



PROCESSO TC N.º 06400/19

Natureza: Prestação de Contas Anuais

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Manaíra

Interessado: Manoel Bezerra Rabelo (Gestor)

Exercício: 2018

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Manaíra – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2018. Irregularidades. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas. Contratação de assessoria utilizando indevidamente o procedimento de inexigibilidade. Não-realização de processo licitatório. Ineficiência dos procedimentos de controle e alimentação do sistema GeoPB. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pela LRF. Acumulação ilegal de cargos públicos. Aquisição de medicamentos e insumos hospitalares em desacordo com as orientações contidas na legislação pertinente. Parecer ministerial no sentido da emissão de parecer contrário à aprovação quanto às contas de governo e irregularidade das contas de gestão. Aplicação de Multa. Imputação de débito. Recomendações.

PARECER nº 479/19

Cuidam os presentes autos da **Prestação de Contas Anual** do Sr. **Manoel Bezerra Rabelo**, na condição de **Prefeito Municipal de Manaíra**, relativa ao exercício de 2018.

Relatório Prévio de PCA às fls. 1252/1364, com posterior apresentação de Defesa às fls. 1852/1884, acompanhada de documentos.

Relatório de Análise de Defesa às fls. 2230/2334 concluindo da seguinte forma:

17. Conclusão



PROCESSO TC N.º 06400/19

No entendimento desta equipe, o(s) gestor(es) abaixo relacionado(s) deve(m) prestar esclarecimentos sobre a(s) seguinte(s) irregularidade(s) constante(s) do presente relatório de auditoria acerca das contas anuais de governo e de gestão:

MANOEL BEZERRA RABELO

Período: 01/01/2018 - 31/12/2018

Sub-Item	Irregularidade	Fundamentação Legal	Valor R\$	Código Item
17.1	Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas	arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b", e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF	1.287.562,53	5.0.1
17.2	Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação	arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993.	120.000,00	6.0.1
17.3	Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações	art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993.	28.282,00	6.0.2
17.4	Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos	art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964	-	7.0.1
17.5	Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.	art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.	-	11.2.1
17.6	Acumulação ilegal de cargos públicos	art. 37, XVI, da Constituição Federal.	-	11.2.2
17.7	Descumprimento de norma legal	Art. 37, da Constituição Federal	-	16.0.1

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Estadual, em consonância com o sistema de controle externo estabelecido na Constituição



PROCESSO TC N.º 06400/19

Federal, compete ao Tribunal de Contas do Estado *“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”*.

Disposição semelhante pode ser extraída do artigo 1º, inciso I, da LOTCE/PB.

Além disso, dispõe a referida LOTCE/PB, em seu artigo 1º, inciso IV, que cabe ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, emitindo sobre elas parecer prévio.

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatária qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos. O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

É preciso registrar, ainda, que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação **completa e regular**, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

No caso dos autos, passa-se, a seguir, à apreciação especificada das irregularidades apontadas pela Auditoria quando da análise da defesa apresentada pelo ex-Gestor interessado.

1. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas



PROCESSO TC N.º 06400/19

A Auditoria apontou déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 1.287.562,53, equivalente a 5,94% da receita orçamentária arrecadada. O gestor não demonstrou providências tomadas para minimizar esse valor.

O Gestor alega que o montante do déficit indicado pelo órgão técnico é totalmente insignificante, em face da ausência de representatividade quanto ao total da receita arrecadada.

Inicialmente, não se deve considerar que um resultado negativo equivalente a 5,94% da receita orçamentária obtida em um exercício é quantia ínfima. Deve-se levar em consideração que um resultado superavitário na mesma medida é muito difícil de ser obtido. Nesse sentido, a recuperação das contas após um déficit de 5,94% costuma levar alguns exercícios de resultado superavitário.

Ademais, na PCA relativa ao exercício anterior – Processo TC 6151/18 -, verifica-se que a despesa orçamentária havia sido bem inferior (R\$ 20.436.568,96). No exercício sob análise, a despeito da queda na arrecadação, a despesas elevou-se em montante superior a R\$ 2 milhões, sem aparente justificativa.

Cumprе realçar que, no âmbito das despesas municipais, deve-se destacar o excesso de servidores não efetivos (comissionados e temporários), que, somados, superam os efetivos, que deveriam ser a regra geral.

A Defesa ainda alega também que algumas receitas previstas para o exercício financeiro de 2018 só foram efetivamente creditadas e contabilizadas no exercício de 2019. Ocorre que este argumento não se sustenta, visto que as receitas são registradas pelo regime de caixa e não de competência.



PROCESSO TC N.º 06400/19

Ainda nessa análise comparativa, enquanto no exercício anterior houve superávit financeiro de R\$2.401.923,71, no presente exercício o resultado positivo foi reduzido para a casa dos R\$ 593.000,00.

Sabe-se que a saúde orçamentária e financeira de um ente público é fator fundamental para que seja possível a continuidade adequada dos serviços públicos por ele prestados e, caso haja resultado deficitário ao final de um exercício, o próximo já começa com determinado valor a ser pago com recursos do exercício seguinte.

Tal cenário afasta-se, portanto, da regra do planejamento à qual está atrelado o gestor de quaisquer recursos públicos no exercício de suas funções.

Para evitar a ocorrência de déficits, que afrontam a idéia de responsabilidade fiscal como atributo de todo e qualquer Gestor, a LRF, em seu art. 1º, § 1º, dispõe acerca do que seria uma gestão fiscal responsável:

“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 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.”

É, portanto, conduta de má gestão assumir compromissos em quantia superior às disponibilidades do ente. Cumpre tratar, ainda, do fato de que o ordenamento jurídico determina a limitação de empenho quando o gestor verifica que a realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas, conforme prevê o art. 9º da LRF, a seguir transcrito:



PROCESSO TC N.º 06400/19

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (...) § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. § 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.”

No entanto, não há nada nos autos que indique que o Interessado adotou as medidas do art. 9º da LRF para obter um resultado que pudesse manter o equilíbrio nas contas do Município.

Ainda que a ocorrência de déficit nem sempre indique a reprovação das contas, há de se reconhecer que o cenário verificado nos presentes autos, sopesado com as demais eivas remanescentes, contribui para a valoração negativa das contas, multa e envio de recomendações.

2. Não-realização de processo licitatório e realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação

Sobre a realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, o gestor se defende



PROCESSO TC N.º 06400/19

alegando que a contratação de assessoria jurídica se fundamenta na especialidade do serviço e na confiança no profissional.

A partir de 2017 o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba estabeleceu tese no sentido de que a assessoria jurídica só deve ser contratada por inexigibilidade em casos excepcionais e não para o serviço rotineiro do órgão. Trata-se de entendimento concretizado no Parecer Normativo 16/17:

1) TOME CONHECIMENTO da referida consulta e, quanto ao mérito, RESPONDA COM CARÁTER NORMATIVO que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993).

(Grifei)

Como já exposto em outros Pareceres, entende este membro do Ministério Público que a utilização da modalidade inexigibilidade para contratação dos referidos serviços não é adequada, considerando o que dispõe a Lei 8.666/93.

Os pressupostos para a inexigibilidade de licitação podem ser sintetizados na idéia de singularidade do objeto ou de ofertantes.

A inexigibilidade discutida nos presentes autos, como visto, é justificada com fulcro no inciso II do art. 25 Lei de Licitações, que trata dos serviços técnicos profissionais especializados¹ exercidos em determinadas condições.

¹ **Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:**

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;



PROCESSO TC N.º 06400/19

A jurisprudência dos Tribunais Superiores tem enfrentado essa matéria e dos diversos julgados se podem extrair elementos que auxiliam na resolução da controvérsia. É mais comum que os casos julgados tratem de contratações de assessoria jurídica, mas os fundamentos contidos nessas decisões podem perfeitamente se aplicar à realidade do assessoramento contábil.

A respeito da inexigibilidade de licitação, especificamente em relação à advocacia, o Supremo Tribunal Federal, através de sua Primeira Turma, no julgamento do Inquérito nº 3074-SC, assentou:

IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA.

A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa. (Inq 3074, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-193 DIVULG 02-10-2014 PUBLIC 03-10-2014). (Grifou-se)

Cabe aqui também, e ainda, destacar trechos de decisão recente do STJ a respeito dessa matéria, proferida pelo REsp 1505356/MG, através de sua SEGUNDA TURMA, tendo como relator o Ministro Herman Benjamin:

“Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, da Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste. A inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente.”

“9. A singularidade envolve casos incomuns e anômalos que demandam mais que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem sua

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.



PROCESSO TC N.º 06400/19

resolução por qualquer profissional, ainda que especializado. Contratação direta de serviços não singulares - violação dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 e 11 da Lei 8.429/92 - improbidade administrativa caracterizada - afronta aos princípios administrativos.(grifei)” “13. A contratação de serviços sem procedimento licitatório, quando não caracterizada situação de inexigibilidade, viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e os deveres de legalidade e imparcialidade e configura improbidade administrativa. (grifei)”

Percebe-se, portanto, que a mais recente jurisprudência orienta-se no sentido de que, para que seja viável a contratação direta de escritório de advocacia sem licitação², devem ser observados os seguintes pressupostos:

- a) existência de procedimento administrativo formal;
- b) notória especialização profissional;
- c) natureza singular do serviço;
- d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e
- e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

Ora, nos casos em análise não se comprova a singularidade do serviço. Sobre o termo “singularidade do serviço”, não se deixa de reconhecer que este carrega uma zona de incerteza que dificulta a determinação de forma resoluta, prática e inconfundível do que estaria abarcado por ele.

Com o objetivo de dirimir dúvidas, o Tribunal de Contas da União (TCU) sumulou uma definição que, como se percebe, não afasta completamente este halo conceitual. Veja-se:

*SÚMULA TCU 39: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de **serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.***

² Reitere-se que os fundamentos se aplicam à questão do assessoramento contábil.



PROCESSO TC N.º 06400/19

O renomado doutrinador Marçal Justen Filho, por sua vez, oferece contribuição que colabora para tornar mais didática a compreensão da controvérsia. Em resumo, ele ensina que a singularidade do serviço envolve dois elementos: a excepcionalidade da necessidade do órgão que contrata e seu atendimento por um profissional considerado mediano. Vale a pena transcrever esta lição³:

Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão. Portanto, a viabilidade de competição não pode ser avaliada apenas em face da necessidade estatal, mas também depende da verificação do mercado.

Analisando-se o caso dos autos, percebe-se que o gestor não comprovou que os serviços fogem do ordinário, ao menos não no sentido de impedir que tantos outros destes profissionais levassem a cabo o trabalho.

As ausências de singularidades (complexidade) do objeto e de inviabilidade de competição já bastam para infirmar a ilegalidade da Inexigibilidade de licitação e do contrato dela decorrente.

Os fundamentos expostos já seriam suficientes para autorizar o questionamento da higidez do procedimento adotado, visto que o gestor não demonstrou ter havido a subsunção dos pressupostos mencionados.

Assim, as contratações questionadas pela Auditoria foram ilegais, mas não ensejam, por si, o reconhecimento da irregularidade das contas, cabendo aplicação de **multa** ao responsável. Enseja, outrossim, o envio de recomendação para que não haja contratação indiscriminada de assessoria jurídica, devendo, para tanto, haver previsão de cargo público para o exercício da função ou, ao menos, para que haja respeito ao disposto na Lei n.º 8.666/93,

³ Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/93. 16ª edição. Editora Revista dos Tribunais Ltda. 2014. Pág. 497.



PROCESSO TC N.º 06400/19

realizando-se sempre que necessário o procedimento licitatório, inclusive em casos de contratação de serviços advocatícios que não se encaixem precisamente na regra do art. 25, II, na linha do PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17.

No tocante à não realização de processo licitatório indevidamente, restou como não licitada a despesa para o credor João Duque Ltda., no valor de R\$ 28.282,00.

O art. 37, XXI, da CF dispõe que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse sentido, a regra para a contratação de obras, serviços, compras e alienações é a precedência de processo licitatório, e a Lei de Licitações e contratos, no art. 1º e seu parágrafo único, informa que, em regra, as despesas pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, subordinando-se, também, ao regime da Lei os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes políticos, devem ser precedidas de licitação, culminando num contrato administrativo.

A mesma Lei apresenta casos em que poderá não haver prévia licitação.



PROCESSO TC N.º 06400/19

Trata-se de situações em que esta é dispensada (art. 17), dispensável (art. 24) ou inexigível (art. 25).

Ademais, considerando-se o objeto ou o valor da licitação, a legislação estabeleceu que as mesmas podem-se dar por meio de diversas modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão, regime de contratação diferenciada, etc.

Com exceção das hipóteses de exclusão da exigência de licitação ou se houver realização de licitação em modalidade inadmitida pela Lei em virtude do objeto ou do valor, deve a despesa ser considerada não licitada.

O art. 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos apresenta uma lista *numerus apertus* dos princípios aplicáveis à licitação, sendo que os mencionados foram o da isonomia, o da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da igualdade, o da publicidade, o da probidade administrativa, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

Ocorre que o valor diminuto verificado ao final de apenas R\$ 28.282,00 também não enseja, por si, a reprovação das contas do gestor. Deve, todavia, ser considerado para fins de aplicação de **multa** e para envio de recomendação para que a gestão não se exima de cumprir a Lei n.º 8.666/93 ao celebrar contratos e realizar as despesas decorrentes.

3. Ineficiência dos procedimentos de controle com Pendências no GeoPB

A respeito do tema, em diversas obras, houve várias pendências na alimentação do sistema GeoPB, dentre as quais:

- *O número do contrato é inválido (Iguar à zero ou não é um valor numérico)*



PROCESSO TC N.º 06400/19

- *O número do ART é inválido (ART não segue o padrão)*
- *Projeto básico é inválido (não possui um projeto básico)*
- *A planilha contratada é inválida (Não possui nenhuma extensão válida – xlsx, xls ou csv; ou pdf para obras anteriores a 2018)*
- *Tipo da obra é incerto (outros)*
- *O acompanhamento inicial é inválido (não possui um acompanhamento inicial)*
- *O acompanhamento final é inválido (não possui um acompanhamento final)*
- *O total de medições é inválido (não possui medições)*
- *O total de medições corretas é inválido (menos de 80% dos arquivos são válidos ou não existem medições)*
- *O número de fotos por medição é inválido (Não contém no mínimo uma foto por medição ou não existem medições)*
- *Número de fotos por acompanhamento é inválido (Não possuem no mínimo uma foto por acompanhamento ou não existem acompanhamentos)*
- *Número de fotos por acompanhamento é incerto (valor da obra é menor que 10 mil ou não passaram 90 dias)*
- *O georreferenciamento final é inválido (Não contém georreferenciamento final ou não existem acompanhamentos)*
- *A data de conclusão da obra é incerta (Não possui informações de andamento ou não conclusão)*
- *A data de recebimento da obra é incerta*
- *A estimativa da obra é inválida (Desatualizada)*



PROCESSO TC N.º 06400/19

Tais inconformidades significam, em síntese, que o jurisdicionado não remeteu a esta Corte de Contas, através do sistema GeoPB, as informações exigidas pela Resolução Normativa que trata do assunto, ensejando, destarte, **multa** legal com base no art. 56 da LOTCE, bem como o envio de recomendações para que o atual gestor proceda ao regular cumprimento da já atualizada RN-TC-04/2017.

4. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal e Acumulação ilegal de cargos públicos

Aponta a Auditoria que os gastos com pessoal alcançaram o percentual de 67,72% da receita corrente líquida (RCL), no caso do ente municipal, acima, portanto, dos limites estabelecidos no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, correspondente a 60% da RCL.

Este cálculo da Auditoria já inclui as obrigações patronais, na linha do que preconiza o artigo 18 da LRF:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

O Defendente alega que o cálculo da Auditoria para o Ente cresceu indevidamente as obrigações patronais.

Cumprido aduzir que o simples fato de haver excesso de despesas com pessoal não é, por si só, irregularidade apta a ensejar, assim que se constata, a reprovação das contas.



PROCESSO TC N.º 06400/19

O fato ganha envergadura quando o gestor deixa ultrapassar o limite e não toma as medidas cabíveis de forma efetiva para o retorno à legalidade.

É o que prevê o sistema de controle desta despesa pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedadas ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3.º e 4.º do art. 169 da Constituição.

No caso dos autos, há indícios de que o gestor municipal tenha permanecido inerte e não tomou nenhuma das medidas determinadas pela Constituição Federal para esses casos, contribuindo para o agravamento da irregularidade.

Vê-se, por exemplo, na tabela de fl. 2244, que houve um aumento considerável de contratados por excepcional interesse público ao longo do exercício.

Outro ponto a ser destacado é que, pela tabela de fl. 2243, em agosto – ou seja, já após a elaboração do primeiro Relatório de Gestão Fiscal -, a soma dos servidores não efetivos – comissionados e temporários – ultrapassava

15/20



PROCESSO TC N.º 06400/19

em quase 80 o número de efetivos, quebrando a lógica preconizada pelo texto constitucional.

Os fatos demonstram a completa negligência a esta relevante despesa pública, o que está tipificada na Lei nº 10.028/00 (Lei de Crimes Fiscais) como infração administrativa contra as leis de finanças públicas, *ipsis litteris*:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...] IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Assim, a eiva em questão – despesa de pessoal elevada sem adoção de medidas corretivas –, em regra, colabora para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas e a irregularidade da gestão.

Quanto à verificação de acumulação ilegal de cargos públicos, o gestor alega que foi constituída Comissão de Acúmulo de Cargos Públicos, Empregos ou Função Pública, cujo objetivo é apurar e apreciar possíveis acumulações de cargos, bem como notificar os servidores para fazerem opção e, em caso negativo, ser aberto processo administrativo adequado.

Neste sentido, entendo que por ora o fato pode ser mitigado, devendo haver reiterada análise dos fatos no **acompanhamento de gestão de 2019.**

5. Descumprimento de normas do SUS relativa à aquisição de medicamentos

A Auditoria tratou também de irregularidade referente à aquisição de medicamentos:

Conforme constante no Painel de Medicamentos disponível no link <https://saqres.tce.pb.gov.br/saqres-paineis/apps/paineis-medicamentos/>, verifica-se a existência de evidências como emissão de documentos fiscais com omissão de lote e erro de preenchimento de lote e aquisições de produtos próximos ao vencimento, muito próximos ao vencimento e vencidos, representando descumprimento de normas do SUS relativa à aquisição de medicamentos.



PROCESSO TC N.º 06400/19

Resumo descritivo no período - Jan/2018 - Dez/2018

Município: Manaíra. Esfera: Municipal.

VALOR TOTAL (PRODUTOS)	PRODUTOS	NF-E PROCESSADAS
R\$ 348,2	411,7 mil	196

Valor transacionado por padrão de risco do produto - Jan/2018 - Dez/2018

Município: Manaíra. Esfera: Municipal.

COPIAR BAIXAR

Pesquisar

Risco	Total	Percentual
Prazo de validade aceitável	R\$ 252.494,70	72,52 %
Omissão de lote	R\$ 77.479,85	22,25 %
Próximo ao vencimento	R\$ 10.553,42	3,03 %
Erro de preenchimento de lote	R\$ 3.879,72	1,11 %
Muito próximo ao vencimento	R\$ 2.994,11	0,86 %
Produto vencido	R\$ 774,01	0,22 %

Mostrando 1 de 6 linhas. Total de 6 registros.

Há decisões do TCU que tratam de irregularidades semelhantes levadas ao crivo daquela Corte. O Acórdão n.º 1267/2011 retrata com maior detalhe o entendimento do TCU:

9.8. alertar os municípios de Imbituva/PR, Nova Prata do Iguçu/PR, Nova Laranjeiras/PR e Vitorino/PR de que a ausência dos números dos lotes dos medicamentos, nas notas fiscais emitidas pelas empresas distribuidoras, com inobservância ao artigo 13, inciso X, da Portaria Anvisa 802/98, impossibilita a rastreabilidade dos produtos adquiridos, dificultando a verificação de sua efetiva entrega, podendo conduzir, nessa hipótese, à condenação solidária dos gestores municipais e das empresas fornecedoras por débito equivalente ao valor total dos produtos adquiridos e não localizados.

ACÓRDÃO Nº 1267/2011 – TCU – Plenário (Processo TC004.412/2011-7)

A Defesa alega genericamente que “(...) a administração vem adotando as devidas providências no sentido, de proceder com a emissão de documentos fiscais, dentro dos mandamentos previstos na legislação”.

Há de se salientar a existência de aquisição de R\$ 774,01 em produtos já vencidos, de R\$ 2.994,11 em produtos muito próximos ao vencimento e de R\$ 10.553,42 em produtos próximos ao vencimento.

No tocante à aquisição de medicamentos já vencidos, a administração gastou com medicamentos já inservíveis, o que denota claro



PROCESSO TC N.º 06400/19

dano ao erário. **Nesse sentido, entendo que há de se imputar o valor de R\$ 774,01 ao gestor.** Quanto aos próximos ao vencimento, poder-se-ia diligenciar no sentido de se verificar se houve a utilização de tais medicamentos, sob pena de também se imputar o valor.

Considerando que se trata de irregularidade apenas recentemente introduzida no corpo dos relatórios de auditoria, entendo que o fato pode ser mitigado na presente análise. Deve-se, contudo, aplicar ao gestor a multa do art. 56, II da LOTCE/PB e **imputar o débito** referido acima, até com vistas a desestimular a reiteração da conduta omissiva. Há, outrossim, de se emitir recomendação para que o ente exija que estejam expostos nas notas fiscais os números dos lotes dos medicamentos, na forma do art. 1º, I da Resolução Anvisa RDC 320/2002, possibilitando a rastreabilidade dos produtos adquiridos e para que sejam tomadas providências para que não haja aquisição de medicamentos próximo ao vencimento, muito próximo ao vencimento e vencidos.

Assim, sopesando-se o resultado deficitário e o contexto a ele associado e devidamente analisado; a gestão de pessoal com gastos excessivos, sem adoção de medidas corretivas tempestivas e manutenção de um quadro proporcionalmente elevado de servidores não estáveis; e a aquisição de medicamentos vencidos e próximos ao vencimento, com prejuízo ao erário municipal, tem-se um quadro em que se mostra justificada a emissão de parecer contrário à aprovação das contas e reconhecimento da irregularidade das contas de gestão.

6. Conclusão

ISTO POSTO, opina o **Ministério Público de Contas no sentido de:**



PROCESSO TC N.º 06400/19

a. **Emissão de Parecer contrário à aprovação quanto às contas de governo e irregularidade das contas de gestão** do Gestor Municipal de Manaíra, Sr. Manoel Bezerra Rabelo, relativas ao exercício de 2018;

b. **Aplicação de multa** ao mencionado ex-Gestor com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB, por diversos fatos, conforme elenco acima;

c. **Imputação de débito** no valor de R\$ 774,01 pela aquisição de medicamentos vencidos, podendo ser superior caso se verifique que os medicamentos próximos ao vencimento foram inutilizados;

d. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Manaíra no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, em especial:

- ♦ para que a gestão seja realizada de forma a cumprir os preceitos do art. 9º da LRF a fim de evitar resultados que comprometam a execução orçamentária;
- ♦ para que não haja contratação indiscriminada de assessoria jurídica, devendo, para tanto, haver previsão de cargo público para o exercício da função ou, ao menos, para que haja respeito ao disposto na Lei n.º 8.666/93, realizando-se sempre que necessário o procedimento licitatório, inclusive em casos de contratação de serviços advocatícios que não se encaixem precisamente na regra do art. 25, II, na linha do PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17;



PROCESSO TC N.º 06400/19

- ♦ para que a gestão não se exima de cumprir a Lei n.º 8.666/93 ao celebrar contratos e realizar as despesas decorrentes;
- ♦ para que se cumpra o disposto no art. 169 da CF objetivando constante redução nas despesas de pessoal;
- ♦ para que o ente exija que estejam expostos nas notas fiscais os números dos lotes dos medicamentos, na forma do art. 1º, I da Resolução Anvisa RDC 320/2002, possibilitando a rastreabilidade dos produtos adquiridos e para que sejam tomadas providências para que não haja aquisição de medicamentos próximo ao vencimento, muito próximo ao vencimento e vencidos.

É como opino.

João Pessoa, 16 de maio de 2019.

LUCIANO ANDRADE FARIAS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/PB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Origem: Prefeitura Municipal de Manaíra

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Manoel Bezerra Rabelo (Prefeito)

Advogados: Manoel Arnóbio de Sousa (OAB/PB 10857)

Leonardo Paiva Varandas (OAB/PB 12525)

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

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Manaíra. Exercício de 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. Déficit orçamentário. Necessidade de aprimoramento dos controles administrativos. Despesas não licitadas. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00258/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de Prefeito do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **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 **03 alertas**.
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. 1252/1364, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Raymundo Diniz Barreto Neto, (subscrito pelo Chefe de Divisão ACP José Luciano Sousa de Andrade e pelo Chefe de Departamento ACP Marcos Antônio Mendes de Araújo), 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. 1365).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 1608/1851) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 1852/2199), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 2230/2334, da lavra do mesmo ACP e Chefes de Divisão, com a subscrição do Chefe de Departamento Plácido Cesar Paiva Martins Junior.
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 **Manaira** possui 11.120 habitantes, sendo 6.230 habitantes da zona urbana e 4.890 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 0438/2018) estimou a receita em R\$32.011.509,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$16.005.754,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA. A lei 448/2018 autorizou a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$195.000,00;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$8.535.379,00, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$5.044.225,35. No caso dos créditos especiais, foram abertos R\$195.000,00 e utilizados R\$43.527,31 também com a indicação das fontes de cobertura;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$21.678.879,73, sendo R\$20.757.679,73 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.490.935,53 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$921.200,00 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$22.966.442,26, sendo R\$909.865,56 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$21.120.023,57 (R\$909.865,56 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.846.418,69 (integralmente do Executivo) em despesas de **capital**;
 - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 5,94% (R\$1.287.562,53) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.738.249,35, distribuído entre caixa (R\$19,24) e bancos (R\$1.738.230,11) nas proporções de 0,001% e 99,999%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$593.609,71;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

- 6.8.** Foram realizados 43 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$5.134.837,62 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, havendo indicação de despesas sem licitação, no montante de R\$28.282,00 junto a um fornecedor;
- 6.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.125.341,61, correspondendo a 4,9% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$60.000,00, não sendo indicado excesso. O Prefeito optou pelo recebimento da remuneração de cargo de provimento efetivo (Oficial de Justiça) que ocupa no Tribunal de Justiça do Estado;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$4.048.714,90, correspondendo a **64,87%** dos recursos do FUNDEB (R\$6.241.098,08) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% 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\$4.090.035,53, correspondendo a **29,42%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$13.903.823,79;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.262.684,94, correspondendo a **16,27%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$13.903.823,79);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$10.097.639,14 correspondendo a **48,5%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$20.757.679,73;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$624.482,24 e ajustes em decorrência com inativos no valor de R\$45.500,00, totalizou R\$10.737.621,38, correspondendo a **51,73%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **62,94%** e o do Executivo para **59,06%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **503** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	126	32,14	127	25,50	128	25,81	130	25,84	3,17
Contratação por excepcional interesse público	42	10,71	151	30,32	156	31,45	159	31,61	278,57
Efetivo	217	55,36	212	42,57	205	41,33	206	40,95	-5,07
Eletivo	6	1,53	7	1,41	6	1,21	7	1,39	16,67
Inativos / Pensionistas	1	0,26	1	0,20	1	0,20	1	0,20	0,00
T O T A L	392	100,00	498	100,00	496	100,00	503	100,00	28,32

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 (fls. 225/226) e verificou-se que o Município vinha cumprindo os requisitos instituídos na Resolução Normativa RN - TC 02/2017;

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$1.938.456,47**, representando **9,34%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 25,61% e 74,39%, 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	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	1.423.068,86	1.423.068,86
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	272,52
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	2.487,61
Pagamento de multa GFIP	18.911,95	18.911,95

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	1.441.980,81	6,95	24.909.215,68	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

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$909.879,01, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 62,95% do valor fixado no orçamento (R\$1.445.300,00);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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\$2.192.148,06, estando R\$77.943,84 acima do valor estimado de R\$2.114.204,22;

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

6.19. 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)** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$1.287.562,53; **2)** Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, sem amparo na legislação; **3)** Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações; **4)** Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos; **5)** Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal; **6)** Acumulação ilegal de cargos públicos; e **7)** Descumprimento de norma legal.

7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 2337/2356), opinou pela emissão de parecer contrário à aprovação e irregularidade das contas de gestão, aplicação de multa, imputação de débito e expedição de recomendações.

8. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 06151/18. Parecer PPL – TC 00084/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00199/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa, determinação e recomendação**).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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 06400/19

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, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, 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 06400/19

*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 **Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que o Prefeito ao 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.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$1.287.562,53.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

§ 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.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$21.678.879,73, correspondendo a 67,72% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R\$22.966.442,26, representando 71,74% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$1.287.562,53, correspondendo a 5,94% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a acentuada frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que não haja comprometimento das gestões futuras.

Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.

Conforme se verifica da análise envidada pelo Órgão Técnico, foi indicada eiva relacionada ao descumprimento do Parecer Normativo PN - TC 00016/17, no que se refere à contratação de assessorias jurídica por meio de inexigibilidade de licitação. Em sede de defesa, sinteticamente, o gestor argumentou a inviabilidade de competição em razão da singularidade do objeto, fundamentada em dois pontos: especialidade do serviço e confiança no profissional.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Consignou, ainda, que esta Corte de Contas já teria uniformizado entendimento no sentido de ser possível a contratação direta de serviços de assessoria jurídica e contábil.

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria manteve seu entendimento, argumentando que os serviços advocatícios deveriam ser executados por servidores públicos concursados, não se mostrando pertinente a contratação de profissionais para o desempenho de atividades rotineiras e comuns.

O entendimento desta Corte de Contas externado por meio do indigitado Parecer Normativo foi no sentido de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro Dias Toffoli, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

“Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecimento, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...

Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, conseqüentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.

A liberdade de escolha, reconhecida, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração” (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de **inexigibilidade** ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, **no que couber**, com os seguintes elementos:*

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Após, como bem consiga o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: ***“Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança”***.

Assim procedendo, restará cumprindo o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

Nesse compasso, cabe a expedição de **recomendação** à gestão municipal, no sentido de aperfeiçoar a ação pública, para que os processos administrativos relacionados às contratações diretas cumpram as exigências legais e todos os elementos necessários estejam devidamente comprovados.

Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.

Segundo o levantamento produzido pela Auditoria, depois de examinada a defesa ofertada, remanesceu o montante R\$28.282,00 como sendo indicado sem licitação. Tal quantia refere-se a despesas processadas em favor do credor João Duque Com. Ltda.

Segundo dados constantes do SAGRES, as despesas em comento referem-se a aquisições de materiais de expediente, materiais de consumo e enfeites para ornamentação natalina.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

The image displays four screenshots of the 'Dados do Empenho' (Empenho Data) system interface, arranged in a 2x2 grid. Each screenshot shows a detailed record for a specific empenho, including classification, creditor information, and payment status.

Top-Left Screenshot:

- Classificação da Despesa:** 20600 - Secretária de Educação e Cultura; 12 - Educação; 381 - Ensino Fundamental; 1005 - EDUCAR PARA TRANSFORMAR - GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA; 2017 - ATIVIDADES DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - PODE; 339030 - Material de Consumo.
- Retenções:** Parcela nº 00000001.
- Empenho:** Nº Empenho: 0000210; Data de Emissão: 22/01/2018; Valor Empenho: 7.900,00; Nº Obra: 00000000.
- Historico:** EMPENHO REFERENTE AO FORNECIMENTO DE MATERIAS PARA USO DA COPA DESTINADOS A MANUTENCAO E USO DIARIO DOS FUNCIONARIOS E ALUNOS DA ESCOLA MUNICIPAL CICERO RABELO NOGUEIRA DESTE MUNICIPIO, CONFORME DOCUMENTACAO EM ANEXO.
- Credor:** JOAO DUQUE COM. LTDA; CPF / CNPJ: 11407343000191.
- Licitação:** Modalidade Sem Licitação.
- Pagamentos:**

Nº	Data	Conta	Cheque	Pagamento	Retenção
0000001	24/01/2018	000000008158	000000	7.900,00	0,00

Top-Right Screenshot:

- Classificação da Despesa:** 20800 - Fundo Municipal de Assistência Social; 8 - Assistência Social; 244 - Assistência Comunitária; 1009 - MUNICIPIO SEM POBREZA E COM MENOR DESIGUALDADE SOCIAL; 2065 - SERV. DE CONVIV. E FORTALECIMENTO DE VINCULO/PSO B7SICO VA; 339030 - Material de Consumo.
- Retenções:** Parcela nº 00000001.
- Empenho:** Nº Empenho: 0000190; Data de Emissão: 22/01/2018; Valor Empenho: 1.523,50; Nº Obra: 00000000.
- Historico:** EMPENHO REFERENTE AO FORNECIMENTO DE MATERIAS DE EXPEDIENTE, DESTINADOS A MANUTENCAO E USO DIARIO DOS FUNCIONARIOS DO SGPV (SERVICIO DE CONVIVENCIA E FORTALECIMENTO DE VINCULOS) DESTE MUNICIPIO, CONFORME DOCUMENTACAO EM ANEXO.
- Credor:** JOAO DUQUE COM. LTDA; CPF / CNPJ: 11407343000191.
- Licitação:** Modalidade Sem Licitação.
- Pagamentos:**

Nº	Data	Conta	Cheque	Pagamento	Retenção
0000001	23/01/2018	00000023083	000000	1.523,50	0,00

Bottom-Left Screenshot:

- Classificação da Despesa:** 20600 - Secretária de Educação e Cultura; 12 - Educação; 392 - Difusão Cultural; 1012 - NOSSA CULTURA E IDENTIDADES; 2027 - PROMOTIVO DE FESTAS TRADICIONAIS, REGIONAIS E FOLCLÓRICAS; 339030 - Material de Consumo.
- Retenções:** Parcela nº 00000001.
- Empenho:** Nº Empenho: 0005058; Data de Emissão: 13/12/2018; Valor Empenho: 1.160,00; Nº Obra: 00000000.
- Historico:** EMPENHO REFERENTE AO FORNECIMENTO DE MATERIAS PARA ORNAMENTACOES (NATALINOS), QUE SERAO UTILIZADOS PARA ORNAMENTACAO E DECORACAO DAS PRACAS E PRINCIPAIS RUAS DESTE MUNICIPIO, DESTINADOS PARA AS COMEMORACOES DO NATAL DO MUNICIPIO DE MANAIRA, CONFORME DOCUMENTACAO EM ANEXO.
- Credor:** JOAO DUQUE COM. LTDA; CPF / CNPJ: 11407343000191.
- Licitação:** Modalidade Sem Licitação.
- Pagamentos:**

Nº	Data	Conta	Cheque	Pagamento	Retenção
0000001	13/12/2018	000000105387	000000	1.160,00	0,00

Bottom-Right Screenshot:

- Classificação da Despesa:** 20600 - Secretária de Educação e Cultura; 12 - Educação; 392 - Difusão Cultural; 1012 - NOSSA CULTURA E IDENTIDADES; 2027 - PROMOTIVO DE FESTAS TRADICIONAIS, REGIONAIS E FOLCLÓRICAS; 339030 - Material de Consumo.
- Retenções:** Parcela nº 00000001.
- Empenho:** Nº Empenho: 0005045; Data de Emissão: 10/12/2018; Valor Empenho: 1.536,10; Nº Obra: 00000000.
- Historico:** EMPENHO REFERENTE AO FORNECIMENTO DE MATERIAS PARA ORNAMENTACOES (NATALINOS), QUE SERAO UTILIZADOS PARA ORNAMENTACAO E DECORACAO DAS PRINCIPAIS RUAS DESTE MUNICIPIO, DESTINADOS PARA AS COMEMORACOES DO NATAL DO MUNICIPIO DE MANAIRA, CONFORME DOCUMENTACAO EM ANEXO.
- Credor:** JOAO DUQUE COM. LTDA; CPF / CNPJ: 11407343000191.
- Licitação:** Modalidade Sem Licitação.
- Pagamentos:**

Nº	Data	Conta	Cheque	Pagamento	Retenção
0000001	11/12/2018	000000105387	000000	1.536,10	0,00

Em sede de defesa, a autoridade responsável confirmou que não houve licitação para o gasto questionado, razão pela qual o Órgão Técnico manteve o entendimento inicialmente ofertado.

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.

Cumprido 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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.

Em suma, apesar da indicação de despesa acima referenciada remanescer como sendo realizada sem procedimento 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.

Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos.

Consoante levantamento técnico produzido, foram identificadas diversas pendências em dados e informações de obras no GeoPB. Tal circunstância, inclusive, foi objeto de alerta emitido durante o exercício de 2018 pelo então relator do jurisdicionado, Conselheiro Arnóbio Alves Viana. Veja-se:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRAMITA - Sistema de Tramitação de Processos e Documentos

Emitido em 14/11/2018

PROCESSO: 00189/18
SUBCATEGORIA: Acompanhamento
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Manaira
INTERESSADOS: Sr(a). Manoel Bezerra Rabelo (Gestor(a))

ALERTA - 00998/18

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, nos termos do art. 71 da CF/88 e do §1º do art. 59 da LC 101/2000, e na conformidade do entendimento técnico contido no Relatório de Acompanhamento da Gestão, no intuito de prevenir fatos que comprometam resultados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, resolve: Emitir **ALERTA** ao jurisdicionado Prefeitura Municipal de Manaira, sob a responsabilidade do(a) interessado(a) Sr(a). **Manoel Bezerra Rabelo**, no sentido de que adote medidas de prevenção ou correção, conforme o caso, relativamente aos seguintes fatos:

Corrigir as pendências ou **omissões identificadas no item 2 do Relatório de pendências do GeoPB**, quanto às informações exigidas nos termos da RN-TC-04/2017 **sob pena de imputação de multa**.



Conselheiro Arnóbio Alves Viana
 Relator
 14/11/2018 11:39

Verifica-se, pois, que, apesar de devidamente alertado para adoção de providências, ainda existem pendências no GeoPB, razão pela qual se mostra cabível recomendação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que diz respeito a outra circunstância indicada, relacionada à despesa com pessoal, foi consignado a ultrapassagem do limite de gasto com pessoal, quando incluídas as obrigações patronais de responsabilidade do Ente.

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembléia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu, citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF, inclusive as conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) faz menção explícita ao art. 19. Veja-se:

1. Por força do disposto na alínea *c*, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;*
2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea *a* e *b*, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Dessa forma, não houve superação do limite estabelecido.

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, o gestor municipal asseverou ter constituído, por meio da Portaria 059/2018, de novembro daquele ano, comissão com vistas a apurar e apreciar as cumulações identificadas, notificando os servidores envolvidos para fazerem a opção e, em caso negativo, instaurar processo administrativo competente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

A Unidade Técnica manteve a eiva indicada em razão de não ter sido enviada comprovação de que a referida Portaria fora publicada em órgão oficial de imprensa, assim como em virtude de não ter sido apresentado qualquer pronunciamento da comissão instituída sobre o andamento da averiguação.

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 36 servidores do Município de Manaíra em situação de acumulação (posição referente a março de 2019). Veja-se:

Painel de Acumulação de Vínculos Públicos							
Período	Esfera	Estado	Órgão	QTDE de Acumulações	Nome do Servidor	C.P.F.	
03/2019	(Tudo)	(Tudo)	Prefeitura Municipal de Manaíra	(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	***212.214-**	CLEIDE DIAS DE ANDRADE		2			
2	***277.534-**	GONCALVES ANTAS DIAS		2			
3	***363.504-**	JOAO FRANCISCO DA SILVA		2			
4	***066.524-**	DAILVA PAULINO COSME		2			
5	***326.564-**	MICHELA KELLY PEREIRA BEZERRA		2			
6	***977.894-**	CARINA PATRICIA FERREZ RABELO		2			
7	***375.414-**	KECIA REGINA BARREIROS SOARES		2			
8	***558.014-**	LAUDECY RODRIGUES DE ANDRADE ALVES		2			
9	***478.524-**	VASCONCELOS SALUSTIANO DE SOUSA		2			
10	***850.094-**	FLAVIA GUABIRABA DA SILVA		2			
11	***904.964-**	CLAUDIA MARQUES DE MEDEIROS OLIVEIRA		2			
Detalhes dos Vínculos do Servidor (Clique no ranking acima)							
Painel de Acumulação de Vínculos Públicos							
Período	Esfera	Estado	Órgão	QTDE de Acumulações	Nome do Servidor	C.P.F.	
03/2019	(Tudo)	(Tudo)	Prefeitura Municipal de Manaíra	(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					
26	***130.534-**	MARIA DE LOURDES DINIZ DE SOUZA		2			
27	***058.144-**	ISABEL TAVARES DE LIMA		2			
28	***784.634-**	ZELIA BARBOSA CABRAL		2			
29	***082.024-**	DAMIAO JOAO SIMAO		2			
30	***014.574-**	ANA MARIA COSME ALVES DOS SANTOS		2			
31	***209.554-**	MARIA EUNISSE RABELO		2			
32	***522.824-**	MARCONDE DINIZ SIMAO		2			
33	***456.204-**	ALZENI BEZERRA DA SILVA		2			
34	***042.994-**	CRISTOVAM CHARLES ALVES PEREIRA		2			
35	***906.894-**	ROSEMARY ANTAS CABRAL		2			
36	***701.444-**	MARIA EURICLEIA RABELO ALVES		2			
Detalhes dos Vínculos do Servidor (Clique no ranking acima)							

Tal circunstância foi igualmente apontada na prestação de contas relativa ao exercício de 2017, tendo sido feita determinação para abertura de processo administrativo com vistas à apuração da regularidade ou não das acumulações existentes, conforme Acórdão APL - TC 000199/19.

Levando-se em consideração que a verificação de cumprimento da determinação acima citada foi encaminhada para apuração no processo de acompanhamento a gestão da Prefeitura Municipal referente ao exercício de 2019, cabe, pois, remeter cópia desta decisão para aquele processo, a fim de que sejam examinadas as acumulações de cargos no âmbito da edilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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, o gestor 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.

A rigor, em 2018, consultando os painéis no site do Tribunal de Contas – Painel de Medicamentos, 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: **Manaira** Esfera: Municipal.

COPIAR BAIXAR

Pesquisar

Risco	Total	Percentual
Prazo de validade aceitável	R\$ 252.494,70	72,52 %
Omissão de lote	R\$ 77.479,85	22,25 %
Próximo ao vencimento	R\$ 10.553,42	3,03 %
Erro de preenchimento de lote	R\$ 3.879,72	1,11 %
Muito próximo ao vencimento	R\$ 2.994,11	0,86 %
Produto vencido	R\$ 774,01	0,22 %

Posição	Jurisdicionado	Total	Percentual
1	10.522.238/0001-30 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MANAIRA	R\$ 328.731,25	94,42 %
2	09.148.131/0001-95 - MUNICIPIO DE MANAIRA - MANAIRA GABINETE PREFEITO	R\$ 19.444,56	5,58 %

Posição do fornecedor segundo o valor transacionado - jan/2018 - dez/2018
Município: Manaira. Risco de vencimento: **Produto vencido**. Esfera: Municipal.

COPIAR BAIXAR

Pesquisar

Posição	Fornecedor	Total	Percentual
1	63.478.895/0001-94 - JOSE NERGINO SOBREIRA - PJS DISTRIBUIDORA	R\$ 607,01	78,42 %
2	02.977.362/0001-62 - A COSTA COMERCIO ATACADISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP	R\$ 167,00	21,58 %



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Posição do fornecedor segundo o valor em risco - 2018
Município de destino: Manairá

COPIAR BAIXAR

Pesquisar

Posição	Fornecedor	Risco predominante	Total	Percentual
1	22.291.182/0001-30 - VITAMED COMÉRCIO E DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS EIRELI - ME - VITAMED	Problema de lote	R\$ 7.149,37	31,38%
2	03.817.043/0001-52 - PHARMAPLUS LTDA	Vencimento	R\$ 5.994,13	26,31%
3	63.478.895/0001-94 - JOSE NERGINO SOBREIRA - P J S DISTRIBUIDORA	Vencimento	R\$ 4.182,01	18,35%
4	02.977.362/0001-62 - A COSTA COMERCIO ATACADISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP	Vencimento	R\$ 2.083,20	9,14%
5	10.779.833/0001-56 - MEDICAL MERCANTIL DE APARELHAGEM MEDICA LTDA - MEDICAL	Vencimento	R\$ 1.596,20	7,01%
6	09.478.023/0001-80 - ODONTOMED COMERCIO DE PRODUTOS MEDICO HOSPITALARES LTDA - ME - O D O N T O M E D	Problema de lote	R\$ 1.315,00	5,77%
7	08.778.201/0001-26 - DROGAFONTE LTDA - DROGAFONTE	Vencimento	R\$ 464,00	2,04%

Importa anotar que essas informações têm natureza de orientação gerencial para que o gestor aprimore 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. (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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”.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 do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2018**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit orçamentário;

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 necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e de despesas não lícitas;

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

V) ENCAMINHAR cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de Manaíra de 2019, objetivando apurar as acumulações de cargos 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 06400/19

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06400/19**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2018**, com o impedimento declarado pelo Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit orçamentário;

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 necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e de despesas não licitadas;

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

V) ENCAMINHAR cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de Manaíra de 2019, objetivando apurar as acumulações de cargos 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, publique-se e cumpra-se.

João Pessoa, 19 de junho de 2019.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 3 de Julho de 2019 às 11:05



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 27 de Junho de 2019 às 10:22



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 28 de Junho de 2019 às 16:29



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Origem: Prefeitura Municipal de Manaíra

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Manoel Bezerra Rabelo (Prefeito)

Advogados: Manoel Arnóbio de Sousa (OAB/PB 10857)

Leonardo Paiva Varandas (OAB/PB 12525)

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

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Manaíra. Exercício de 2018. 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 00115/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de Prefeito do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **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 **03 alertas**.
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. 1252/1364, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Raymundo Diniz Barreto Neto, (subscrito pelo Chefe de Divisão ACP José Luciano Sousa de Andrade e pelo Chefe de Departamento ACP Marcos Antônio Mendes de Araújo), 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. 1365).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 1608/1851) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 1852/2199), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 2230/2334, da lavra do mesmo ACP e Chefes de Divisão, com a subscrição do Chefe de Departamento Plácido Cesar Paiva Martins Junior.
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 **Manaira** possui 11.120 habitantes, sendo 6.230 habitantes da zona urbana e 4.890 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 0438/2018) estimou a receita em R\$32.011.509,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$16.005.754,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA. A lei 448/2018 autorizou a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$195.000,00;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$8.535.379,00, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$5.044.225,35. No caso dos créditos especiais, foram abertos R\$195.000,00 e utilizados R\$43.527,31 também com a indicação das fontes de cobertura;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$21.678.879,73, sendo R\$20.757.679,73 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.490.935,53 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$921.200,00 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$22.966.442,26, sendo R\$909.865,56 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$21.120.023,57 (R\$909.865,56 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.846.418,69 (integralmente do Executivo) em despesas de **capital**;
 - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 5,94% (R\$1.287.562,53) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.738.249,35, distribuído entre caixa (R\$19,24) e bancos (R\$1.738.230,11) nas proporções de 0,001% e 99,999%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$593.609,71;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

- 6.8.** Foram realizados 43 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$5.134.837,62 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, havendo indicação de despesas sem licitação, no montante de R\$28.282,00 junto a um fornecedor;
- 6.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.125.341,61, correspondendo a 4,9% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$60.000,00, não sendo indicado excesso. O Prefeito optou pelo recebimento da remuneração de cargo de provimento efetivo (Oficial de Justiça) que ocupa no Tribunal de Justiça do Estado;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$4.048.714,90, correspondendo a **64,87%** dos recursos do FUNDEB (R\$6.241.098,08) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% 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\$4.090.035,53, correspondendo a **29,42%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$13.903.823,79;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.262.684,94, correspondendo a **16,27%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$13.903.823,79);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$10.097.639,14 correspondendo a **48,5%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$20.757.679,73;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$624.482,24 e ajustes em decorrência com inativos no valor de R\$45.500,00, totalizou R\$10.737.621,38, correspondendo a **51,73%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **62,94%** e o do Executivo para **59,06%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **503** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	126	32,14	127	25,50	128	25,81	130	25,84	3,17
Contratação por excepcional interesse público	42	10,71	151	30,32	156	31,45	159	31,61	278,57
Efetivo	217	55,36	212	42,57	205	41,33	206	40,95	-5,07
Eletivo	6	1,53	7	1,41	6	1,21	7	1,39	16,67
Inativos / Pensionistas	1	0,26	1	0,20	1	0,20	1	0,20	0,00
T O T A L	392	100,00	498	100,00	496	100,00	503	100,00	28,32

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 (fls. 225/226) e verificou-se que o Município vinha cumprindo os requisitos instituídos na Resolução Normativa RN - TC 02/2017;

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$1.938.456,47**, representando **9,34%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 25,61% e 74,39%, 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	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	1.423.068,86	1.423.068,86
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	272,52
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	2.487,61
Pagamento de multa GFIP	18.911,95	18.911,95

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	1.441.980,81	6,95	24.909.215,68	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

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$909.879,01, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 62,95% do valor fixado no orçamento (R\$1.445.300,00);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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\$2.192.148,06, estando R\$77.943,84 acima do valor estimado de R\$2.114.204,22;

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

6.19. 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)** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$1.287.562,53; **2)** Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, sem amparo na legislação; **3)** Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações; **4)** Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos; **5)** Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal; **6)** Acumulação ilegal de cargos públicos; e **7)** Descumprimento de norma legal.

7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 2337/2356), opinou pela emissão de parecer contrário à aprovação e irregularidade das contas de gestão, aplicação de multa, imputação de débito e expedição de recomendações.

8. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 06151/18. Parecer PPL – TC 00084/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00199/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa, determinação e recomendação**).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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 06400/19

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, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, 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 06400/19

*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 **Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que o Prefeito ao exercitar “*a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas*”.

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

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$1.287.562,53.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

§ 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.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$21.678.879,73, correspondendo a 67,72% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R\$22.966.442,26, representando 71,74% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$1.287.562,53, correspondendo a 5,94% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a acentuada frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que não haja comprometimento das gestões futuras.

Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.

Conforme se verifica da análise envidada pelo Órgão Técnico, foi indicada eiva relacionada ao descumprimento do Parecer Normativo PN - TC 00016/17, no que se refere à contratação de assessorias jurídica por meio de inexigibilidade de licitação. Em sede de defesa, sinteticamente, o gestor argumentou a inviabilidade de competição em razão da singularidade do objeto, fundamentada em dois pontos: especialidade do serviço e confiança no profissional.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Consignou, ainda, que esta Corte de Contas já teria uniformizado entendimento no sentido de ser possível a contratação direta de serviços de assessoria jurídica e contábil.

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria manteve seu entendimento, argumentando que os serviços advocatícios deveriam ser executados por servidores públicos concursados, não se mostrando pertinente a contratação de profissionais para o desempenho de atividades rotineiras e comuns.

O entendimento desta Corte de Contas externado por meio do indigitado Parecer Normativo foi no sentido de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro Dias Toffoli, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

“Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecimento, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...

Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, conseqüentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.

A liberdade de escolha, reconhecida, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração” (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de **inexigibilidade** ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, **no que couber**, com os seguintes elementos:*

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Após, como bem consiga o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: ***“Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança”***.

Assim procedendo, restará cumprindo o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

Nesse compasso, cabe a expedição de **recomendação** à gestão municipal, no sentido de aperfeiçoar a ação pública, para que os processos administrativos relacionados às contratações diretas cumpram as exigências legais e todos os elementos necessários estejam devidamente comprovados.

Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.

Segundo o levantamento produzido pela Auditoria, depois de examinada a defesa ofertada, remanesceu o montante R\$28.282,00 como sendo indicado sem licitação. Tal quantia refere-se a despesas processadas em favor do credor João Duque Com. Ltda.

Segundo dados constantes do SAGRES, as despesas em comento referem-se a aquisições de materiais de expediente, materiais de consumo e enfeites para ornamentação natalina.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

The image displays four screenshots of the 'Dados do Empenho' (Commitment Data) system interface, showing details for different commitment items. Each screenshot includes the following information:

- Classificação da Despesa (Expense Classification):**
 - 20600 - Secretária de Educação e Cultura
 - 12 - Educação
 - 381 - Ensino Fundamental
 - 1005 - EDUCAR PARA TRANSFORMAR - GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA
 - 2017 - ATIVIDADES DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - PODE
 - 339030 - Material de Consumo
- Retenções (Retentions):** Parcela nº 00000001
- Table:**

Nº Empenho	Data de Emissão	Valor Empenho	Nº Obra
0000210	22/01/2018	7.900,00	00000000
- Historico (History):** EMPENHO REFERENTE AO FORNECIMENTO DE MATERIAS PARA USO DA COPA DESTINADOS A MANUTENCAO E USO DIARIO DOS FUNCIONARIOS E ALUNOS DA ESCOLA MUNICIPAL CICERO RABELO NOGUEIRA DESTE MUNICIPIO, CONFORME DOCUMENTACAO EM ANEXO.
- Credor (Supplier):** JOAO DUQUE COM. LTDA. CPF / CNPJ: 11407343000191
- Licitação (Bidding):** Modalidade Sem Licitação
- Pagamentos (Payments):**

Nº	Data	Conta	Check	Pagamento	Retenção
0000001	24/01/2018	000000008158	000000	7.900,00	0,00

The other three screenshots show similar data for different commitment items, including 'Fundo Municipal de Assistência Social', 'Assistência Social', 'MUNICIPIO SEM POBREZA E COM MENOR DESIGUALDADE SOCIAL', 'SERVI. DE CONVIV. E FORTALECIMENTO DE VINCULO/PSO B7SICO VA', 'Materiais de Consumo', 'Difusão Cultural', 'NOSSA CULTURA E IDENTIDADES', and 'PRONOTIPIO DE FESTAS TRADICIONAIS, REGIONAIS E FOLCLORICAS'. Each screenshot also includes a 'Pagamentos' table and a 'Fechar' (Close) button.

Em sede de defesa, a autoridade responsável confirmou que não houve licitação para o gasto questionado, razão pela qual o Órgão Técnico manteve o entendimento inicialmente ofertado.

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.

Cumprido 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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.

Em suma, apesar da indicação de despesa acima referenciada remanescer como sendo realizada sem procedimento 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.

Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos.

Consoante levantamento técnico produzido, foram identificadas diversas pendências em dados e informações de obras no GeoPB. Tal circunstância, inclusive, foi objeto de alerta emitido durante o exercício de 2018 pelo então relator do jurisdicionado, Conselheiro Arnóbio Alves Viana. Veja-se:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRAMITA - Sistema de Tramitação de Processos e Documentos

Emitido em 14/11/2018

PROCESSO: 00189/18
SUBCATEGORIA: Acompanhamento
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Manaira
INTERESSADOS: Sr(a). Manoel Bezerra Rabelo (Gestor(a))

ALERTA - 00998/18

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, nos termos do art. 71 da CF/88 e do §1º do art. 59 da LC 101/2000, e na conformidade do entendimento técnico contido no Relatório de Acompanhamento da Gestão, no intuito de prevenir fatos que comprometam resultados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, resolve: Emitir **ALERTA** ao jurisdicionado Prefeitura Municipal de Manaira, sob a responsabilidade do(a) interessado(a) Sr(a). **Manoel Bezerra Rabelo**, no sentido de que adote medidas de prevenção ou correção, conforme o caso, relativamente aos seguintes fatos:

Corrigir as pendências ou **omissões identificadas no item 2 do Relatório de pendências do GeoPB**, quanto às informações exigidas nos termos da RN-TC-04/2017 **sob pena de imputação de multa**.



Conselheiro Arnóbio Alves Viana
 Relator
 14/11/2018 11:39

Verifica-se, pois, que, apesar de devidamente alertado para adoção de providências, ainda existem pendências no GeoPB, razão pela qual se mostra cabível recomendação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que diz respeito a outra circunstância indicada, relacionada à despesa com pessoal, foi consignado a ultrapassagem do limite de gasto com pessoal, quando incluídas as obrigações patronais de responsabilidade do Ente.

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembléia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu, citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF, inclusive as conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) faz menção explícita ao art. 19. Veja-se:

1. Por força do disposto na alínea *c*, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;*
2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea *a* e *b*, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Dessa forma, não houve superação do limite estabelecido.

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, o gestor municipal asseverou ter constituído, por meio da Portaria 059/2018, de novembro daquele ano, comissão com vistas a apurar e apreciar as cumulações identificadas, notificando os servidores envolvidos para fazerem a opção e, em caso negativo, instaurar processo administrativo competente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

A Unidade Técnica manteve a eiva indicada em razão de não ter sido enviada comprovação de que a referida Portaria fora publicada em órgão oficial de imprensa, assim como em virtude de não ter sido apresentado qualquer pronunciamento da comissão instituída sobre o andamento da averiguação.

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 36 servidores do Município de Manaíra em situação de acumulação (posição referente a março de 2019). Veja-se:

Painel de Acumulação de Vínculos Públicos							
Período	Esfera	Estado	Órgão	QTDE de Acumulações	Nome do Servidor	C.P.F.	
03/2019	(Tudo)	(Tudo)	Prefeitura Municipal de Manaíra	(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	***212.214-**	CLEIDE DIAS DE ANDRADE					
2	***277.534-**	GONCALVES ANTAS DIAS					
3	***363.504-**	JOAO FRANCISCO DA SILVA					
4	***066.524-**	DAILVA PAULINO COSME					
5	***326.564-**	MICHELA KELLY PEREIRA BEZERRA					
6	***977.894-**	CARINA PATRICIA FERRAZ RABELO					
7	***375.414-**	KECIA REGINA BARREIROS SOARES					
8	***558.014-**	LAUDECY RODRIGUES DE ANDRADE ALVES					
9	***478.524-**	VASCONCELOS SALUSTIANO DE SOUSA					
10	***850.094-**	FLAVIA GUABIRABA DA SILVA					
11	***904.964-**	CLAUDIA MARGUES DE MEDEIROS OLIVEIRA					
Detalhes dos Vínculos do Servidor (Clique no ranking acima)							
Painel de Acumulação de Vínculos Públicos							
Período	Esfera	Estado	Órgão	QTDE de Acumulações	Nome do Servidor	C.P.F.	
03/2019	(Tudo)	(Tudo)	Prefeitura Municipal de Manaíra	(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					
26	***130.534-**	MARIA DE LOURDES DINIZ DE SOUZA					
27	***058.144-**	ISABEL TAVARES DE LIMA					
28	***784.634-**	ZELIA BARBOSA CABRAL					
29	***082.024-**	DAMIAO JOAO SIMAO					
30	***014.574-**	ANA MARIA COSME ALVES DOS SANTOS					
31	***209.554-**	MARIA EUNISSE RABELO					
32	***522.824-**	MARCONDE DINIZ SIMAO					
33	***456.204-**	ALZENI BEZERRA DA SILVA					
34	***042.994-**	CRISTOVAM CHARLES ALVES PEREIRA					
35	***906.894-**	ROSEMARY ANTAS CABRAL					
36	***701.444-**	MARIA EURICLEIA RABELO ALVES					
Detalhes dos Vínculos do Servidor (Clique no ranking acima)							

Tal circunstância foi igualmente apontada na prestação de contas relativa ao exercício de 2017, tendo sido feita determinação para abertura de processo administrativo com vistas à apuração da regularidade ou não das acumulações existentes, conforme Acórdão APL - TC 000199/19.

Levando-se em consideração que a verificação de cumprimento da determinação acima citada foi encaminhada para apuração no processo de acompanhamento a gestão da Prefeitura Municipal referente ao exercício de 2019, cabe, pois, remeter cópia desta decisão para aquele processo, a fim de que sejam examinadas as acumulações de cargos no âmbito da edilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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, o gestor 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.

A rigor, em 2018, consultando os painéis no site do Tribunal de Contas – Painel de Medicamentos, 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: **Manaira** Esfera: Municipal.

COPIAR BAIXAR

Pesquisar

Risco	Total	Percentual
Prazo de validade aceitável	R\$ 252.494,70	72,52 %
Omissão de lote	R\$ 77.479,85	22,25 %
Próximo ao vencimento	R\$ 10.553,42	3,03 %
Erro de preenchimento de lote	R\$ 3.879,72	1,11 %
Muito próximo ao vencimento	R\$ 2.994,11	0,86 %
Produto vencido	R\$ 774,01	0,22 %

Posição	Jurisdicionado	Total	Percentual
1	10.522.238/0001-30 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MANAIRA	R\$ 328.731,25	94,42 %
2	09.148.131/0001-95 - MUNICIPIO DE MANAIRA - MANAIRA GABINETE PREFEITO	R\$ 19.444,56	5,58 %

Posição do fornecedor segundo o valor transacionado - jan/2018 - dez/2018
Município: Manaira. Risco de vencimento: **Produto vencido**. Esfera: Municipal.

COPIAR BAIXAR

Pesquisar

Posição	Fornecedor	Total	Percentual
1	63.478.895/0001-94 - JOSE NERGINO SOBREIRA - PJS DISTRIBUIDORA	R\$ 607,01	78,42 %
2	02.977.362/0001-62 - A COSTA COMERCIO ATACADISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP	R\$ 167,00	21,58 %



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

Posição do fornecedor segundo o valor em risco - 2018
Município de destino: Manairá

COPIAR BAIXAR

Pesquisar

Posição	Fornecedor	Risco predominante	Total	Percentual
1	22.291.182/0001-30 - VITAMED COMÉRCIO E DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS EIRELI - ME - VITAMED	Problema de lote	R\$ 7.149,37	31,38%
2	03.817.043/0001-52 - PHARMAPLUS LTDA	Vencimento	R\$ 5.994,13	26,31%
3	63.478.895/0001-94 - JOSE NERGINO SOBREIRA - P.J.S DISTRIBUIDORA	Vencimento	R\$ 4.182,01	18,35%
4	02.977.362/0001-62 - A COSTA COMERCIO ATACADISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP	Vencimento	R\$ 2.082,20	9,14%
5	10.779.833/0001-56 - MEDICAL MERCANTIL DE APARELHAGEM MEDICA LTDA - MEDICAL	Vencimento	R\$ 1.596,20	7,01%
6	09.478.023/0001-80 - ODONTOMED COMERCIO DE PRODUTOS MEDICO HOSPITALARES LTDA - ME - O D O N T O M E D	Problema de lote	R\$ 1.315,00	5,77%
7	08.778.201/0001-26 - DROGAFONTE LTDA - DROGAFONTE	Vencimento	R\$ 464,00	2,04%

Importa anotar que essas informações têm natureza de orientação gerencial para que o gestor aprimore 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. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06400/19

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”.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, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÀVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de Prefeito do Município de **Manaíra**, relativa ao exercício de **2018**, 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 PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão do déficit orçamentário; **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 necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e de despesas não licitadas; **III) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de aprimorar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais; **IV) ENCAMINHAR** cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de Manaíra de 2019, objetivando apurar as acumulações de cargos 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 06400/19

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06400/19**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), com o impedimento declarado pelo Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Manaíra** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor MANOEL BEZERRA RABELO, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2018**, **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 Tribunal.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.

João Pessoa, 19 de junho de 2019.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 3 de Julho de 2019 às 11:05



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 27 de Junho de 2019 às 10:22



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 28 de Junho de 2019 às 10:07



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 27 de Junho de 2019 às 12:12



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO

Assinado 27 de Junho de 2019 às 10:33



Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 28 de Junho de 2019 às 16:29



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL