



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC- 04090/15**

*Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Cabaceiras. Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de 2014. Parecer PPL TC nº 00153/16 e Acórdão APL TC nº 00582/16. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial. Julgamento pela regularidade com ressalvas e emissão de parecer favorável. Redução da multa cominada.*

ACÓRDÃO APL-TC - 00300/17

### **RELATÓRIO**

*O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em 05/10/2016, apreciou a Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo do Município de Cabaceiras, Senhor Luiz Aires Cavalcante, relativa ao exercício de 2014, emitindo parecer contrário à aprovação das referidas contas - **Parecer PPL TC nº 00153/16** (fls. 960/969) - e o Acórdão **APL-TC-000582/16** (fls. 970/980), publicados na Edição nº 1585 do DOTCE/PB, em 25/10/2016, com o seguinte teor:*

- 1. Declarar o atendimento parcial aos preceitos da LRF;*
- 2. Em julgar irregulares as contas de gestão do mencionado responsável;*
- 3. Aplicar multa ao Sr. Luiz Aires Cavalcante, Prefeito Municipal de Cabaceiras, no valor de R\$ 9.856,70 (nove mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e setenta centavos), correspondendo a 215,87 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado;*
- 4. Assinar prazo de 60 (sessenta) dias ao atual Prefeito de Cabaceiras para o envio das peças componentes do processo seletivo de pessoal (concurso público de 2014), desde o edital até a homologação, incluindo-se os atos de nomeação, acompanhados das respectivas publicações, sob pena de imposição de nova coima pecuniária e reflexos negativos nas contas referentes ao exercício em curso (2016), sob pena de multa e outras cominações legais;*
- 5. Assinar prazo de 60 (sessenta) dias ao Chefe do Executivo de Cabaceiras para dar início à criação de cargos em comissão (elaboração e envio de projeto de lei ao Legislativo local destinados às atribuições em pauta (Coordenador do PSF e Responsável Técnico de Enfermagem), de livre nomeação e exoneração, ou instituição de função de confiança (ato da administração), cuja ocupação é restrita a servidores efetivos do quadro municipal e encaminhar a este Tribunal prova da adoção das medidas reclamadas, sob pena de multa e cominações legais;*
- 6. Comunicar à Receita Federal do Brasil acerca de inconformidades relacionadas ao recolhimento parcial dos encargos securitários patronais e dos indícios de apropriação indevida de contribuições retidas dos servidores por parte da Prefeitura Municipal de Cabaceiras;*
- 7. Recomendar à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;*
- 8. Recomendar ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.*

*Em 04/11/2016, o insurreto interpôs recurso de reconsideração (fls. 457/468), submetido à apreciação da Equipe de Auditoria. A conclusão da peça técnica (fls. 552/567) foi pela admissibilidade do pleito e, no mérito, pelo seu provimento parcial, com redução do montante de despesas não licitadas e elisão das falhas relacionadas ao tema previdenciário.*

*Remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 00403/17 (fls. 569/582), da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias, que também pugnou pelo provimento parcial do recurso. Todavia, a tese suscitada na contestação de que eventual parcelamento de dívida previdenciária tem o condão de regularizar a eiva não foi acolhida.*

*O feito foi agendado para esta sessão, feitas as comunicações processuais de estilo.*

### **VOTO DO RELATOR**

*A reconsideração é uma das modalidades contempladas dentro do sistema recursal desta Corte, conforme dispõe o artigo 31 de sua Lei Orgânica. Como todo remédio processual, pretende levar ao reexame da decisão causadora da insatisfação do recorrente, com vistas a ensejar-lhe a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração. Contudo, a eficácia do instrumento jurídico está condicionada à observância de alguns requisitos processuais. No tocante ao conhecimento dos recursos apresentados, é no Regimento Interno, mais precisamente em seus artigos 222 e 223, que são listadas as premissas básicas. Eis a íntegra dos referidos dispositivos:*

*Art. 222. Terão legitimidade para a interposição recursal os responsáveis, os que demonstrarem interesse jurídico em relação à matéria examinada, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.*

*Art. 223. Não se conhecerá de recurso quando:*

*I - manejado intempestivamente;*

*II - o recorrente não possuir legitimidade;*

*III - a petição for manifestamente impertinente, na forma deste Regimento Interno;*

*IV - interposto por procurador não habilitado, salvo a situação contida no art. 5º, §1º da Lei nº 8.906/94.*

*Da dicção dos referidos dispositivos, extrai-se que, para a formulação do Recurso de Reconsideração, hão de ser observados dois pressupostos de admissibilidade, a saber: subscrição por pessoa legitimada e tempestividade. O autor do recurso é o ex-Chefe do Poder Executivo do Município de Cabaceiras, senhor Luiz Aires Cavalcante, a quem o Parecer PPL-TC nº 00153/16 e o Acórdão APL-TC nº 00582/16 atribuíram sanções. Configurados, portanto, seu interesse de agir, bem como a legitimidade de sua objeção.*

*Sobre a tempestividade, as decisões combatidas foram veiculadas na Edição nº 1585 do Diário Oficial Eletrônico, tendo sido publicada em 25/10/2016. A interposição da reconsideração se deu em 04/11/2016, dentro do prazo regimental de apresentação. Destarte, claramente atendido o requisito temporal.*

*No que concerne ao mérito da contestação, o recorrente desafiou as conclusões estampadas nos arestos, sustentando suas alegações para as falhas apontadas. No que toca ao tema de despesas não licitadas, valeu-se o gestor de jurisprudência desta Corte para requerer o afastamento dos dispêndios com serviços de assessoria jurídica. Sobre o tema, frise-se o entendimento esposado no parecer ministerial, que reconhece a existência de precedentes nos julgamentos deste Órgão Plenário, sinalizando para a contemporização da falha. Não obstante, opinou o douto Procurador que a mais recente jurisprudência não admite, em regra, a contratação direta de escritório de advocacia sem licitação.<sup>1</sup>*

*Com as devidas vênias, é robusta a jurisprudência deste Sinédrio no que tange à possibilidade de contratação direta de profissional para prestação de serviços jurídicos e contábeis, com espeque na relação intuitu personae entre os sujeitos do pacto contratual. Inúmeras decisões judiciais abordam o tema. Uma das correntes, à qual aderiu esta Corte, sustenta que “a prestação de serviço de advocacia envolve uma relação pessoal e de confiança, na qual são estimados os atributos pessoais,*

---

<sup>1</sup> A exceção se conformaria com a presença dos seguintes pressupostos: existência de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço; demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

profissionais e morais do contratado”.<sup>2</sup> Na mesma linha, decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial 1.594.376, decisão monocrática do Ministro Benedito Gonçalves<sup>3</sup>.

Está próximo o deslinde da controvérsia. Sobre provocação da Ordem dos Advogados do Brasil, foi ajuizada, em agosto de 2016, perante a Suprema Corte, a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45. O escopo da ADC é justamente o reconhecimento da constitucionalidade de dispositivos da Lei de Licitações que permitem a contratação de advogados por entes públicos pela modalidade de inexigibilidade de licitação. Enquanto não se tem o pronunciamento definitivo do STF, não há o que ser reformado na já consolidada interpretação feita pelos Membros do TCE/PB.

Destarte, acolho as alegações recursais para afastar do total das despesas reputadas como não licitadas os pagamentos em favor dos profissionais Antônio Farias Brito (R\$ 51.700,00), Nitay Consultoria e Auditoria (R\$ 17.500,00) e Renata Felinto de Farias Aires (R\$ 23.800,00). Também devem ser apartadas as inversões em benefício dos senhores Izaaque Gonçalves Ramos e Raimundo Guedes de Sousa, visto que o total dos empenhos pagos aos dois credores foi inferior ao limite estabelecido no artigo 24, II, da Lei de Licitações e Contratos (R\$ 8.000,00).

Considerando que a Auditoria e o MPC excepcionaram os dispêndios com os credores José de Arimateia de Farias, Joel José de Lima, José Pereira de Sousa, Marinalva Felismino Barbosa de Melo, João Lazaro Lima de Farias e Rosa Maria de Farias Ramos, cuja soma perfaz R\$ 65.441,55, o valor final das despesas não licitadas autorizadas pela Urbe foi de R\$ 268.512,34, como se pode ver na tabela abaixo, correspondendo a aproximadamente 2,20% do total empenhado.

Valores em R\$

Nome do Credor	Valor Empenhado	Objeto
Adeilza Maria Guimarães Mendes	19.176,00	Aquisição de gêneros alimentícios
Jane Aparecida Lemos da Silva	8.190,00	Aquisição de gêneros alimentícios
Cizenando Batista dos Santos	9.915,16	Serviços de transporte
José Altemar dos Santos Neves	9.555,06	Serviços de transporte
José Fernando Barbosa	13.606,52	Serviços de transporte
José Gerônimo Barbosa	20.451,80	Serviços de transporte
Pedro Jorge Simões	36.477,36	Serviços de transporte
Nathalia Nogueira Romariz Barros	27.200,00	Realização de exames médicos
Renacar Automóveis Ltda	12.997,94	Aquisição de peças automotivas
Sandro Jonas Gomes Lima	8.300,00	Serviços de sonorização
Eletro Cariri Comércio e Serviços	42.920,10	Aquisição de material elétrico
Alberto Luis Cavalcante Silva	16.520,60	Serviços de transporte
Daniel Meira de Freitas	11.039,00	Serviços de transporte
Gilson Gonçalves dos Santos	15.148,00	Serviços de transporte
Leonardo Duarte de Andrade	17.014,80	Serviços de transporte
<b>Total</b>	<b>268.512,34</b>	

Fonte: PCA

Postos os novos números da irregularidade e considerando a natureza das despesas, essencialmente compostas por serviços e aquisições mezinhas, soa-me por demais excessiva a manutenção da valoração negativa das contas, devendo a falha implicar **regularidade com ressalvas**, ensejando **revisão no valor final da multa imposta, que deverá ser reduzida**.

Também procedentes os argumentos para esclarecer pecha listada na exordial, afirmando a ocorrência de apropriação indébita previdenciária no valor de R\$ 113.522,61, valor obtido a partir dos números apresentados no balanço financeiro consolidado (fls. 147/149). Segundo a Auditoria, “houve incorreção no registro contábil referente a parcela das contribuições descontadas do segurado”. Assim, inexistindo a citada apropriação, **fulmina-se a irregularidade**.

Reconsiderada a hipótese de apropriação indébita, importa lembrar a fundamentação que levou ao juízo de reprovabilidade das contas vis a vis a constatação das eivas previdenciárias. Destaquei no meu voto que a Unidade Técnica de Instrução havia estimado contribuições previdenciárias patronais em R\$ 1.255.456,51, enquanto o total efetivamente recolhido teria sido de R\$ 637.570,36 – considerando encargos securitários pagos, salário família e outros ajustes –, deixando em aberto a quantia de R\$ 617.886,15.

<sup>2</sup> Apelação Cível AC 18213120104058401 (TRF-5) - TRF-5 – AC.

<sup>3</sup> A jurisprudência consolidada no TCE/PB consagra os mesmos fundamentos em casos que tratam de assessoria contábil.

Todavia, ao perscrutar os dados contábeis do Sistema Sagres, vê-se que o ex-gestor também apropriou, no elemento de despesa 71 (principal da dívida contratual resgatado), R\$ 120.161,67 em favor da Autarquia Previdenciária Nacional. Noutras palavras, além dos recolhimentos das obrigações correntes, a Administração também honrou parcelamentos legados pelos seus antecessores. Somados os valores, tem-se que aproximadamente 60,35% do total devido foram pagos. Ainda que não represente a integralidade das obrigações, parece-me evidente o esforço do então Alcaide em cumprir, na medida das possibilidades, seus compromissos com o INSS, razão que me leva a reformar o entendimento inicial, de modo a **considerar a falha como uma ressalva para fins do processo de contas**, sem implicações no parecer a ser encaminhado ao Parlamento Mirim de Cabaceiras.

Por fim, não há o que retificar na conclusão de registro incorreto de despesas de pessoal como serviços de terceiros – pessoa física. A opção feita pela Administração Municipal de classificar como pagamentos por serviços prestados os desembolsos feitos em favor de profissionais que laboram na Municipalidade em regime de emprego parece ter o propósito claro de excepcionar tais pagamentos das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, este procedimento termina por escamotear a imprescindibilidade de realização de concurso público para o provimento das vagas ocupadas irregularmente. Novamente recorro às impecáveis conclusões do Ministério Público.

*O recorrente alega que os valores registrados dizem respeito a serviços prestados por terceiros sem vínculo com o Município. Ocorre que se trata de pessoas cujos vínculos não possuem natureza eventual nem assumem as características para que fosse permitida a contratação por excepcional interesse público.*

*Na verdade, as funções mencionadas deveriam ser preenchidas por pessoal concursado, com as despesas registradas na rubrica correta. Considerar aceitável o registro contábil pelo fato de o pessoal não ter vínculo empregatício ou estatutário com a entidade seria equivalente a premiar a irregularidade maior, que é a existência de pessoal com burla ao instituto do concurso público, possibilitando, inclusive, ao gestor não incluir tais despesas como de pessoal para fins dos limites fiscais da LRF.*

Por tudo o que foi exposto, pedindo vênua ao entendimento esposado pela Auditoria e pelo MPJTCE, **voto pelo conhecimento** do presente recurso de reconsideração e, no mérito, **pelo seu provimento parcial**, para reduzir o montante considerado como despesa não licitada de **R\$ 441.904,09 para R\$ 268.512,34**, bem como para afastar do rol das irregularidades as eivas associadas à temática previdenciária, implicando o **juízo regular com ressalvas** das contas do senhor **Luiz Aires Cavalcante**, ex-Prefeito de Cabaceiras, relativas ao exercício de 2014, bem como a emissão de **Parecer Favorável** a ser encaminhado à respectiva Casa Legislativa, com redução da multa, anteriormente estipulada em 215,87 UFR/PB, para 107,93 UFR/PB, o que equivale, em valores atuais, a R\$ 5.038,17 (cinco mil e trinta e oito reais e dezessete centavos)<sup>4</sup>.

### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC – 04090/15, ACORDAM os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB), à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em conhecer do presente recurso de reconsideração, em face da **tempestividade do apelo e legitimidade do impetrante**, e, no mérito, em dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o montante considerado como despesa não licitada de **R\$ 441.904,09 para R\$ 268.512,34**, bem como para afastar do rol das irregularidades as eivas associadas à temática previdenciária, implicando o **juízo regular com ressalvas** das contas do senhor **Luiz Aires Cavalcante**, ex-Prefeito de Cabaceiras, relativas ao exercício de 2014, bem como a emissão de **Parecer Favorável** a ser encaminhado à respectiva Casa Legislativa, com redução da multa, anteriormente estipulada em 215,87 UFR/PB, para 107,93 UFR/PB, o que equivale, em valores atuais, a R\$ 5.038,17 (cinco mil e trinta e oito reais e dezessete centavos).

Publique-se, registre-se e cumpra-se.  
TCE-Plenário Ministro João Agripino  
João Pessoa, 31 de maio de 2017.

<sup>4</sup> UFR/PB - Unidade de Referência Fiscal do Estado da Paraíba equivalente a R\$ 46,68 (maio/2017).

Assinado 6 de Junho de 2017 às 10:06



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE

Assinado 5 de Junho de 2017 às 16:47



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 6 de Junho de 2017 às 14:11



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO