



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Objeto: Prestação de Contas Anuais de Gestão
Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Redator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Responsável: Lúcio Flávio Araújo Costa
Advogado: Dr. Paulo Ítalo de Oliveira Vilar
Interessados: Dra. Josélia Maria de Sousa Ramos e outro

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS COMBINADA COM DENÚNCIA – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – ANÁLISE COM BASE NA RESOLUÇÃO NORMATIVA N.º 01/2017 – AÇÕES E OMISSÕES REVELADORAS DE MEDIANAS FALHAS GERENCIAIS – EIVAS QUE COMPROMETEM PARCIALMENTE O EQUILÍBRIO DAS CONTAS DE GESTÃO – REGULARIDADE COM RESSALVAS – APLICAÇÃO DE MULTA – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA RECOLHIMENTO – ENVIO DE CÓPIA DA DELIBERAÇÃO A SUBSCRITOR DE DENÚNCIA – RECOMENDAÇÕES – REPRESENTAÇÃO. A constatação de incorreções moderadas de natureza administrativa, sem danos mensuráveis ao erário, enseja, além da imposição de penalidade e de outras deliberações correlatas, a regularidade com ressalvas das contas de gestão, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB, com a restrição do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

ACÓRDÃO APL – TC – 00416/20

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DA COMUNA DE ITABAIANA/PB, SR. LÚCIO FLÁVIO ARAÚJO COSTA, CPF n.º 568.728.104-59*, relativas ao exercício financeiro de 2018, acordam, por maioria, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão plenária realizada nesta data, com as ausências justificadas do Conselheiro Presidente Arnóbio Alves Viana e dos Conselheiros Antônio Nominando Diniz Filho, Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e Arthur Paredes Cunha Lima, a declaração de impedimento do Conselheiro em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo, bem como as convocações dos Conselheiros Substitutos Antônio Cláudio Silva Santos e Renato Sérgio Santiago Melo, vencido parcialmente o voto do relator, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as referidas contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

2) *INFORMAR* á supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e das 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.

3) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE, *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 76,63 Unidades Fiscais de Referências do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

4) *ASSINAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 76,63 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida demonstração do seu efetivo adimplemento a este Tribunal dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *ENCAMINHAR* cópia da presente deliberação ao Vereador da Urbe de Itabaiana/PB, Sr. José Cláudio Chaves Cavalcante Neto, CPF n.º 102.371.404-38, subscritor de denúncia formulada em face do Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, para conhecimento.

6) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o Prefeito do Município de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente o disposto no Parecer Normativo PN – TC – 00016/17.

7) Independentemente do trânsito em julgado da decisão e com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da *Lex legum*, *REPRESENTAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento de parcelas dos encargos previdenciários patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Município de Itabaiana/PB, devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – Plenário Virtual

João Pessoa, 25 de novembro de 2020

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Fernando Rodrigues Catão
Conselheiro no Exercício da Presidência

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Renato Sérgio Santiago Melo
Conselheiro em Exercício - Relator

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
André Carlo Torres Pontes
Conselheiro - Redator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de GOVERNO e de GESTÃO do MANDATÁRIO e ORDENADOR DE DESPESAS do Município de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, relativas ao exercício financeiro de 2018, segundo ano do período 2017/2020, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 01 de abril de 2019.

Inicialmente, cumpre destacar que os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V deste Tribunal, com base em denúncia, Documento TC n.º 07389/19, fls. 775/784, e na resolução que disciplina o processo de acompanhamento da gestão (Resolução Normativa RN – TC n.º 01/2017) elaboraram RELATÓRIO PRÉVIO ACERCA DA GESTÃO DO PODER EXECUTIVO DE ITABAIANA/PB, ano de 2018, fls. 828/940, onde evidenciaram, sumariamente, as seguintes máculas: a) abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa no montante de R\$ 1.629.092,90; b) ocorrência de déficit na execução orçamentária na quantia de R\$ 2.607.240,64; c) omissões de registros de receitas orçamentárias na soma de R\$ 88.787,24; d) aplicação de 14,24% da Receita de Impostos e Transferências – RIT ajustada em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS; e) despesas com pessoal do Poder Executivo equivalente a 61,59% da Receita Corrente Líquida – RCL; f) gastos com pessoal do Município correspondente a 66,41% da RCL; g) não empenhamento de dispêndios na importância de R\$ 810.020,38; h) atrasos nos pagamentos dos vencimentos de servidores públicos; i) acumulações ilegais de cargos públicos; j) não provimento de cargos de natureza permanente mediante concurso; k) repasse de recursos ao Poder Legislativo em desacordo com o estabelecido na Constituição Federal; l) ausência de recolhimento de cotas de contribuições previdenciárias descontadas dos segurados à autarquia de seguridade nacional na soma de R\$ 1.114.627,10; m) descumprimento de norma legal; e n) não instituição do sistema de controle interno mediante lei específica. Além destas eivas, os inspetores da DIAGM V destacaram a necessidade de adoção de providências nas aquisições de medicamentos.

Em seguida, após as intimações do Alcaide, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, e de seu advogado, Dr. Paulo Ítalo de Oliveira Vilar, para tomarem conhecimento do mencionado artefato técnico preliminar, fl. 941, o Chefe do Executivo apresentou defesa juntamente com a correspondente PRESTAÇÃO DE CONTAS, fls. 1.302/1.816, onde alegou, em suma, que: a) com a aprovação da Lei Municipal n.º 773/2018, o limite para abertura de créditos adicionais suplementares foi alterado de 30% para 40%; b) dívidas oriundas de gestões anteriores inviabilizaram a atual administração da Urbe; c) as ausências de lançamentos de receitas nas épocas próprias decorreram da falta de encaminhamento ao setor de contabilidade dos extratos das Contas n.ºs 23.867-8 e 23.969-0; d) com as inclusões de despesas do exercício anterior, que foram excluídas, o percentual aplicado em ASPS foi de 15,31% da base de cálculo; e) após ajustes, as despesas com pessoal do Poder Executivo e do Município corresponderam, respectivamente, a 52,12% e 56,94% da RCL; f) o décimo terceiro e o adicional de um terço de férias somente são devidos aos servidores ocupantes de cargos públicos, não alcançando aqueles que exercem função temporária; g) a atual gestão vem adotando medidas para as realizações dos pagamentos dos funcionários na data correta; h) a Comuna tem buscado acompanhar o painel de acúmulos de cargos públicos do TCE/PB, de modo a adotar as providências necessárias; i) as contratações temporárias são, em sua maioria, imprescindíveis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

à administração municipal, a exemplo de professor, facilitador de arte, monitor, médico, enfermeiro, terapeuta, nutricionista e cirurgião dentista; j) em que pese os possíveis atrasos nos duodécimos, todos os valores foram repassados ao Poder Legislativo, não havendo transtornos à Edilidade; k) depois de adequações na base de cálculo previdenciária e nos recolhimentos dos encargos patronais, a estimativa das obrigações não quitadas foi de R\$ 535.805,74; l) a atual administração tem o compromisso de sanar as inconsistências nos documentos fiscais de aquisições de medicamentos; e m) a Controladoria Geral do Município está inserida na estrutura organizacional da Urbe.

Remetido o caderno processual novamente aos técnicos da DIAGM V desta Corte, estes, após o exame da referida peça defensiva e das demais informações insertas nos autos, emitiram relatórios acerca da prestação de contas, fls. 2.008/2.151 e 2.158/2.166, constatando, sumariamente que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 749/2017, estimando a receita em R\$ 52.774.147,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 30% do total orçado; b) durante o exercício, foram descerrados créditos adicionais suplementares na soma de R\$ 17.461.337,00; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à importância de R\$ 39.214.889,35; d) a despesa orçamentária realizada no ano, após ajustes, atingiu o montante de R\$ 41.750.078,47; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou o valor de R\$ 6.497.153,30; f) a despesa extraorçamentária executada durante o intervalo compreendeu um total de R\$ 4.440.775,25; g) a quantia transferida para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB abrangeu a soma de R\$ 4.426.166,02, enquanto o quinhão recebido, com as inclusões da complementação da União e das aplicações financeiras, totalizou R\$ 4.968.859,64; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 26.570.427,03; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 38.083.529,35.

Ato contínuo, os analistas do Tribunal destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia somaram R\$ 197.429,83, correspondendo a 0,47% do dispêndio orçamentário total; e b) os subsídios pagos, no ano, ao Prefeito, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, e ao vice, Sr. José Sinval da Silva Neto, estavam de acordo com os valores estabelecidos na Lei Municipal n.º 715/2016, quais sejam, R\$ 18.000,00 por mês para o primeiro e R\$ 9.000,00 mensais para o segundo.

No tocante aos gastos condicionados, os especialistas desta Corte verificaram que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 4.873.568,44, representando 98,08% da parcela recebida no exercício (R\$ 4.968.859,64); b) a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE atingiu a soma de R\$ 9.172.360,16 ou 34,52% da Receita de Impostos e Transferências – RIT (R\$ 26.570.427,03); c) o emprego em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS compreendeu a importância de R\$ 3.550.888,49 ou 14,24% da RIT ajustada (R\$ 24.929.571,80); d) considerando o disposto no Parecer Normativo PN – TC – 12/2007 e no Parecer Normativo PN – TC n.º 05/2004, a despesa total com pessoal da municipalidade, incluída a do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 24.068.340,28 ou 64,24% da RCL ajustada (R\$ 37.466.115,66); e e) da mesma forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Executivo atingiram o valor de R\$ 22.836.595,67 ou 60,95% da RCL ajustada (R\$ 37.466.115,66).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Ao final de seu relatório, os inspetores deste Sinédrio de Contas consideraram sanada a eiva pertinente à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, reduziram o montante do déficit orçamentário de R\$ 2.607.240,64 para R\$ 2.535.189,12, alteraram a descrição da mácula atinente ao não recolhimento de cotas de contribuições previdenciárias descontadas dos segurados para ausência de pagamento de obrigações patronais devidas à autarquia de seguridade nacional na quantia de R\$ 535.805,74, bem como modificaram os percentuais empregados em gastos com pessoal do Município e do Executivo de 66,41% e 61,59% para 64,24% e 60,95% da RCL ajustada, nesta ordem. Ademais, incluíram novas pechas, a saber, manutenção de desequilíbrio financeiro no total de R\$ 10.939.263,25 e carência de empenhamento de contribuições do empregador no valor de R\$ 90.200,12. E, ao final, sustentaram sem alterações as demais irregularidades detectadas no relatório exordial.

Realizada a intimação do Dr. Paulo Ítalo de Oliveira Vilar, advogado do Chefe do Poder Executivo de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, bem como efetivada a citação da responsável técnica pela contabilidade da referida Comuna, Dra. Josélia Maria de Sousa Ramos, fls. 2.169/2.170, a profissional contábil deixou transcorrer o prazo *in albis*.

Em sua peça contestatória, fls. 2.173/2.259, o Prefeito apresentou arrazoado e documentos onde, repisando algumas informações de sua defesa prévia, assinalou, em síntese, que: a) no mês de março de 2019, foram realizados os cadastros das Contas n.ºs 23.867-8 e 23.969-0, como também os lançamentos das receitas; b) o Município tem adotado providências para reduzir o déficit financeiro; e c) o valor não escriturado com obrigações patronais é de pequena monta, quando comparado com o total recolhido, a 88,95% do montante devido.

Os autos retornaram aos especialistas deste Pretório de Contas, que, ao esquadriharem a supracitada peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 2.277/2.285, em que mantiveram *in totum* as máculas arroladas nos artefatos técnicos, fls. 2.008/2.151 e 2.158/2.166.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar sobre a matéria, fls. 2.288/2.316, pugnou, em resumo, pela (o): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e julgamento irregular das contas de gestão do Prefeito do Município de Itabaiana/PB durante o exercício financeiro de 2018, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa; b) aplicação de multa à mencionada autoridade, nos termos do art. 56 da Lei Orgânica desta Corte; c) assinação de lapso temporal para a municipalidade dar início a procedimentos disciplinares atinentes às acumulações de cargos públicos; d) envio de recomendações à gestão da Urbe, no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como ao que determina esta eg. Corte de Contas em suas decisões; e e) representações ao Ministério Público do Estado da Paraíba – MPE/PB e à Receita Federal do Brasil – RFB, a fim de tomarem conhecimento dos fatos relacionados às suas atribuições.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fls. 2.317/2.318, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 24 de setembro de 2020 e a certidão de fl. 2.319.

É o breve relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, é importante destacar que as contas dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS se sujeitam a duplos julgamentos, um político (CONTAS DE GOVERNOS), pelos correspondentes Poderes Legislativos, e outro técnico-jurídico (CONTAS DE GESTÕES), pelos respectivos Tribunais de Contas. As CONTAS DE GOVERNOS, onde os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS agem apenas como MANDATÁRIOS, são apreciadas, inicialmente, pelos Sinédrios de Contas, mediante as emissões de PARECERES PRÉVIOS e, em seguida, remetidas aos parlamentos para julgamentos políticos (art. 71, inciso I, c/c o art. 75, cabeça, da CF), ao passo que as CONTAS DE GESTÕES, em que os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENAM DESPESAS, são julgadas, em caráter definitivo, pelos Pretórios de Contas (art. 71, inciso II, c/c o art. 75, *caput*, da CF).

