



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC N.º: **06386/19**

PARECER N.º: **00909/19**

NATUREZA: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2018**

ORIGEM: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO CARIRI**

RESPONSÁVEL: **Sra. INARA MARINHO FERREIRA DA SILVA.**

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO CARIRI. EXERCÍCIO DE 2018. NÃO CONTABILIZAÇÃO DE ATOS E/OU FATOS CONTÁBEIS RELEVANTES IMPLICANDO NA INCONSISTÊNCIA DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO SEM ATENDER À NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, BURLANDO A EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS PÚBLICOS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA LEGAL. IRREGULARIDADES COTEJADAS COM O EQUILÍBRIO FISCAL, BONS ÍNDICES E EFICIÊNCIA NA APLICAÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS, OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL E INEXISTÊNCIA DE DÍVIDA FUNDADA. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS DE GESTÃO. ATENDIMENTO PARC AOS PRECEITOS DA LRF. COMINAÇÃO DE MULTA À GESTORA RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

P A R E C E R

Cuida-se da análise da Prestação de Contas Anuais da Chefe do Poder Executivo do Município de São Domingos do Cariri, **Sra. Inara Marinho Ferreira da Silva**, referente ao exercício financeiro de 2018.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Análise exordial da presente PCA, fls. 717/797, tratando dos aspectos orçamentários, financeiros e de resultados decorrentes do acompanhamento dos atos de gestão praticados em 2018, apontando as diversas inconformidades verificadas pela d. Auditoria.

Certidão, fl. 798, determinou a notificação da gestora municipal para apresentar esclarecimentos acerca do relatório prévio da PCA, de acordo com a publicação realizada em 20/02/2019 na edição nº 2145 do Diário Oficial Eletrônico deste Egrégio Tribunal.

Em seguida, às fls. 1004/1008, o interessado ofertou esclarecimentos acerca das eivas apontadas pela Unidade de Instrução.

Em sede de Relatório de Prestação de Contas Anual (Análise de Defesa), fls. 1072/1153, a d. Auditoria entendeu pela permanência das seguintes irregularidades:

1. *Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;*
2. *Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;*
3. *Acumulação ilegal de cargos públicos;*
4. *Descumprimento de norma legal.*

Nessa circunstância, a **Unidade de Instrução fez as seguintes sugestões:**

- *Recomendar à gestora que evite a existência de saldo de caixa elevado;*
- *Providências na aquisição de medicamentos e insumos.*

A seguir, os autos vieram a este Ministério Público Especial para análise e oferta de parecer meritório.

É o relatório. Passo a opinar.

Inicialmente, cabe mencionar que a análise da presente Prestação de Contas tem o condão de, à luz do entendimento constitucional, discorrer acerca do



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

dever de prestar contas, atribuição considerada **preceito de suma importância para tomada de decisões na Administração Pública e também para o exercício do controle externo**, consoante preceitua a Constituição Federal - art. 70, parágrafo único, a qual impõe a devida obrigação a todo aquele que utilize, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

Com efeito, de há muito a fiscalização das Cortes de Contas já não se concentra apenas nos aspectos meramente formais, deixando de se preocupar tão-somente com o cumprimento de índices e limites nominais, e passando a analisar também, e principalmente, a qualidade do resultado das ações da gestão.

A dívida pública e a previdência constituem pontos cruciais a serem atacados no processo de recuperação da economia do país, e os municípios, especialmente aqueles que dependem majoritariamente dos repasses fiscais, não podem ficar à margem desse processo.

O endividamento público, de per se, não é algo maléfico, pois os entes públicos e privados se utilizam de operações de crédito junto a instituições financeiras para viabilizar programas para os quais não dispõem de recursos imediatos, ampliando assim a sua capacidade de investimento.

Ocorre que a dívida pública fundada dos municípios, sobretudo os pequenos e médios, é constituída, em regra, de débitos previdenciários, e esta dívida, seja com o regime próprio seja com o regime geral, nem sempre é acompanhada de maneira eficaz, pois já não basta avaliar a quantidade do endividamento, mas a qualidade e a natureza da dívida pública. Não importa apenas relatar se o município ou estado ultrapassou o limite de endividamento previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também se a dívida constituída será utilizada para investimentos ou apenas para o pagamento de despesas correntes.

No caso do município de São Domingos do Cariri, observa-se uma situação de exceção em relação à grande maioria dos municípios paraibanos, pois este não possui dívida fundada, graças, sobretudo, ao recolhimento integral das obrigações previdenciárias ano a ano.

Além disso, não se observa ultrapassagem aos limites de despesa com pessoal, outro grave problema que aflige a Administração Pública.

Inobstante, os índices de aplicação de recursos vinculados em saúde e educação se apresentam bastante elevados e refletem eficácia na sua utilização, como



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

se observa das informações da medição da qualidade e dos níveis de aprendizado do IDGPB (ferramenta desenvolvida pelo TCE/PB) e do Portal QEdU, desenvolvido pela Meritt e fundação Lemann, com base no resultado das avaliações do Ideb (índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

Evolução do aprendizado: São Domingos Do Cariri



Podemos verificar se os resultados melhoraram ao longo dos anos. Para cada competência e etapa escolar, observe o crescimento de 2015 para 2017

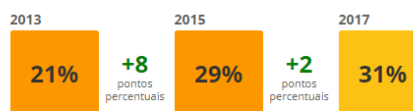
! Saiba como usar a página de evolução do aprendizado

Informações sobre: 5º ano 9º ano Português Matemática Todas Escolas Municipais Escolas Estaduais

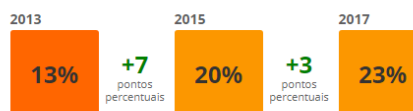
São Domingos Do Cariri



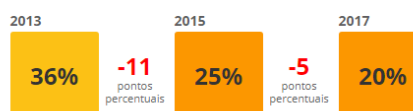
Brasil



Paraíba



Barra De São Miguel



1

¹ Imagem capturada do site <https://www.qedu.org.br/cidade/4373-sao-domingos-do-cariri/evolucao>



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

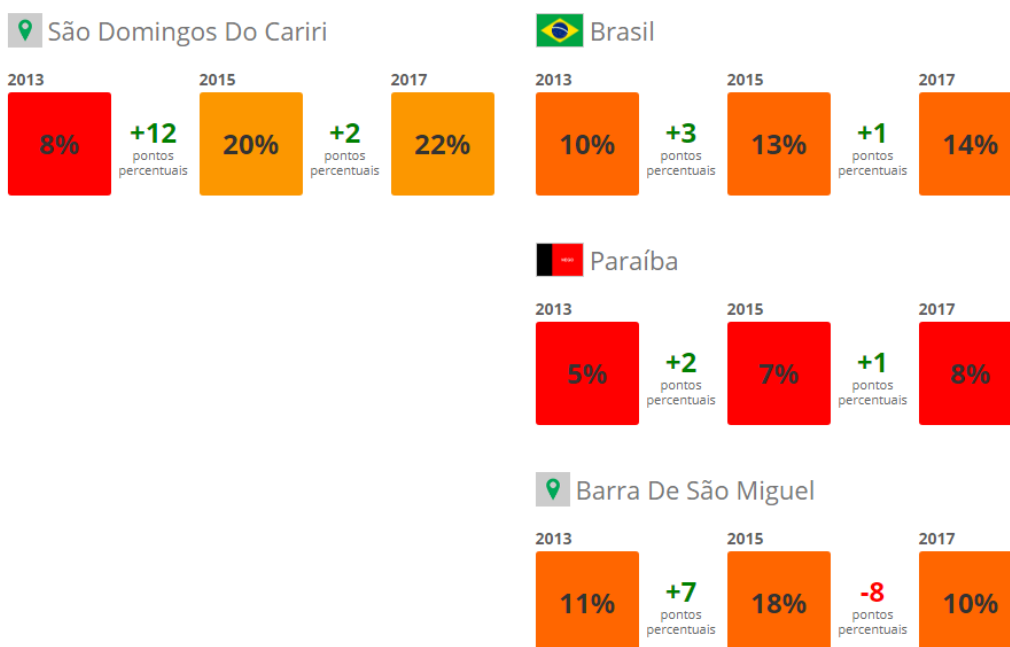
Evolução do aprendizado: São Domingos Do Cariri

Imprimir

Podemos verificar se os resultados melhoraram ao longo dos anos. Para cada competência e etapa escolar, observe o crescimento de 2015 para 2017

! Saiba como usar a página de evolução do aprendizado

Informações sobre: 5º ano 9º ano Português Matemática Todas Escolas Municipais Escolas Estaduais



2

² Imagem capturada do site <https://www.qedu.org.br/cidade/4373-sao-domingos-do-cariri/evolucao>



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO



3

De se registrar, por outro lado, o aumento do déficit na execução orçamentária (R\$ 713.186,00) em relação ao exercício anterior (R\$ 21.220,90), o que deve merecer atenção por parte dos gestores, ainda que o município esteja, atualmente, em situação de superávit financeiro.

Nessa esteira, em face de tais considerações, esta Representante Ministerial de Contas passa a discorrer acerca das irregularidades consideradas remanescentes pela Equipe Técnica desta Corte de Contas.

IRREGULARIDADES REMANESCENTES:

³ Imagem capturada do site <https://idgpb.tce.pb.gov.br/nova-versao/idgpb/>



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

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

Debruçando-se sobre os autos, este Ministério Público Especial verificou que o Órgão Auditor apontou em seu relatório prévio, fls. 720/721, que o município de São Domingos do Cariri recebeu, a título de repasses, o montante de R\$ 358.000,00, oriundo do Sistema Único de Saúde – SUS. Cabe esclarecer, ainda, que **tais Receitas são de natureza de Capital e foram contabilizadas pelo Ente como Receitas Correntes.**

As informações supracitadas foram obtidas pela Auditoria a partir de consulta realizada no *site* do SUS, cujas receitas transferidas ao município foram detalhadas conforme a seguir:

Ação/Serviço/Estratégia	Competência/Párcela	Nº OB	Data OB	Banco OB	Agência OB	Conta OB	Valor Total	Valor Líquido
ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE	Única em 2018	815050	07/03/2018	001	010340	0000114618	60.000,00	60.000,00
ESTRUTURAÇÃO DE ACADEMIA DE SAÚDE - EMENDA	02/03 em 2018	823744	27/04/2018	001	010340	0000114618	108.000,00	108.000,00
ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE	Única em 2018	826450	21/05/2018	001	010340	0000114618	190.000,00	190.000,00

Fonte: Relat. PCA – fl. 1076.

Em suas razões, o gestor alegou que *“o valor de 358.000,00 contabilizado equivocadamente em receita corrente, não compromete o bom trabalho desenvolvido pela Administração, nem tampouco é capaz de alterar qualquer percentual a ser verificado, no que se refira a Educação, Saúde ou Pessoal, visto que o mesmo trata-se de recurso vinculado a saúde através do SUS, e que não faz parte de nenhuma base de cálculo para fins de cumprimento das metas constitucionais previstas”*.

Em contrapartida, a Unidade de Instrução não acatou os argumentos do defendente e, nessa mesma linha de raciocínio, este Membro do MP de Contas corrobora com o entendimento abraçado pela Auditoria, pois as receitas ora mencionadas, quando contabilizadas como sendo correntes, **alteram o valor da RCL – Receita Corrente Líquida da Municipalidade, cuja monta serve de base de cálculo para os limites da despesa com pessoal, bem como para determinar os limites da dívida consolidada do município, dentre outros.**

Isto posto, o **registro incorreto destas informações prejudica a fidelidade dos montantes das receitas orçamentárias correntes e de capital**, conseqüentemente



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

maquiando o valor da Receita Corrente Líquida, sendo esta de extrema importância na utilização dos limites e cálculos utilizados na análise eficiente e conclusiva quando do exame das contas submetidas ao crivo técnico deste Egrégio Tribunal de Contas.

No entendimento do Economista e Professor de Orçamento e Contabilidade Pública, Flávio Corrêa de Toledo Júnior⁴:

A receita corrente líquida é o denominador comum de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre ela é que serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, de despesas previdenciárias, de serviços de terceiros, da reserva de contingência e da dívida consolidada.

No contexto da verificação da receita corrente líquida – RCL podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados, dentre outros. Fundamental, portanto, a precisa identificação da RCL.

Logo, o registro dos atos e fatos contábeis de forma coerente com as normas e princípios aplicáveis à contabilidade aplicada ao setor público contribui para o exame e apreciação das contas por parte deste Tribunal de forma célere e eficaz.

Esta Representante Ministerial de Contas entende, quanto às incongruências ora apontadas e analisadas, que os registros contábeis devem conter informações fidedignas, confiáveis e verossímeis, pois apenas desse modo se pode obter uma análise criteriosa da utilização dos recursos públicos por parte da unidade jurisdicionada, possibilitando-se a emissão de um justo juízo de valor acerca da sua situação orçamentária, financeira e patrimonial.

Portanto, tendo em vista o conjunto de falhas, entende-se que esse aspecto deve ensejar a imposição de multa à gestor responsável, nos termos da LOTCE/PB, com o conseqüente envio de recomendações para a atual gestão evitar a sua reincidência, conquanto os ajustes efetuados pela Auditoria não tenham demonstrado que o valor incorretamente contabilizado haja concorrido para o resultado da aplicação dos índices mencionados.

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

⁴ R. TCU, Brasília, v. 32, n. 89, jul/set 2001. p.50



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Perscrutando os autos, observou-se que a Prefeitura Municipal de São José do Brejo do Cruz aumentou os gastos com servidores contratados por excepcional interesse público e também com comissionados, enquanto o quantitativo dos servidores efetivos diminuiu ao longo do exercício.

O comportamento da movimentação de pessoal, no exercício em análise, pode ser observado de acordo com o demonstrativo a seguir:

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

Fonte: Quadro Movimentação de Servidores – SAGRES-Pessoal

Legenda: AV - Análise vertical, AH - Análise horizontal

Fonte: Relat. PCA – fl. 1091.

Depreende-se a partir dos dados acima expostos que durante o exercício de 2018, a contar do mês de janeiro até dezembro, o número de contratados por excepcional interesse público foi de zero para 32 (trinta e dois) no mês de abril, e durante todo o exercício se observou um crescimento vultoso, como se verifica o quantitativo em dezembro – 37 (trinta e sete) servidores, caracterizando-se uma afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade na Administração Pública.

Acontece que, às fls. 1088/1089 do relatório da PCA, a d. Auditoria apontou, através de informações obtidas no SAGRES, que no final do exercício (dezembro/2018) o município sob análise contava com 115 servidores efetivos e **41 servidores contratados por excepcional interesse público**.

De todo modo, a eiva remanesceu tendo-se como agravante o fato de que as contratações temporárias foram realizadas pelo Ente para o preenchimento de cargos cujas atribuições desempenhadas constituem-se rotineiras e necessárias para a continuidade da prestação dos serviços públicos no município e, portanto, deveriam ser realizadas por servidores efetivos.

A autoridade responsável alegou em sua peça defensiva que os contratos celebrados excepcionalmente se deram pela *“necessidade de contratação de pessoal*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

no decorrer do exercício, mas providências já foram tomadas para a realização do concurso público no município”.

Este Membro do *Parquet* de Contas entende que houve burla ao instituto concurso público, sobretudo porque a situação de pessoal do município demonstra que os servidores com vínculos precários (contratos por excepcional interesse público + servidores comissionados) correspondem a quase o mesmo percentual de servidores efetivos, e já se arrasta por vários exercícios, caracterizando negligência do gestor público ao admitir de forma contínua servidores temporários para ocupar vagas típicas de cargos efetivos: professores, técnicos de enfermagem, agentes administrativos, agentes de serviços gerais, motoristas, farmacêuticos, dentre outros.

Ainda, nessa esteira, cabe à administração municipal a devida observância aos princípios da obrigatoriedade do concurso público, como também o atendimento aos princípios da legalidade, da moralidade pública e da impessoalidade, nos moldes do assentado no art. 37, II, da Constituição da República:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Impõe-se evitar a proliferação indiscriminada de casos de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária, desprestigiando o interesse público. Este instituto não pode transformar-se de exceção para regra geral, pois, assim sendo, ocorre flagrante ofensa aos ditames constitucionais.

Assim, diante da manutenção dos prestadores de serviço no quadro de pessoal do Município de São Domingos do Cariri em desacordo com a norma constitucional, impõe-se a aplicação de multa à gestora responsável, com fulcro no art. 56 da LOTC/PB, além de recomendações à gestão no sentido de providenciar a regularização do quadro de pessoal da Municipalidade.

Acumulação ilegal de cargos públicos



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

A partir das informações constantes do painel de acumulação de cargos públicos deste TCE/PB: <https://portal.tce.pb.gov.br/paineis-de-aompanhamento/acumulacao-de-vinculos-publicos>, no exercício de 2018, verificou-se a existência de acúmulo ilegal de cargos por parte de vários servidores do município de São Domingos do Cariri.

Segundo a defesa, os funcionários que se encontram nesse contexto foram notificados e alguns já protocolaram suas declarações de compatibilidade com o exercício de outros cargos, desde que legalmente amparados pela Carta Maior de 1988.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 é enfática ao vedar a acumulação remunerada de cargos públicos, sendo excetuadas tão somente as hipóteses taxativamente previstas.

Assim, o artigo 37, XVI, Constitucional dispõe:

“XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.”*

Tal vedação tem como fundamento garantir a boa e eficiente prestação dos serviços públicos, com fulcro nos princípios da moralidade e da eficiência. Seria desarrazoado considerar que um agente público que ocupasse vários cargos fosse capaz de desempenhar todas as suas funções satisfatoriamente. Portanto, só será possível acumular cargos quando presentes dois pressupostos: compatibilidade de horários e incidência de uma das hipóteses do inciso acima transcrito.

Sendo assim, qualquer situação que não se enquadre em alguma das hipóteses permissivas de acumulação de cargos presentes no texto constitucional consiste em inconstitucionalidade flagrante, devendo ser imediatamente sanada, em nome dos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da impessoalidade.

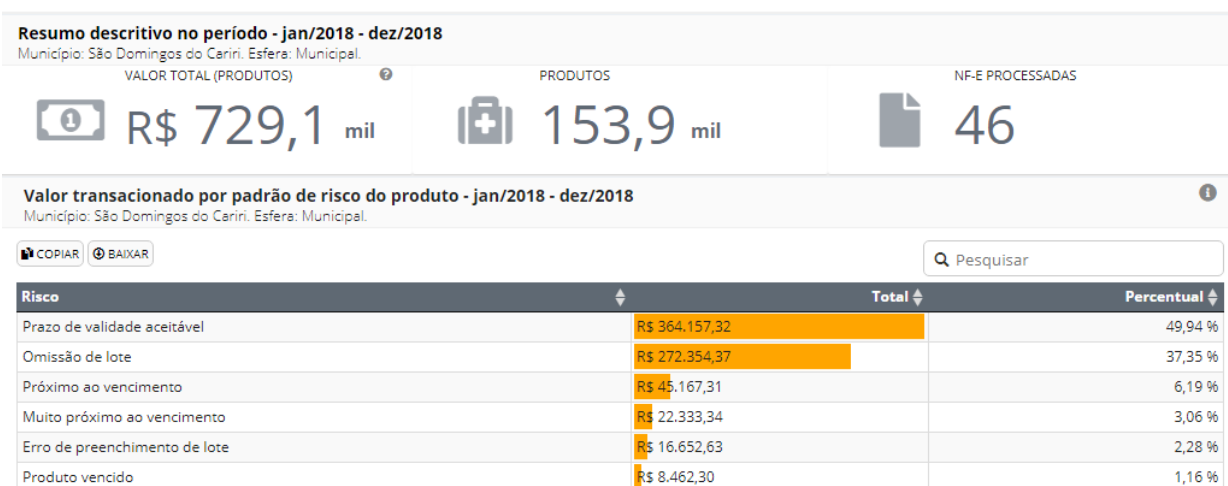
Descumprimento de norma legal



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

A Unidade Técnica constatou as informações pertinentes a presente irregularidade através da análise do painel de “Medicamentos” do SAGRES on-line, disponível em: <https://sagres.tce.pb.gov.br/sagrespaineis/apps/paineis-medicamentos/>.

Após consulta ao referido painel, este Membro do MP de Contas obteve as seguintes informações:



Verificou-se, a partir das informações supra que 37,35% e 2,28% dos medicamentos adquiridos pelo município tinham, respectivamente, omissão e erro no preenchimento dos lotes, o que torna inviável a fiscalização por parte da Unidade Técnica deste Tribunal de Contas.

Em sua defesa, a gestora admitiu a presente falha, todavia afirmou que “o município está implantando um novo sistema de controle na parte de medicamentos, visando coibir tais acontecimentos e assim sanar os fatos que geraram a irregularidade citada”.

Assim, tendo em vista que se trata de mácula apenas recentemente introduzida nos relatórios técnicos deste TCE/PB, esta Representante Ministerial de Contas entende que o fato pode ser excepcionalmente mitigado na presente análise. De todo modo, cabe à gestora a **aplicação de multa**, com supedâneo no art. 56, II da LOTCE/PB, bem como a devida recomendação para o Município exija a exposição nas notas fiscais dos números dos lotes de medicamentos, devidamente discriminados, nos moldes do art. 1º, I da Resolução ANVISA RDC 320/2002, possibilitando o controle e rastreabilidade dos lotes de medicamentos adquiridos pelo município.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Em face do exposto, esta Representante Ministerial pugna pelo (a):

- a) **Emissão de PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeita Municipal de São Domingos do Cariri, **Sra. Inara Marinho Ferreira da Silva**, relativas ao exercício de 2018;
- b) **Julgamento pela REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas de gestão do Prefeito acima referido;
- c) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** à citada gestora, com espeque no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;
- e) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora detectadas.

João Pessoa, 17 de julho de 2019.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO
Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB

macf