



## PROCESSO TC N.º 09871/22

**Natureza:** Denúncia

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Patos

**Gestor:** Nabor Wanderley da Nóbrega Filho

**Interessados:** Alexsandro Lacerda de Caldas, espólio de Eisenhower Alves de B. Segundo; Francivaldo Dias de Freitas, Helena Wanderley da Nobrega Lima de Farias, Ítalo Torres Lima, José Marcone da Costa Santos, Josimar de Azevedo Barbosa, Leônidas Dias de Medeiros, Manoella de Queiroz Rodrigues Limeira, Maria José de Farias Aranha Monteiro, Pedro de Figueiredo Leitão, Pollyanna Guedes Oliveira, Severino Fernandes Filho

**Exercício:** 2021

*EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Prefeitura Municipal de Patos. Denúncia. Irregularidades quanto à juridicidade da concessão de GAE. Parecer Ministerial pelo conhecimento e procedência da Denúncia. Multa. Imputação de débito.*

### PARECER nº 940/24

Trata-se de **Denúncia** (fls. 26/29 e fl. 50) formalizada pelo vereador João Carlos Patrian Junior, em face da **Prefeitura Municipal de Patos**, em que se alegam supostas irregularidades no pagamento de Gratificação por Atividades Especiais – GAE a diversos agentes públicos. Nos presentes autos se apuram os fatos atrelados ao exercício de 2021.

Após o Relatório Inicial da Auditoria (fls. 1687/1695), em que foram constatadas irregularidades, o Prefeito Municipal de Patos, Sr. Nabor Wanderley, foi devidamente citado, apresentando a defesa de fls. 1701/1711, acompanhada de documentos.

Relatório de Análise Defesa às fls. 1788/1801 reiterando irregularidades e opinando pela necessária citação das autoridades municipais que concederam a parcela impugnada.

**PROCESSO TC N.º 09871/22**

Citação eletrônica do Sr. Alexsandro Lacerda de Caldas à fl. 1804; do Sr. Leônidas Dias de Medeiros, à fl. 1805; do Sr. Francivaldo Dias de Freitas, à fl. 1806; da Sr.ª Helena Wanderley da Nobrega Lima de Farias, à fl. 1807; da Sr.ª Pollyanna Guedes Oliveira, à fl. 1812; da Sr.ª Poliana Xavier Nunes Brito, à fl. 1813.

Citação postal do Sr. Ítalo Torres Lima, Secretário de Defesa do Consumidor de Patos, à fl. 1808; do Sr. Severino Fernandes Filho, Secretário Municipal de Agricultura de Patos, à fl. 1809; do Sr. Pedro de Figueiredo Leitão, Chefe de Gabinete, à fl. 1810; da Sr.ª Maria José de Farias Aranha Monteiro, Secretária de Finanças do Município de Patos, à fl. 1811; do Sr. Jose Marccone da Costa Santos, Secretário Adjunto do Desenvolvimento Econômico e Habitação de Patos, à fl. 1819; do Sr. Josimar de Azevedo Barbosa, Secretário de Proteção e Defesa Civil do Município de Patos, à fl. 1820; da Sr.ª Manoella de Queiroz Rodrigues Limeira, Secretária do Meio Ambiente do Município de Patos, à fl. 1821.

Os avisos de recebimento foram todos recebidos pelo Sr. Alexsandro Lacerda de Caldas, na condição de Procurador-Geral do Município de Patos.

Defesa do Sr. Alexsandro Lacerda de Caldas, do Sr. Francivaldo Dias de Freitas, da Sr.ª Helena Wanderley da Nóbrega Lima de Farias, do Sr. Ítalo Torres Lima, do Sr. José Marccone da Costa Santos, do Sr. Josimar de Azevedo Barbosa, do Sr. Leônidas Dias de Medeiros, da Sr.ª Manoella de Queiroz Rodrigues Limeira, da Sr.ª Maria José de Farias Aranha Monteiro, do Sr. Pedro



## PROCESSO TC N.º 09871/22

de Figueiredo Leitão, da Sr.ª Pollyanna Guedes Oliveira e do Sr. Severino Fernandes Filho às fls. 1869/1882 acompanhada de documentos.

Novo pronunciamento do Sr. Ítalo Torres Lima às fls. 1932/1945, acompanhada de documentos.

Relatório de Análise de Defesa às fls. 1990/2009 assim concluindo:

### 3. CONCLUSÃO

*Após a análise dos argumentos e documentos apresentados nas peças de defesa trazidas aos autos, permanecem as seguintes constatações:*

**Responsável: NABOR WANDERLEY DA NÓBREGA FILHO, Prefeito Municipal:**

**3.1.** *Ausência de comprovação de regularidade das GAE relacionadas no Documento TC nº 33344/23, no valor total de R\$ 1.405.059,61, dada a ausência de manifestação da Administração Municipal acerca da identificação dos responsáveis pela concessão das referidas gratificações, uma vez que não foram identificadas as portarias de concessão correspondentes, em meio à documentação trazida à análise desta Auditoria, nem há meios de se identificar os respectivos empenhos e, por conseguinte, os ordenadores de despesa responsáveis (item 4.3 do Relatório Inicial).*

**3.2.** *Uso inadequado de gratificação de atividade especial para recomposição de perdas remuneratórias sem observância aos princípios da isonomia e da impessoalidade (item 4.5 do Relatório Inicial).*

**3.3.** *Outrossim, reitera-se a recomendação quanto à necessidade de revisão/reestruturação do plano de cargos, carreira e remuneração dos servidores do município de Patos, observadas as disposições constitucionais e legais vigentes; bem como que seja aprimorado o controle da gestão de pessoal pelo Poder Executivo Municipal de Patos (item 4.6 do Relatório Inicial).*

**Responsáveis: ALEXSANDRO LACERDA DE CALDAS, EISENHOWER ALVES DE B SEGUNDO (ESPÓLIO), FRANCIVALDO DIAS DE FREITAS, HELENA WANDERLEY DA NÓBREGA LIMA DE FARIAS, ITALO TORRES LIMA, JOSE MARCONE DA COSTA SANTOS, JOSIMAR DE AZEVEDO BARBOSA, LEÔNIDAS DIAS DE MEDEIROS, MANOELLA DE QUEIROZ RODRIGUES LIMEIRA, MARIA JOSÉ DE FARIAS ARANHA MONTEIRO, PEDRO DE FIGUEIREDO LEITÃO, POLLYANNA GUEDES OLIVEIRA e SEVERINO FERNANDES FILHO:**

**3.4.** *Ausência de comprovação de regularidade de GAE, no montante de R\$ 1.293.501,09, cujas concessões não atendem aos critérios estabelecidos na Lei Municipal nº 5.361/2020, conforme constatações dispostas para cada caso relacionado no Documento TC nº 33336/23, pelo que se entende caber ressarcimento ao erário, pela autoridade concedente, conforme disposto a seguir (item 4.2 do Relatório Inicial):*

<b>Autoridade Concedente</b>	<b>CPF</b>	<b>Total</b>
------------------------------	------------	--------------

3/12



## PROCESSO TC N.º 09871/22

ALEXSANDRO LACERDA DE CALDAS	02767403438	20.421,31
EISENHOWER ALVES DE B SEGUNDO (ESPÓLIO)	03314811462	388.478,77
FRANCIVALDO DIAS DE FREITAS	07386785461	17.991,15
HELENA WANDERLEY DA NÓBREGA LIMA DE FARIAS	78937426404	256.435,95
ITALO TORRES LIMA	06227754480	16.116,46
JOSE MARCONE DA COSTA SANTOS	11062649400	53.235,30
JOSIMAR DE AZEVEDO BARBOSA	49581406468	16.441,46
LEÔNIDAS DIAS DE MEDEIROS	06080923475	251.856,81
MANOELLA DE QUEIROZ RODRIGUES LIMEIRA	07388941410	3.000,00
MARIA JOSÉ DE FARIAS ARANHA MONTEIRO	32443471420	36.105,35
PEDRO DE FIGUEIREDO LEITÃO	22611118434	215.484,18
POLLYANNA GUEDES OLIVEIRA	04768963471	9.157,89
SEVERINO FERNANDES FILHO	10905545400	8.776,46
<b>Total Geral</b>		<b>1.293.501,09</b>

Fonte: SAGRES (Documento TC nº 33336/23)

**3.5. Uso inadequado de gratificação de atividade especial para recomposição de perdas remuneratórias sem observância aos princípios da isonomia e da impessoalidade (item 4.5 do Relatório Inicial).**

*Destaca-se, por fim, que fatos de mesma natureza ocorridos em 2022 foram objeto de semelhante denúncia, interposta pelo mesmo autor, a qual se encontra sob apreciação deste Tribunal nos autos do Processo TC nº 07902/22.*

Ao final, vieram os autos a este MPC para análise e emissão de parecer.

**É o relatório. Passo a opinar.**

A presente Denúncia deve ser conhecida, por preencher os requisitos previstos nos artigos 51 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas - LOTCE/PB (LC 18/93) e 169 e ss. do Regimento Interno desta Corte de Contas.



## PROCESSO TC N.º 09871/22

A Denúncia trata de supostas irregularidades na concessão de gratificação de atividade especial – GAE no âmbito da Prefeitura de Patos, seja por não identificar os ordenadores e os pressupostos formais de autorização do pagamento, seja por não haver correspondência entre a legislação e a real motivação da concessão, cujo fundamento alegado é a recomposição de perdas remuneratórias, e não o efetivo exercício de atividades especiais.

Antes de se analisar a questão dos pagamentos em si, é necessário que sejam feitas algumas considerações a respeito da tese defensiva de impossibilidade de manifestação do Tribunal de Contas com relação à inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 5.361/2020.

A Defesa sustenta a superação da Súmula 347 do STF, que dispõe sobre a possibilidade de os Tribunais de Contas realizarem controle de constitucionalidade em face de leis apreciadas em processos sob sua análise, no âmbito de casos concretos.

Sobre essa controvérsia, ainda que se reconheça a existência de posicionamentos que buscaram reduzir o alcance de tal enunciado sumular, ele ainda subsiste atualmente. Nesse sentido, colaciona-se trecho do recente julgado do STF no Mandado de Segurança 25888 AgR<sup>1</sup>, que corresponde ao posicionamento atual da Suprema Corte:

***“(...) 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja***

---

<sup>1</sup>Órgão julgador: Tribunal Pleno - Relator(a): Min. GILMAR MENDES - Julgamento: 22/08/2023 - Publicação: 11/09/2023



## PROCESSO TC N.º 09871/22

*aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021).” Grifo nosso.*

Assim, quando a Auditoria apontou uma incompatibilidade com a Constituição Federal relacionada a uma determinada aplicação concreta da legislação municipal de Patos, ela trouxe aos autos discussão juridicamente viável, não assistindo razão à Defesa quando sustenta a incompatibilidade de qualquer pronunciamento sobre a constitucionalidade de leis submetidas à apreciação desta Corte de Contas em casos concretos apreciados.

O órgão técnico alegou que a inconstitucionalidade consistia no fato de a Lei nº 5.361/20 possibilitar a concessão de gratificação de atividade especial a servidores com função de confiança ou ocupantes de cargos em comissão, cujas atribuições já pressupõem o exercício de atividades especiais. Neste sentido, tais atividades especiais da função de confiança estariam incluídas nas atividades especiais da GAE.

Sabe-se que as atividades especiais da função de confiança e do cargo em comissão são aquelas constitucionalmente previstas (assessoramento, chefia e direção). As atividades especiais passíveis de justificar a concessão da GAE podem ser outras alheias a estas discriminadas acima.



## **PROCESSO TC N.º 09871/22**

Nesse sentido, em tese não haveria contradição no recebimento de ambas, caso fossem discriminadas as duas atividades especiais. Seria o caso, por exemplo, de um servidor em função de chefia perceber também GAE motivada por participar de força-tarefa para sugerir reestruturação do órgão em que se encontra lotado.

No caso hipotético exposto, não haveria qualquer contradição no exercício simultâneo da função de confiança e na percepção de GAE.

No entanto, a Lei Municipal n.º 5.361/2020 alterou a Lei Municipal n.º 3.809/2009 e tratou do tema indicando como atividades especiais aquelas relativas a atividades de processamento, controle e decisão; a assessorias técnicas; a direção escolar e atividades com responsabilidade sobre demais servidores; mero desempenho de cargo em comissão quando o ocupante tiver curso técnico reconhecido pelo MEC. Em tais casos, as atividades especiais se confundem com aquelas inerentes a cargos em comissão/funções de confiança.

A única situação que admitiria se reconhecer a regularidade na previsão da Lei é aquela que permitia o pagamento de GAE para participantes de Conselhos, Comissões ou Grupos de Trabalho, sem prejuízo das atribuições normais do servidor (art. 66, § 1º, II da Lei Municipal n.º 3.809/2009).

De todo modo, o fato de esta Corte eventualmente considerar inconstitucional o regramento da GAE no âmbito do Município de Patos, ainda que limitado a determinado contexto de aplicação, poderia resultar em algum regime de transição, considerando o teor do art. 23 da LINDB. Como a Defesa informou que houve a revogação da legislação debatida, e, nesse ponto específico da discussão, a Auditoria preconizava a suspensão dos pagamentos



## **PROCESSO TC N.º 09871/22**

da GAE com base nas normas questionadas, o fato informado – alteração legislativa -, **ao menos para o item 4.1 do Relatório Inicial**, fica superado. Isso não significa concluir que a Denúncia era improcedente – pelo contrário – nem que os pagamentos foram regulares.

A discussão dos autos ainda trouxe outros pontos de igual ou maior gravidade envolvendo o pagamento da GAE. **Foram indicados casos de concessão da gratificação sem que fosse possível a identificação da autoridade que a concedeu, até porque os instrumentos de concessão não foram apresentados (item 4.3 do Relatório Inicial)**. Tais instrumentos seriam necessários para que fosse avaliada a legalidade dos pagamentos.

Nesse caso, a autoridade com responsabilidade ao final no caso é o Prefeito Municipal, pois a ele caberia delegar atos específicos da gestão municipal, inclusive quanto à ordenação de despesas, aos Secretários Municipais. Se na Prefeitura por ele gerida ocorrem pagamentos sem que, mesmo após o contraditório, não se consegue identificar minimamente a autoridade responsável por ordenar os pagamentos, cabe ao Prefeito, autoridade máxima do Poder Executivo local, ser responsabilizado por tais despesas. Vejamos como a Auditoria se pronunciou sobre a questão:

**“Persiste, entretanto, a responsabilidade do Prefeito Municipal pela irregularidade objeto do subitem 4.3 do relatório às fls. 1687/1695, que trata da ausência de comprovação de regularidade das GAE relacionadas no Documento TC nº 33344/23, no valor total de R\$ 1.405.059,61, dada a ausência de manifestação da Administração Municipal acerca da identificação dos responsáveis pela concessão das referidas gratificações, uma vez que não foram identificadas as portarias de concessão correspondentes, em meio à documentação trazida à análise desta Auditoria, nem há meios de se identificar os respectivos empenhos e, por conseguinte, os ordenadores de**

8/12



## **PROCESSO TC N.º 09871/22**

**despesa responsáveis**, já que nas informações de folha de pagamento disponibilizadas no SAGRES, não há a informação da Pasta, à qual se encontra vinculado o servidor, em cada caso.” (Grifo nosso).

Não havendo demonstração de que os atos tenham sido realizados por autoridades hierarquicamente inferiores ao Prefeito, a responsabilidade se mantém com o Prefeito (inicialmente o responsável legal pela concessão da GAE na forma do art. 66, § 1º da Lei Municipal n.º 3.809/2009, ora discutida).

Assim, **o montante de R\$ 1.405.059,61, indicado no Documento TC n.º 33344/23, é de responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, que o deve restituir ao erário por restar não comprovada a regularidade da concessão**, inviabilizando a demonstração de que a concessão obedeceu ao disposto na Lei Municipal n.º 3.809/2009, alterada pela Lei Municipal n.º 5.361/2020.

Também indicou a Auditoria que persiste a **irregularidade referente à ausência de comprovação de regularidade na concessão da GAE, no montante de R\$ 1.293.501,09, cujas situações não atendem aos critérios estabelecidos na Lei Municipal n.º 5.361/2020**, conforme constatações dispostas para cada caso relacionado no Documento TC n.º 33336/23. No referido documento, há indicação principalmente das seguintes constatações:

***- Não evidenciado o desempenho de função cumulativa de cargos indicados no Anexo II da Lei Municipal nº 3.809/2009;***



## PROCESSO TC N.º 09871/22

*- Não evidenciado o desempenho de atividade especial excedente às atribuições do cargo, nem a existência de diploma de curso técnico ou superior devidamente registrado e reconhecido pelo MEC;*

*- Percentual não previsto na Lei Municipal n.º 5.361/20 (130%);*

*- Não evidenciado o exercício de atividade compatível com o critério legal;*

*- Não evidenciado o desempenho de atividade especial excedente às atribuições do cargo.*

Em tais situações, não havendo comprovação da materialidade do fundamento das concessões realizadas, a Auditoria entende que os valores devem ser imputados às autoridades responsáveis, resumidas na tabela do item 3.4 do último relatório da Auditoria (fl. 2007).

No cenário narrado, entende este MPC que assiste razão à Auditoria, pois a Administração Pública deve agir apenas nos casos em que a lei assim a autoriza. Desta forma, ao realizar um ato administrativo concedendo a GAE, a Administração Pública deve formalizar um processo administrativo que documente a situação fática que a autorize.

Mesmo após o contraditório, a Defesa não conseguiu demonstrar que os requisitos legais haviam sido observados.

Assim, a mesma conclusão anterior deve ser aplicada ao caso, **imputando-se aos gestores responsáveis indicados os valores indevidamente pagos a título de GAE.** Aqui, como se percebe, há identificação das autoridades



## **PROCESSO TC N.º 09871/22**

responsáveis, de modo que a responsabilidade do Prefeito é afastada pelos motivos já expostos ao longo da instrução.

Percebe-se que nas duas conclusões acima que ensejam imputação de débito a questão não passa por eventual discussão sobre a inconstitucionalidade da legislação. Em ambas as situações, há uma questão de simples ilegalidade, em que dispositivos legais cuja constitucionalidade é questionável foram aplicados de modo indevido. Os pressupostos fáticos para a aplicação dos enunciados normativos apontados não foram devidamente demonstrados, e é isso que deve motivar o dever de ressarcimento.

### **CONCLUSÃO:**

Isto posto, o **Ministério Público de Contas** opina, preliminarmente, pelo conhecimento da Denúncia e, no mérito, pela sua procedência, reconhecendo-se a irregularidade do pagamento de GAE no âmbito da Prefeitura de Patos, a aplicação da multa do artigo 56, II, da LOTCE/PB e a imputação de débito aos responsáveis abaixo listados:

- ***Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, no valor de R\$ 1.405.059,61;***
- ***Sr. Alexsandro Lacerda de Caldas, no valor de R\$ 20.421,31;***
- ***Espólio do Sr. Eisenhower Alves de Brito Segundo, no valor de R\$ 388.478,77;***
- ***Sr. Francivaldo Dias de Freitas, no valor de R\$ 17.991,15;***
- ***Sr.ª Helena Wanderley da Nóbrega Lima de Farias, no valor de R\$ 256.435,95;***
- ***Sr. Ítalo Torres Lima, no valor de R\$ 16.116,46;***



**PROCESSO TC N.º 09871/22**

- *Sr. José Marcone da Costa Santos, no valor de R\$ 53.235,30;*
- *Sr. Josimar de Azevedo Barbosa, no valor de R\$ 16.441,46;*
- *Sr. Leônidas Dias de Medeiros, no valor de R\$ 251.856,81;*
- *Sr.ª Manoella de Queiroz Rodrigues Limeira, no valor de R\$ 3.000,00;*
- *Sr.ª Maria José de Farias Aranha Monteiro, no valor de R\$ 36.105,35;*
- *Sr. Pedro de Figueiredo Leitão, no valor de R\$ 215.484,18;*
- *Sr.ª Pollyanna Guedes Oliveira, no valor de R\$ 9.157,89;*
- *Sr. Severino Fernandes Filho, no valor de R\$ 8.776,46.*

Por fim, eventual continuidade do fato tem relevância para ser analisado no Processo TC n.º 00364/24 – Processo de Acompanhamento de Gestão da Prefeitura Municipal de Patos e nas Prestações de Contas futuras, quando se deverá analisar o atual regramento legal para pagamento de gratificações e sua efetiva aplicação.

É como opino.

João Pessoa, terça-feira, 18 de junho de 2024.

**LUCIANO ANDRADE FARIAS**

Procurador do Ministério Público de Contas/PB

Assinado em 18 de Junho de 2024



Luciano Andrade Farias  
Mat. 3707539  
PROCURADOR