Com efeito, cabe realçar que, tanto as CONTAS DE GOVERNOS quanto as CONTAS DE GESTÕES dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS do Estado, são apreciadas no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB nos MESMOS PROCESSOS e em ÚNICAS ASSENTADAS. Nas análises das CONTAS DE GOVERNOS as decisões da Corte consignam unicamente as aprovações ou as desaprovações das contas. Referidas deliberações têm como objetivos principais informar aos Legislativos os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais encontrados nas contas globais e anuais aduzidas pelos mencionados agentes políticos, notadamente quanto às legalidades, legitimidades, economicidades, aplicações das subvenções e renúncias de receitas (art. 70, *caput*, da CF). Já nos exames das CONTAS DE GESTÕES, consubstanciados em ACÓRDÃOS, o Areópago de Contas estadual exerce, plenamente, sua jurisdição, apreciando, como dito, de formas definitivas, as referidas contas, esgotados os pertinentes recursos.

In casu, no que tange aos gastos condicionados, consoante cálculo efetuado pela unidade técnica de instrução desta Corte de Contas, fls. 840/841 e 2.029/2.030, ficou patente que o Município de Itabaiana/PB despendeu, no exercício financeiro de 2018, a importância de R\$ 3.550.888,49 ou 14,24% da Receita de Impostos e Transferência – RIT ajustada, R\$ 24.929.571,80, em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS. Contudo, ao compulsarmos os autos, verificamos a necessidade de inclusão de alguns dispêndios, sendo o primeiro atinente ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP do período, cujo valor proporcional pago alcançou R\$ 27.395,82.

Neste sentido, ao analisarmos o pleito do Chefe do Poder Executivo, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, do total excluído pelos peritos deste Tribunal, R\$ 266.993,39, conforme Anexo XIX, fls. 2.111/2.117, também devem ser computados os empenhos concernentes a despesas de exercícios anteriores vinculados à Fonte de RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS – SAÚDE, R\$ 260.557,26 (credores Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, R\$ 248.229,54, Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA, R\$ 3.817,72, e ENERGISA PARAÍBA – DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S/A, R\$ 8.510,00), haja vista que referidos gastos foram lançados em 2018 e arcados com recursos próprios do ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Feitas estas colocações, após os indispensáveis ajustes, a aplicação em ASPS passa a ser de R\$ 3.838.841,57 (R\$ 3.550.888,49 + R\$ 27.395,82 + R\$ 260.557,26), ou 15,40% da receita de impostos e transferências constitucionais ajustadas, R\$ 24.929.571,80, acima, portanto, da raia determinada no art. 7º da lei que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde e estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo, e dá outras providências (Lei Complementar Nacional n.º 141, de 13 de janeiro de 2012), *in verbis*:

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal. (grifos ausentes no texto original)

Por outro lado, em relação à execução orçamentária do Município de Itabaiana/PB, os analistas deste Sinédrio de Contas apontaram, fls. 2.160/2.163, após as necessárias adequações concernentes aos décimos terceiros salários não escriturados, R\$ 607.515,29, aos adicionais de férias não lançados, R\$ 202.505,10, e às obrigações patronais não contabilizadas, R\$ 90.200,12, um déficit no total de R\$ 2.535.189,12. Entrementes, em razão da supressão da eiva atinente aos encargos securitários não registrados, adiante comentado, o mencionado desequilíbrio deve ser modificado para R\$ 2.444.989,00 (R\$ 2.535.189,12 – R\$ 90.200,12).

Ainda sob a ótica da instabilidade das contas públicas, desta feita com alicerce no confronto entre as disponibilidades e as obrigações de curto prazo, os inspetores deste Tribunal enfatizaram, também após os ajustes atinentes às despesas não lançadas, R\$ 972.272,03, cujo montante está incluído o valor inicial de obrigações patronais apontado como não empenhado, R\$ 162.251,65, a existência de uma desarmonia financeira do Ente na ordem de R\$ 10.939.263,25. Da mesma forma, tendo em vista que a mácula respeitante a contribuições securitárias não escrituradas foi afastada, o desequilíbrio financeiro deve ser diminuído para R\$ 10.777.011,60 (R\$ 10.939.263,25 – R\$ 162.251,65).

Deste modo, é preciso salientar que as situações deficitárias acima descritas caracterizaram o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *verbo ad verbum*:

Art. 1º. (*omissis*)

§ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

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.

Continuamente, em relação à arrecadação de receitas públicas pela Comuna de Itabaiana/PB no ano de 2018, os técnicos deste Pretório de Contas apontaram omissões de registros de valores orçamentários, provenientes de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (R\$ 14.787,24) e do Sistema Único de Saúde – SUS (R\$ 74.000,00). Em sua defesa, o Alcaide, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, sustentou que, diante de dificuldades operacionais, não teriam sido efetuados, em tempo, os cadastros das Contas bancárias n.ºs 23.867-8 e 23.969-0, ambas do Banco do Brasil S/A, tendo somente realizados os lançamentos dos ingressos em março de 2019 (Contas Contábeis n.ºs 17180591 e 24180311).

Em seu derradeiro relatório, os analistas desta Corte constataram o encarte de extratos bancários e contábeis, fls. 2.186/2.209 e 2.215/2.224, bem como destacaram que a não escrituração na época devida decorreu da carência de encaminhamento tempestivo das peças ao setor responsável pela contabilidade. Tal procedimento, além de prejudicar o exame dos especialistas deste Areópago, comprometeu, sobremaneira, a confiabilidade dos registros, pois resultou na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da Comuna. Ou seja, o profissional responsável não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106, mas, especialmente, no art. 35, inciso I da Lei Nacional n.º 4.320/64.

No exame da gestão de pessoal, os peritos deste Sinédrio de Contas, ao final da instrução, fls. 2.030/2.036, evidenciaram que os dispêndios com os servidores públicos municipais, após as devidas adequações, atingiram o patamar de R\$ 24.068.340,28 ou 64,24% da Receita Corrente Líquida – RCL ajustada do período, R\$ 37.466.115,66, valor este que não contempla as obrigações patronais do exercício, em respeito ao disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, bem como não considera o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF na composição das despesas e da RCL, em atendimento ao estabelecido no Parecer Normativo PN – TC n.º 05/2004.

Todavia, em que pese os técnicos deste Tribunal terem informado, no quadro elaborado, o montante dos gastos com inativos, R\$ 604.133,00, não acrescentaram no somatório das despesas totais. Por conseguinte, os dispêndios com pessoal, em realidade, somaram R\$ 24.672.473,28 (R\$ 24.068.340,28 + R\$ 604.133,00) ou 65,85% da RCL (R\$ 37.466.115,66), superando o limite de 60% imposto pelo art. 19, inciso III, da Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000, *ipsis litteris*:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

I – (...)

III – Municípios: 60% (sessenta por cento). (destacamos)

Importa notar que o descumprimento do referido dispositivo, com base no entendimento dos inspetores desta Corte, decorreu das despesas com pessoal do Poder Executivo de Itabaiana/PB, que, com a adoção também do Parecer Normativo PN – TC n.º 05/2004, ascenderam à soma de R\$ 22.836.595,67 ou 60,95% da RCL (R\$ 37.466.115,66), montante este que não engloba os encargos previdenciários patronais, em obediência ao que determina o citado Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, o que configura nítida transgressão ao preconizado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da citada LRF, *ad litteram*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – (...)

III – na esfera municipal:

a) (*omissis*)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

De mais a mais, é importante realçar que medidas efetivas e em tempo hábil deveriam ter sido adotadas pelo Prefeito da Comuna de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, para o retorno do dispêndio total com pessoal do Poder Executivo ao respectivo limite, 54% da RCL, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I a V, e do art. 23, *caput*, daquela norma, palavra por palavra:

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 vedados 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

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 §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (grifamos)

É imperioso frisar que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos previstos em lei, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal excedente da repartição por Poder configura infração administrativa, processada e julgada pelo Tribunal de Contas, sendo passível de punição mediante a aplicação de multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, conforme estabelecido no art. 5º, inciso IV, e parágrafos 1º e 2º, da lei que dispõe, entre outras, sobre as infrações contra as leis de finanças públicas (Lei Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000), senão vejamos:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – (...)

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.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Todavia, apesar do disciplinado nos mencionados parágrafos 1º e 2º do art. 5º da Lei de Crimes Fiscais (Lei Nacional n.º 10.028/2000), bem como no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2006, onde o Tribunal decidiu exercer a competência que lhe fora atribuída a partir do exercício financeiro de 2006, este Colegiado de Contas, em diversas deliberações, tem decidido pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade, cabendo, todavia, a multa prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Já em relação à contratação de diversos servidores sem a implementação de prévio concurso público, os inspetores deste Pretório de Contas apontaram, fl. 2.037, que, em janeiro de 2018, o quadro de pessoal do Município de Itabaiana/PB era composto por 213 (duzentos e treze) contratados e que, em dezembro do mesmo ano, este quantitativo alcançou 284 (duzentos e oitenta e quatro), representando, assim, um aumento de 33,33% no período, cujos estipêndios, lançados no elemento de despesa 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO, totalizaram R\$ 5.776.759,27, fl. 2.036.

Ao analisarmos os dados inseridos no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, verificamos que estas pessoas, conforme também destacado no exame das contas do exercício de 2017, Processo TC n.º 06170/18, foram nomeadas para desempenharem atribuições permanentes, ordinárias e típicas da Administração Pública, como, por exemplo, AGENTE ADMINISTRATIVO, AGENTE ARRECADADOR, APOIO ADMINISTRATIVO, AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS, CIRURGIÃO DENTISTA, DIGITADOR, ENFERMEIRO, FISIOTERAPEUTA, GARI, MOTORISTA, RECEPCIONISTA e VIGILANTE. A respeito da matéria, reportamo-nos aos ensinamentos do eminente doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, que, em sua obra intitulada Manual de Direito Administrativo, 33ª ed., revista, atualizada e ampliada, Atlas, 2019, p. 651, assim se manifesta, textualmente:

Lamentavelmente, a contratação pelo regime especial, em certas situações, tem servido mais a interesses pessoais do que ao interesse administrativo. Por intermédio desse regime, têm ocorrido contratações “temporárias” com inúmeras prorrogações, o que as torna verdadeiramente permanentes. Ocorre também que a Administração realiza concurso para investidura legítima em regime estatutário ou trabalhista e, ao invés de nomear ou contratar os aprovados, contrata terceiros para as mesmas funções. Trata-se de condutas que refletem *desvio de finalidade* e que merecem invalidação em face dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Pode até mesmo concluir-se que semelhantes distorções ofendem o *princípio da valorização do trabalho humano*, previsto no art. 170, *caput*, da Carta vigente, até porque têm sido desprezados alguns dos direitos fundamentais dos servidores.

Ademais, a unidade técnica de instrução deste Tribunal ressaltou que as atividades de diversas assessorias contratadas (acompanhamento de contratos, apoio em licitações, serviços contábeis, etc.), Documento TC n.º 12712/19, deveriam, em regra, ser realizadas por servidores efetivos. Nesta linha de entendimento, foi destacada decisão deste Sinédrio de Contas, consubstanciada no PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17, de 06 de dezembro de 2017, exarado nos autos do Processo TC n.º 18321/17, onde o Tribunal, em consulta normativa, na conformidade da conclusão deste relator, assinalou que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais junto à administração pública devem, como regra, ser implementados por pessoal do quadro efetivo, *verbum pro verbo*:

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 através de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

inexigibilidades de licitações, 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). (TCE/PB – Tribuna Pleno – Processo TC n.º 18321/17, Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, Data de Julgamento: 06/12/2017)

Logo, o Chefe do Executivo de Itabaiana/PB deveria ter realizado o devido concurso público para a admissão de funcionários das áreas técnicas. Neste diapasão, cumpre assinalar que a ausência de contenda comum para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos no art. 37, cabeça, e inciso II, da Constituição Federal, vejamos:

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

I – (*omissis*)

II – 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; (grifamos)

Novamente na seara relacionada ao gerenciamento de pessoal, os peritos deste Tribunal, ao verificarem as espécies remuneratórias incluídas nas folhas de pagamentos da Urbe de Itabaiana/PB, salientaram as ausências de escriturações e quitações dos décimos terceiros salários e dos adicionais de férias dos servidores comissionados e dos contratados por excepcional interesse público, fl. 844. Em sua contestação, fls. 1.321/1.324, o Prefeito da Urbe, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, destacou, dentre outros aspectos, que as referidas verbas não alcançam as pessoas que exercem funções temporárias.

Verdadeiramente, a falta de escrituração desses direitos sociais denota que o método adotado pelo setor de contabilidade da Comuna de Itabaiana/PB prejudicou a confiabilidade dos dados contábeis e a aferição do montante das despesas com pessoal, com vista à verificação dos limites impostos pela LRF, enquanto o não pagamento desses direitos aos ocupantes de cargos em comissão e aos contratados evidencia o descompasso com o disposto na Constituição Federal (arts. 37, IX, e 39, §3º c/c art. 7º, incisos VIII e XVII) e com a orientação jurisprudencial do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITOS SOCIAIS. DÉCIMO TERCEIRO PROPORCIONAL. FÉRIAS PROPORCIONAIS. EXTENSÃO AOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. São extensíveis aos servidores contratados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

temporariamente (art. 37, IX, CF) os direitos sociais previstos no art. 7º da Constituição da República. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF – 1ª Turma – RE 775801 AgR/Sergipe, Relator: Ministro Edson Fachin, Data de Julgamento: 18/11/2016, Data de Publicação: DJe 01/12/2016)

Ainda dentre as máculas evidenciadas pelos analistas desta Corte na administração de pessoal encontra-se as quitações intempestivas dos vencimentos de funcionários municipais. Referida situação foi denunciada no decorrer do exercício de 2018 pelo Vereador da Urbe, Sr. José Cláudio Chaves Cavalcante Neto, Processo TC n.º 09048/18, onde este Tribunal decidiu tomar conhecimento da delação e considerá-la procedente, tendo ordenado o traslado do aresto para o Processo de Acompanhamento da Gestão – PAG do ano de 2018, com a finalidade de verificar a persistência no retardo da remuneração dos funcionários. Ao examinar a matéria, os inspetores deste Areópago atestaram o atraso recorrente no cumprimento dos estipêndios dos servidores ao longo de todo o exercício financeiro, fls. 844/847. Desta feita, além da devida reprimenda e da necessária aplicação de multa, cabe o envio de recomendações à municipalidade no sentido de efetuar, urgentemente, o necessário planejamento visando evitar as quitações de remunerações de forma extemporânea.

No que diz respeito às acumulações ilegais de cargos, empregos e funções públicas no âmbito do Poder Executivo de Itabaiana/PB, cumpre comentar acerca do recente julgamento do Processo TC n.º 13564/18, que trata de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB. Naquela assentada, ACÓRDÃO AC1 – TC – 01323/2020, de 03 de setembro de 2020, este Tribunal decidiu tomar conhecimento da representação e considerá-la procedente, acolhendo, contudo, as medidas administrativas corretivas adotadas pelo Prefeito, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, e determinou o traslado de cópia para o PAG de 2020, objetivando subsidiar sua análise e verificar a permanência de possíveis acumulações indevidas de cargos públicos por servidores.

No que concerne aos repasses intempestivos de recursos ao Poder Legislativo da Comuna de Itabaiana/PB durante o exercício financeiro de 2018, cujo fato foi objeto de denúncia apresentada por Vereador da Comuna, Sr. José Cláudio Chaves Cavalcante Neto, Documento TC n.º 07389/19, fls. 775/784, os especialistas deste Sinédrio de Contas frisaram o envio de parcelas do duodécimo após o dia 20 (vinte) dos meses de março a dezembro. Não obstante o Alcaide, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, apontar que essa situação não ocasionou transtornos à Edilidade, fica evidente que as transferências intempestivas, ocorridas em quase todos os meses do ano, ao Parlamento Mirim vão de encontro ao insculpido no art. 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, palavra por palavra:

Art. 29-A. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – (...)

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Em referência aos encargos patronais devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, cumpre assinalar que, concorde avaliação efetuada pelos inspetores desta Corte, fls. 2.054/2.057, a base de cálculo previdenciária, em conformidade com as informações da defesa, ascendeu ao patamar de R\$ 23.110.906,87. Assim, a importância efetivamente devida em 2018 à autarquia nacional foi de R\$ 4.853.290,44, que corresponde a 21% da remuneração paga, percentual este que leva em consideração o Fator Acidentário de Prevenção – FAP da Urbe (0,0005) e o disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Carta Constitucional, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *verbatim*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício;

Art. 15. Considera-se:

I – empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) (*omissis*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado médio; (destaques ausentes no texto de origem)

Descontadas as obrigações patronais escrituradas, respeitantes ao período em análise, que, de acordo com os dados do SAGRES, importaram em R\$ 4.763.090,32 (R\$ 5.447.778,05 – R\$ 684.687,73), os peritos desta Corte concluíram pelo não empenhamento da importância de R\$ 90.200,12 (R\$ 4.853.290,44 – R\$ 4.763.090,32). E, após as deduções dos encargos contabilizados como quitados em 2018, R\$ 3.810.714,87 (R\$ 4.439.433,24 – R\$ 628.718,37), dos valores acatados pela unidade técnica de instrução, respeitantes ao salário-família e ao salário-maternidade, R\$ 95.409,98, e às obrigações recolhidas no exercício subsequente, concernentes à competência de 2018, R\$ 411.359,85, a estimativa do montante não pago alcançou R\$ 535.805,74 (R\$ 4.853.290,44 – R\$ 3.810.714,87 – R\$ 95.409,98 – R\$ 411.359,85).

Cumpra comentar que os técnicos desta Corte, ao examinarem os pleitos do defendente, acataram os valores dos salários família e maternidade do período, R\$ 95.409,98, apenas para o cômputo do somatório não recolhido, não tendo efetuado essa diminuição em relação ao não empenhamento. Portanto, ao considerar a importância de R\$ 95.409,98, o total não escriturado, R\$ 90.200,12, não merece subsistir. Por outro lado, a quantia não paga, R\$ 535.805,74, permanece conforme entendimento técnico. De toda forma, não obstante a competência da Receita Federal do Brasil – RFB para fiscalizar e cobrar as contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS, fica patente que a eiva em comento sempre acarreta danos ao erário, diante da incidência de futuros encargos moratórios.

Destarte, é necessário salientar que a mácula em comento sempre contribui para o desequilíbrio econômico, financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, visando resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. Referida irregularidade, em virtude de sua gravidade, além de poder ser enquadrada como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constitui motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item “2.5” do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal. Ademais, ocasiona sérios prejuízos ao erário, diante dos severos encargos moratórios, tornando-se, portanto, eiva insanável, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, com as mesmas palavras:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO. MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INELEGIBILIDADE. 1. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 34.081/PE, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Publicado no DJE de 12 fev. 2009, p. 34)

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. VICE. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. PROVIMENTO LIMINAR APÓS O PEDIDO DE REGISTRO. (...) 3. O não-recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Licitações configuram irregularidades de natureza insanável, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do artigo 1º da LC n.º 64/90. Precedentes (...) (TSE – AgR-REspe n.º 35.039/BA, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Ainda no campo das anormalidades administrativas, os inspetores deste Pretório de Contas assinalaram, não obstante a alegação de criação da Controladoria Geral do Município no âmbito de sua estrutura administrativa, a carência da efetiva implantação de sistema de controle interno municipal, fls. 853/854, cuja existência no Poder Executivo foi consignada, inicialmente, nos arts. 75 a 80, da Lei Nacional n.º 4.320/64. Em seguida, a previsão e manutenção desse domínio na seara municipal foi destacada nos arts. 31 e 74, incisos I a IV, da Carta Constitucional, bem como nos arts. 54, parágrafo único, e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, respectivamente, *ipsis litteris*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 54. (...)

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

(...)

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscaliza o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (grifos ausentes no texto original)

Por fim, os analistas desta Corte, ao verificarem o Painel de Medicamentos do Município de Itabaiana/PB, sistema disponível no sítio eletrônico do TCE/PB, observaram emissões de documentos fiscais com omissões e erros nos preenchimentos de lotes, bem como aquisições de produtos próximos aos vencimentos ou vencidos, o que indica o descumprimento de normas do Ministério da Saúde (Portaria SVS/MS n.º 802, de 08 de outubro de 1998) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (Resolução de Diretoria Colegiada – RDC n.º 320, de 22 de novembro de 2002).

De qualquer modo, cabe o envio de recomendações ao Município de Itabaiana/PB no sentido de atentar para o fidedigno lançamento de informações nos sistemas disponíveis para a sociedade, bem como providenciar, com a devida urgência, o efetivo domínio dos medicamentos adquiridos, porquanto as notas fiscais que não apresentam, por exemplo, os números dos lotes, além de descumprirem exigência normativa da ANVISA, impossibilitam a rastreabilidade dos produtos, comprometendo, inclusive, a comprovação da efetiva entrega das substâncias à Comuna.

Produzidas todas essas observações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, três das máculas remanescentes apresentadas nos presentes autos, como asseverado anteriormente, constitui motivo suficiente para emissão, pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Itabaiana/PB durante o exercício financeiro de 2018, Sr. Lúcio Flávio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Araújo Costa, conforme disposto nos itens "2", "2.5", "2.6" e "2.11" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *verbo ad verbum*:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

(...)

2.11. no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, não adoção das medidas necessárias ao retorno da despesa total com pessoal e à recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; (grifos ausentes do texto original)

Pois bem, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do Chefe do Poder Executivo da Comuna de Itabaiana/PB durante o exercício financeiro de 2018, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, além de outras deliberações, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), atualizada pela Portaria n.º 023, de 30 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB do dia 31 de janeiro do mesmo ano, sendo o gestor enquadrado no seguinte inciso do referido artigo, de modo textual:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Ex positis:

1) Com apoio no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, **EMITO PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do MANDATÁRIO da Urbe de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, relativas ao exercício financeiro de 2018, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político, apenas com repercussão sobre a elegibilidade ou inelegibilidade da citada autoridade (art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar Nacional n.º 64, de 18 de maio de 1990, com a redação dada pela Lei Complementar Nacional n.º 135, de 04 de junho de 2010).

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), **JULGO IRREGULARES** as CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS da Comuna de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, concernentes ao exercício financeiro de 2018.

3) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE, **APLICO MULTA** ao Chefe do Poder Executivo de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 76,63 Unidades Fiscais de Referências do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

4) **ASSINO** o prazo de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 76,63 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida demonstração do seu efetivo adimplemento a este Tribunal dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) **ENCAMINHO** cópia da presente deliberação ao Vereador da Urbe de Itabaiana/PB, Sr. José Cláudio Chaves Cavalcante Neto, CPF n.º 102.371.404-38, subscritor de denúncia formulada em face do Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, para conhecimento.

6) **ENVIO** recomendações no sentido de que o Prefeito do Município de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente o disposto no Parecer Normativo PN – TC – 00016/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

7) Independentemente do trânsito em julgado da decisão e com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da *Lex legum*, *REPRESENTO* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento de parcelas dos encargos previdenciários patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Município de Itabaiana/PB, devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2018.

8) Igualmente, independentemente do trânsito em julgado da decisão, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETO* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

É o voto.

VOTO DIVERGENTE

CONSELHEIRO ANDRÉ CARLO TORRES PONTES (Redator): *Permissa venia* ao bem lançado voto do Eminentíssimo Relator, na parte relativa ao parecer contrário às contas de governo e à irregularidade das contas de gestão administrativa ousando divergir de seus fundamentos, que se atrelaram, com destaque, ao descumprimento de obrigações previdenciárias, à contratação de pessoal por excepcional interesse público e não adoção das medidas necessárias ao retorno da despesa total com pessoal aos respectivos limites. Eis o arremate do voto:

Produzidas todas essas observações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, três das máculas remanescentes apresentadas nos presentes autos, como asseverado anteriormente, constitui motivo suficiente para emissão, pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Itabaiana/PB durante o exercício financeiro de 2018, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, conforme disposto nos itens “2”, “2.5”, “2.6” e “2.11” do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *verbo ad verbum*:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

2.11. no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, não adoção das medidas necessárias ao retorno da despesa total com pessoal e à recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; (grifos ausentes do texto original)

Quanto ao descumprimento de obrigações previdenciárias, asseverou Sua Excelência:

Descontadas as obrigações patronais escrituradas, respeitantes ao período em análise, que, de acordo com os dados do SAGRES, importaram em R\$ 4.763.090,32 (R\$ 5.447.778,05 – R\$ 684.687,73), os peritos desta Corte concluíram pelo não empenhamento da importância de R\$ 90.200,12 (R\$ 4.853.290,44 – R\$ 4.763.090,32). E, após as deduções dos encargos contabilizados como quitados em 2018, R\$ 3.810.714,87 (R\$ 4.439.433,24 – R\$ 628.718,37), dos valores acatados pela unidade técnica de instrução, respeitantes ao salário-família e ao salário-maternidade, R\$ 95.409,98, e às obrigações recolhidas no exercício subsequente, concernentes à competência de 2018, R\$ 411.359,85, a estimativa do montante não pago alcançou R\$ 535.805,74 (R\$ 4.853.290,44 – R\$ 3.810.714,87 – R\$ 95.409,98 – R\$ 411.359,85).

Cumprir comentar que os técnicos desta Corte, ao examinarem os pleitos do defendente, acataram os valores dos salário família e maternidade do período, R\$ 95.409,98, apenas para o cômputo do somatório não recolhido, não tendo efetuado essa diminuição em relação ao não empenhamento. Portanto, ao considerar a importância de R\$ 95.409,98, o total não escriturado, R\$ 90.200,12, não merece subsistir. Por outro lado, a quantia não paga, R\$ 535.805,74, permanece conforme entendimento técnico. De toda forma, não obstante a competência da Receita Federal do Brasil – RFB para fiscalizar e cobrar as contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS, fica patente que a eiva em comento sempre acarreta danos ao erário, diante da incidência de futuros encargos moratórios.

A rigor, o olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento de obrigações previdenciárias pelos gestores públicos já se aproxima de completar vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC n.º 47/2001 com a seguinte dicção:

5. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, relativas à gestão 2001/2004, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

5.4. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município, inclusive a agentes políticos;

Desde os idos de 2001, pois, tem sido constante o debate sobre os critérios a observar quando do levantamento das obrigações previdenciárias adimplidas pelas sucessivas gestões, tanto em relação àquelas direcionadas ao regime geral de previdência quanto, e principalmente, às contribuições aos regimes próprios securitários.

Em muitos casos, sopesando o impacto da falta de pagamento em exercícios e/ou legislaturas anteriores, se tem levado em consideração a totalidade das obrigações patronais quitadas, independentemente da origem do título, para aquilatar sua compatibilidade com o volume estimado para a competência do período. É essa a premissa, conforme precedentes, a ser adotada neste voto.

Dessa forma, segundo a Auditoria (fl. 2056), a Prefeitura, em 2018, deveria ter recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS o valor estimado de R\$ 4.853.290,44 sob o rótulo de contribuição previdenciária do empregador, mas, após ajustes tangentes a auxílios suportados diretamente pelo Município (salário-família e salário-maternidade), pagou o montante de R\$ 4.317.484,70 e deixou de quitar R\$ 535.805,74:

Discriminação	Valor RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	16.867.229,71
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	5.776.759,27
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Adições da Auditoria	810.020,38
6. Exclusões da DEFESA	343.102,49
7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)	23.110.906,87
8. Alíquota *	21,0000%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	4.853.290,44
10. Obrigações Patronais Pagas	4.439.433,24
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	-628.718,37
12. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	506.769,83
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 – 10 - 11 - 12)	535.805,74

a estimativa do montante não pago alcançou R\$ 535.805,74 (R\$ 4.853.290,44 – R\$ 3.810.714,87 – R\$ 95.409,98 – R\$ 411.359,85).

Todavia, além daquelas quitações observadas pela Auditoria, a Prefeitura pagou ao INSS mais R\$700 mil em parcelamentos, entre valor principal e encargos, conforme se extrai do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES/TCE-PB, livremente acessível pelo portal tce.pb.gov.br:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Empenhos (de 01/01/2018 a 31/12/2018)	
Fornecedor	Elemento
Valores	
Agrupamentos	Soma(Valor Pago) ↓
INSS (377)	R\$ 5.139.660,94
> 13 - Obrigações Patronais (353)	R\$ 4.439.433,24
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (22)	R\$ 694.223,50
> 21 - Juros sobre a Dívida por Contrato (2)	R\$ 6.004,20

Percebe-se, então, haver a Prefeitura repassado ao INSS, como obrigações previdenciárias orçamentárias, o valor de R\$ 5.139.660,94, compatível com a estimativa das obrigações a cumprir no exercício (R\$ 4.853.290,44). Nesse contexto, sob o prisma amplo da gestão, a conduta do gestor, nesse campo, não destoia de precedentes que descartam a hipótese de parecer contrário à aprovação das contas. Em todo caso, compete à Receita Federal do Brasil homologar o escorreito *quantum* do tributo.

Sobre as contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, seguem os dados e comentários também integrados ao voto do Relator:

Já em relação à contratação de diversos servidores sem a implementação de prévio concurso público, os inspetores deste Pretório de Contas apontaram, fl. 2.037, que, em janeiro de 2018, o quadro de pessoal do Município de Itabaiana/PB era composto por 213 (duzentos e treze) contratados e que, em dezembro do mesmo ano, este quantitativo alcançou 284 (duzentos e oitenta e quatro), representando, assim, um aumento de 33,33% no período, cujos estipêndios, lançados no elemento de despesa 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO, totalizaram R\$ 5.776.759,27, fl. 2.036.

Ao analisarmos os dados inseridos no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, verificamos que estas pessoas, conforme também destacado no exame das contas do exercício de 2017, Processo TC n.º 06170/18, foram nomeadas para desempenharem atribuições permanentes, ordinárias e típicas da Administração Pública, como, por exemplo, AGENTE ADMINISTRATIVO, AGENTE ARRECADADOR, APOIO ADMINISTRATIVO, AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS, CIRURGIÃO DENTISTA, DIGITADOR, ENFERMEIRO, FISIOTERAPEUTA, GARI, MOTORISTA, RECEPCIONISTA e VIGILANTE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

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

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37:

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

[...]

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

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal, a saber: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: **a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612). Vide ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.

Acrescente-se, como este Tribunal de Contas tem pontificado, a necessidade de um procedimento seletivo, mesmo que simplificado, para imbuir concretude aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob os quais esta forma de contratação está integrada.

Observe-se, todavia, estar a temporalidade relacionada à necessidade (ideia de tempo) e a excepcionalidade ao interesse público (ideia de conteúdo). Logo, o que é excepcional é o interesse público e não a necessidade. Como exemplo, a necessidade do trabalho de uma professora do ensino fundamental, admitida por concurso, é permanente e de excepcional interesse, mas se lhe for deferida uma licença de dois anos para estudo a excepcionalidade da atividade permanece e surge a necessidade de contratar outra profissional, de forma temporária, até o retorno da respectiva titular, *sob o espectro das contingências normais da administração.*

No ponto, a Auditoria, em seus relatórios, especificamente às fls. 2048/2049 questiona a natureza das atividades correspondentes, associando a ideia de tempo ao conteúdo e não à necessidade, bem como objeta, sinteticamente, a quantidade de contratados no final do exercício em análise (188).

O Painel de Acompanhamento da Gestão (Municípios - Evolução das Despesas), disponível no portal tce.pb.gov.br, oferece uma visão horizontal no tempo a possibilitar uma comparação com outras formas de admissão de servidores pela Prefeitura:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Conforme se observa, as admissões outras, não questionadas (linha verde), passaram a ser mais representativas no tempo, enquanto as contratações por tempo determinado (linha laranja) praticamente mantiveram o seu valor nominal, notadamente entre 2013 e 2018, o que significa uma diminuição real se considerada a correção monetária. E ainda, em 2013 o valor dispendido com a contratação por tempo determinado representava, praticamente, a metade das cifras relativas aos servidores efetivos; em 2018 caiu para cerca de um terço.

Assim, à míngua de um exame analítico dos contratos por tempo determinado, descabe, em razão do fato, seu reflexo como motivação para emitir parecer contrário à aprovação da prestação de contas, sem prejuízo de recomendações para o olhar vigilante sobre os requisitos para a prática.

Tangente à falta de adoção das medidas necessárias ao retorno da despesa total com pessoal aos respectivos limites, eis a passagem do voto sempre minucioso do eminente Relator:

No exame da gestão de pessoal, os peritos deste Sinédrio de Contas, ao final da instrução, fls. 2.030/2.036, evidenciaram que os dispêndios com os servidores públicos municipais, após as devidas adequações, atingiram o patamar de R\$ 24.068.340,28 ou 64,24% da Receita Corrente Líquida – RCL ajustada do período, R\$ 37.466.115,66, valor este que não contempla as obrigações patronais do exercício, em respeito ao disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, bem como não considera o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF na composição das despesas e da RCL, em atendimento ao estabelecido no Parecer Normativo PN – TC n.º 05/2004.

...

É imperioso frisar que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos previstos em lei, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal excedente da repartição por Poder configura infração administrativa, processada e julgada pelo Tribunal de Contas ...

Analisando a gestão 2017/2020, se percebe a adoção de providências rumo à regularização dos índices de despesa com pessoal aos limites da lei. Em 2017, primeiro ano da gestão, que recebeu parecer favorável deste Tribunal de Contas em sintonia com a proposta do eminente Relator, a despesa com pessoal do Poder Executivo situou-se em 62,21% da receita corrente líquida enquanto a do Município alcançou o índice de 67,88% calculado sobre a mesma base. Os limites são, respectivamente 54% e 60%, conforme arts. 19 e 20 da Lei Nacional 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal).

O quadro da despesa com pessoal encartado à fl. 2374 do Processo 06170/18 (prestação de contas de 2017 advinda da Prefeitura de Itabaiana) certifica os números aqui declinados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Despesa com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Contratação por Tempo Determinado (1)	3.986.233,80	0,00	3.986.233,80	0,00	3.986.233,80
Vencimentos e Vantagens Fixas (2)	16.607.034,61	0,00	16.607.034,61	1.200.746,58	17.807.781,19
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (4)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras de Pessoal Contratos de Terceirização (5)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas (6)	42.500,00	0,00	42.500,00	67.116,00	109.616,00
Total das Despesa com Pessoal (7) (1+2+4+5+6)			20.635.768,41	1.267.862,58	21.903.630,99
Diferença positiva com inativos e as receitas de contribuições(8)					612.709,83
Total das despesas de Pessoal do Ente					22.516.340,82
Obrigações Patronais ajustadas (3)	3.681.797,74	0,00	3.681.797,74	238.465,43	3.920.263,17
Total das despesas de Pessoal do Ente incluso as obrigações patronais					26.436.603,99
Receita Corrente Líquida					33.170.749,06
% da despesa com Pessoal			62,21 %	3,82 %	67,88 %
Limite Legal			54%	6%	60%

Fonte: SAGRES e Constatações da Auditoria

No exercício em análise (2018) percebe-se uma melhoria dos índices rumo aos limites da lei, conforme fl. 2031 dos presentes autos:

Despesa com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Contratação por Tempo Determinado (1)	5.776.759,27	0,00	5.776.759,27	0,00	5.776.759,27
Vencimentos e Vantagens Fixas (2)	16.867.229,71	0,00	16.867.229,71	1.231.744,61	18.098.974,32
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (4)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras de Pessoal Contratos de Terceirização (5)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas (6)	810.020,38	0,00	810.020,38	0,00	810.020,38
Total das Despesa com Pessoal (7) (1+2+4+5+6)			23.454.009,36	1.231.744,61	24.685.753,97
Diferença positiva com inativos e as receitas de contribuições(8)					604.133,00
Total das despesas de Pessoal do Ente					25.289.886,97
Obrigações Patronais ajustadas (3)	5.610.029,70	0,00	5.610.029,70	253.208,52	5.863.238,22
Total das despesas de Pessoal do Ente incluso as obrigações patronais					31.153.125,19
Receita Corrente Líquida					38.083.529,35
% da despesa com Pessoal			61,59 %	3,23 %	66,41 %
Limite Legal			54%	6%	60%

Fonte: SAGRES e Constatações da Auditoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

Já em 2019, ressaltando que os valores ainda não estão auditados, observa-se uma linha evolutiva na direção da resolução da inconformidade. Vide fl. 2155 do Processo TC 00331/19 (Processo de Acompanhamento da Gestão da Prefeitura de Itabaiana/2019):

Quadro 8 – Evolução da Despesa com Pessoal - % da RCL				
	Poder Executivo (STN)	Poder Executivo (PN TC 12/2007)	Poder Legislativo	Município
2017	72,99%	62,08%	4,34%	77,33%
2018	73,75%	59,46%	3,90%	77,65%
2019	69,31%	58,23%	3,83%	73,13%

Os cálculos se referem a períodos de 12 meses concluídos em dezembro dos respectivos exercícios.

Nesse contexto e sendo esta a única falha que poderia conduzir o julgamento à emissão de parecer contrário, não se vislumbra motivação para tanto se cotejada a gestão nos exercícios de 2017 a 2019 quanto ao tratamento da despesa com pessoal, onde restou identificada a adoção de medidas para retorno da despesa com pessoal aos respectivos limites.

Em 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 questionados, 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, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

Nesse cenário, 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

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. (...)

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. ¹

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.

Ante o exposto, em harmonia parcial com o bem lançado voto do eminente Relator:

1) Com apoio no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *EMITO PARECER FAVORÁVEL* à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do MANDATÁRIO da Urbe de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, relativas ao exercício financeiro de 2018, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político, apenas com repercussão sobre a elegibilidade ou inelegibilidade da citada autoridade (art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar Nacional n.º 64, de 18 de maio de 1990, com a redação dada pela Lei Complementar Nacional n.º 135, de 04 de junho de 2010).

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), *JULGO REGULARES COM RESSALVAS* as CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS da Comuna de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, concernentes ao exercício financeiro de 2018.

3) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE, *APLICO MULTA* ao Chefe do Poder Executivo de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 76,63 Unidades Fiscais de Referências do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

4) *ASSINO* o prazo de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 76,63 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida demonstração do seu efetivo adimplemento a este Tribunal dentro do prazo estabelecido,

¹ "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 DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 06449/19

cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *ENCAMINHO* cópia da presente deliberação ao Vereador da Urbe de Itabaiana/PB, Sr. José Cláudio Chaves Cavalcante Neto, CPF n.º 102.371.404-38, subscritor de denúncia formulada em face do Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, para conhecimento.

6) *ENVIO* recomendações no sentido de que o Prefeito do Município de Itabaiana/PB, Sr. Lúcio Flávio Araújo Costa, CPF n.º 568.728.104-59, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente o disposto no Parecer Normativo PN – TC – 00016/17.

7) Independentemente do trânsito em julgado da decisão e com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da *Lex legum*, *REPRESENTO* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento de parcelas dos encargos previdenciários patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Município de Itabaiana/PB, devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2018.

8) *INFORMO* á supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e das 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.

É o voto.

Assinado 30 de Novembro de 2020 às 12:09



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 29 de Novembro de 2020 às 16:12



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR

Assinado 28 de Novembro de 2020 às 11:59



Cons. André Carlo Torres Pontes
FORMALIZADOR

2 de Dezembro de 2020 às 10:28



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL