de parcelamento no valor de R\$27.015,31, conforme dados colhido junto ao SAGRES;

**2.17.2.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$399.671,60 estando R\$164.685,12 **abaixo** da estimativa de R\$564.356,66;

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

**2.20.** Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativa ao exercício em análise;

**2.21.** Não foi realizada **diligência in loco** no Município, com vistas a verificações referentes ao exercício de 2016;

**2.22.** Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** de irregularidades no relatório inicial, ali listadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05492/17*

3. Devidamente **intimada**, a autoridade responsável pediu e obteve parcialmente, prorrogação de prazo (fls. 4042/4048), apresentando defesa às fls. 4049/4070.
4. Analisada a **defesa** e os documentos, a Auditoria, em relatório de fls. 4077/4084, da lavra do ACP Emival Ribeiro da Costa Filho (subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto), concluiu pela permanência das seguintes máculas: **4.1.** Não realização de processo licitatório para despesas de R\$34.887,24; **4.2.** Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; **4.3.** Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público; e **4.4.** Não recolhimento de R\$125.234,67 de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.
5. Instado a se pronunciar, o **Ministério Público de Contas**, em parecer de fls. 4087/4096, da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, opinou pela: **5.1.** emissão de parecer contrário; **5.2.** irregularidade das contas de gestão; **5.3.** declaração de atendimento parcial da LRF; **5.4.** aplicação de multa; **5.5.** recomendação; e **5.6.** comunicação.
6. Retrospectivamente, a referida gestora obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:  
**Exercício 2013:** Processo TC 04607/14. Parecer PPL – TC 00122/15 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00612/15 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa, comunicação e recomendação**);  
**Exercício 2014:** Processo TC 04491/15. Parecer PPL – TC 00059/17 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00336/17 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa, comunicação e recomendação**); e  
**Exercício 2015:** Processo TC 04839/16. Parecer PPL – TC 00052/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00149/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa, representação e recomendação**).
7. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05492/17*

### **VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

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

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

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

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo**, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que **Governador, 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,*





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

*enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o 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 Prefeita ao exercitar “a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”.

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

**Não realização de processo licitatório para despesas de R\$34.887,24.**

Segundo o levantamento produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R\$34.887,24. Conforme quadro demonstrativo, foram consideradas como não licitadas as seguintes despesas:

Nome do Credor	CPF/CNPJ	Empenhado	Pago	Objeto
CELIA MARIA TEXEIRA CAVALCANTI	00013189514453	9.680,00	9.680,00	Serviços de informática
FRANCISCO GOMES DA SILVA	00008973493426	12.030,00	12.030,00	Serviços de limpeza urbana
HP VIAGENS E TURISMO LTDA	07297097000195	13.177,24	13.177,24	Serviços passagens aéreas e hospedagens
<b>Total = = &gt;</b>	-	<b>34.887,24</b>	<b>34.887,24</b>	-



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05492/17*

Sobre o assunto, cabe lembrar que a licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Apesar da indicação de despesas acima referenciadas em favor de três prestadores de serviço remanescerem como sendo realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado**. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas.

**Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

A Unidade Técnica de Instrução suscitou o não alcance do percentual mínimo exigido para aplicação de recursos de impostos mais transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino. O percentual mínimo para aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino consta de obrigação constitucional, por meio da qual o constituinte estabeleceu no art. 212 da CF, a aplicação mínima de 25% de recursos de impostos próprios e transferidos em MDE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

Segundo o levantamento técnico produzido pelos peritos dessa Corte de Contas, para esta espécie de despesa condicionada, teria sido aplicado o valor de R\$2.325.741,33. Confrontando tal quantitativo com o montante obtido das receitas de impostos mais as transferências recebidas no exercício em questão, cuja cifra foi de R\$10.269.688,63 obtém-se o percentual de **22,65%**, conforme quadro a seguir obtido do relatório (fl. 3948):

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
<b>Despesas em MDE</b>	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	3.721.525,18
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	860.406,97
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	4.581.932,15
<b>Deduções e/ou Adições</b>	
4. Adições da Auditoria	0,00
5. Exclusões da Auditoria	506.963,39
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	1.340.448,64
7. Outros Ajustes à Despesa	0,00
8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	408.778,79
9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE	0,00
<b>10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9)</b>	<b>2.325.741,33</b>
<b>11. Total das Receitas de Impostos e Transferências</b>	<b>10.269.688,63</b>
<b>12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)</b>	<b>22,65%</b>

Fonte: SAGRES, Anexos (XIII, XIV, XV e XXII) e Constatações da Auditoria

Observa-se no SAGRES e no quadro da execução orçamentária (fl. 3944), que o valor repassado ao FUNDEB no exercício foi de R\$1.856.927,71, devendo esse valor compor o montante de gastos com MDE, conforme a legislação.

Também devem ser considerados gastos referentes a pagamento de folha de professores e de outros profissionais ligados a educação, pagamento de obrigações previdenciárias, aluguel de ônibus escolar e outros que foram indevidamente excluídos pelo Órgão Técnico, conforme anexo XV do relatório inicial (fls. 3988/3993). Assim, permanecem como exclusões do MDE, apenas o montante de R\$23.718,00.

A Lei 11.494/2007, numa interpretação sistêmica, exala compor o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino as receitas de impostos e transferências destinadas ao FUNDEB, cabendo a cada ente adicionar parcelas até o valor total de investimento atingir, pelo menos, 25% daquela base tributária:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

*Art. 1º. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.*

*Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:*

*I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;*

*II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.*

Assim as aplicações em MDE se comportaram como demonstra o quadro a seguir:

Aplicação das receitas e impostos, incluindo de transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	
(1) Transferências ao FUNDEB	1.856.927,71
(2) Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	860.406,97
(3) Total das Despesas em MDE (1)+ (2)	2.717.334,68
(4) Exclusões	23.718,00
(5) Total considerado MDE (3) - (4)	2.693.616,68
(6) Total das Receitas de Impostos e Transferências	10.269.688,63
(7) Percentual de Aplicação em MDE (4)/(5) %	26,23

Para efetuar o cálculo a Auditoria considerou o valor total gasto em MDE, independentemente da fonte de recurso, e excluiu o resultado positivo das transferências do FUNDEB mais o valor da complementação da União, fórmula divergente da lei. Seguindo o método de cálculo efetuado pela Auditoria, suprimindo apenas o valor de R\$23.718,00, a invés de R\$506.963,39, o investimento em MDE representaria R\$2.808.986,72, equivalente a **27,35%** da receita base.

Em todo caso, o índice constitucional de 25% foi atingido.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

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

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

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

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

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

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

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

*interesse público excepcional.*” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

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

Nesse norte, em consulta ao SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante o exercício de 2016, foi reduzida significativamente a partir do mês de novembro:

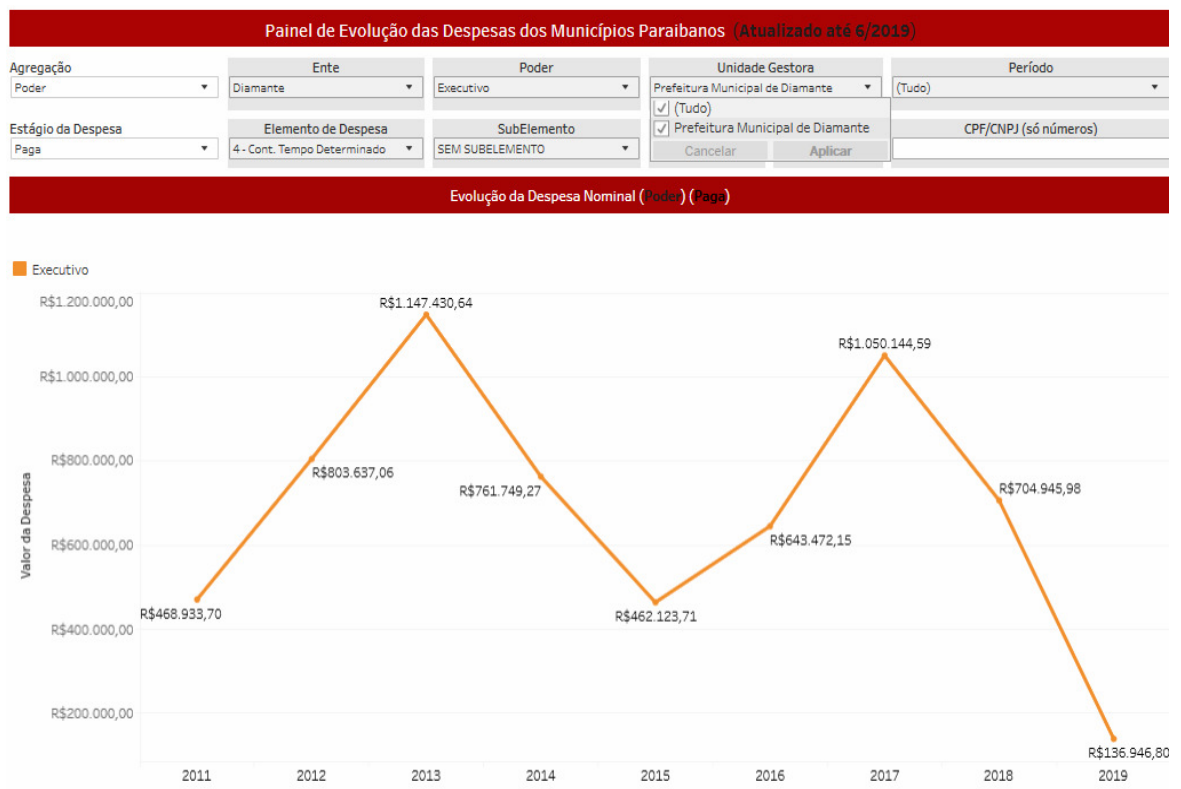
2015												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Efetivo	209	209	208	207	208	210	209	209	209	205	207	211
Eletivo	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Comissionado	53	74	84	84	80	80	80	80	80	80	54	94
Contratação por excepcional interesse público	34	37	30	32	36	35	35	35	35	35	33	33
<b>TOTAL</b>	<b>303</b>	<b>327</b>	<b>329</b>	<b>330</b>	<b>331</b>	<b>332</b>	<b>331</b>	<b>331</b>	<b>331</b>	<b>327</b>	<b>301</b>	<b>345</b>
2016												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Efetivo	204	204	203	202	202	202	200	199	199	196	196	205
Eletivo	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Comissionado	62	61	61	63	67	67	67	67	67	67	67	69
Contratação por excepcional interesse público	43	45	46	45	46	57	57	56	56	56	6	6
<b>TOTAL</b>	<b>316</b>	<b>317</b>	<b>317</b>	<b>317</b>	<b>322</b>	<b>333</b>	<b>331</b>	<b>329</b>	<b>329</b>	<b>326</b>	<b>276</b>	<b>287</b>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

Em termos financeiros, as despesas com contratados por tempo determinado do Poder Executivo, que regrediu consideravelmente entre 2013 e 2015, voltou a subir em 2016, conforme se observa do Painel de Acompanhamento da Gestão disponível ao público no Portal do TCE/PB:



Tal fato, certamente aconteceu porque as medidas, com vistas a redução do pessoal contratado se deram apenas ao final do exercício.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

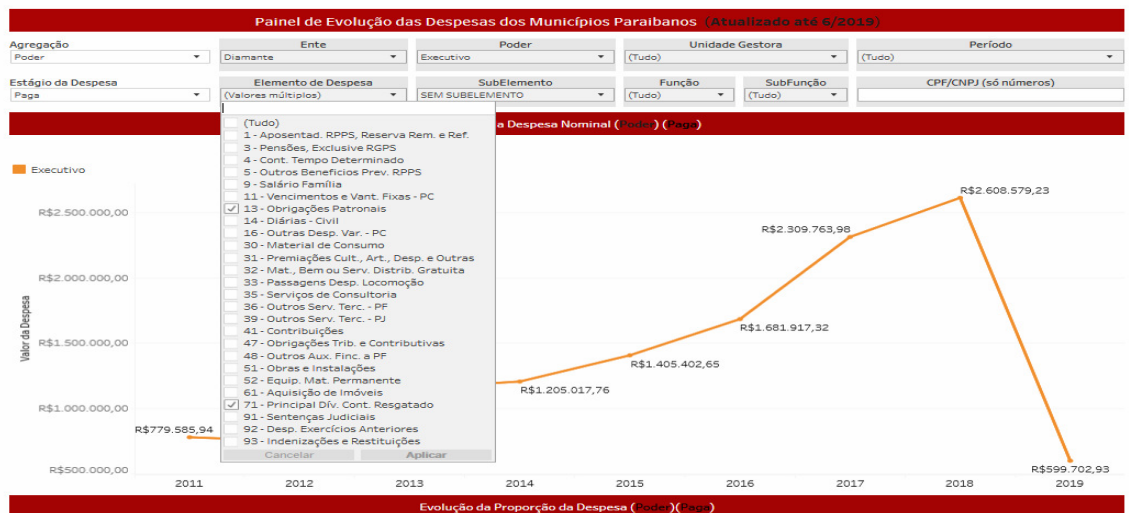
PROCESSO TC 05492/17

**Não recolhimento no total de R\$164.685,06 da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.**

Durante o exercício foram pagas obrigações patronais no montante de R\$399.671,60 em favor do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), representando 70,82% do valor estimado que foi de R\$564.356,66. Houve, ainda, pagamentos relativos a parcelamentos no valor total de R\$138.313,81, totalizando um valor pago ao INSS de R\$537.985,41, correspondendo a 95,32% do estimado para o ano. Para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) não houve indicação de falta de recolhimento.

Acerca dessa temática, convém esclarecer que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56<sup>1</sup>, da Lei 8.212/91.

Na gestão, a Prefeitura incrementou as finanças públicas com obrigações patronais, conforme se observa dos Painéis de Acompanhamento da Gestão, disponíveis ao público no Portal do TCE/PB:



<sup>1</sup> Lei 8.212/91. Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, é **condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05492/17*

O Painel demonstra que houve esforço para pagamento das obrigações patronais e do principal da dívida contratual, representado eminentemente por encargos previdenciários, entre 2013 a 2016.

De toda forma, o levantamento do débito propriamente dito deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

### **A 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. (...)*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05492/17

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

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, VOTO** no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO da Senhora MARCÍLIA MANGUEIRA GUIMARÃES, na qualidade de Prefeita do Município de **Diamante**, relativa ao exercício de **2016**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às exigências da LRF;

**II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de falhas na gestão de pessoal;

**III) RECOMENDAR** providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

**IV) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; 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.

---

<sup>2</sup> “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 05492/17*

**PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05492/17**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Diamante** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** da Senhora **MARCÍLIA MANGUEIRA GUIMARÃES**, na qualidade de **Prefeita** do Município, relativa ao exercício de **2016**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade 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, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.  
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.  
Plenário Ministro João Agripino.  
João Pessoa (PB), 17 de julho de 2019.

Assinado 18 de Julho de 2019 às 16:58



**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 18 de Julho de 2019 às 08:53



**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 18 de Julho de 2019 às 09:10



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Fernando Rodrigues Catão**

CONSELHEIRO

Assinado 18 de Julho de 2019 às 09:07



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**

CONSELHEIRO

Assinado 18 de Julho de 2019 às 11:01



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago  
Melo**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 18 de Julho de 2019 às 17:08



**Assinado Eletronicamente**

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

**Luciano Andrade Farias**

PROCURADOR(A) GERAL