



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 04112/15

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Aparecida. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014. Prefeito. Ordenador de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de JULGAMENTO das contas. Atribuição definida no art. 71, inciso II, c/c o art. 1º, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Falhas pontuais em processos licitatórios. JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS das contas relativas ao exercício 2014.** Cominação de multa. Atendimento integral às exigências da LRF. Recomendações.*

ACÓRDÃO APL-TC- 0155 / 2016

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de **Aparecida**, senhor Júlio Cesar Queiroga de Araújo, relativa ao exercício financeiro de **2014**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Aparecida; e das contas de gestão, que resultará em julgamento técnico das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 239/260), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 360/2013, publicada em 20/12/2013, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 20.254.528,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 10.127.264,00, equivalente a 50,00% da despesa fixada na LOA. Foi autorizada, igualmente, a abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R\$ 21.505,26 (Leis Municipais nº 370/2014 e 379/2014).
- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 4.674.526,00, e especiais, no valor de R\$ 21.505,26, tendo por fonte de recursos, exclusivamente, a anulação de dotações. A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa. Dos créditos abertos, foram utilizados R\$ 2.534.819,34.
- c) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 14.040.031,08, representando 69,32% da previsão inicial.
- d) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 14.376.889,74, representando 70,98% da estimativa inicial.
- e) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 8.961.499,75.
- f) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 13.431.698,97.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

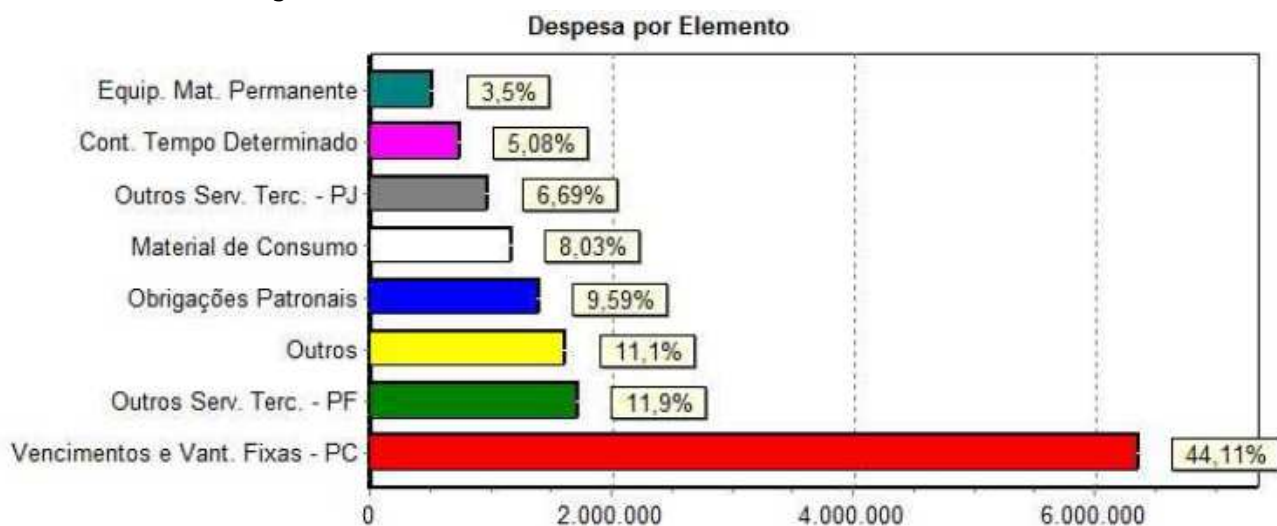
- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R\$ 336.858,66) equivalente a 2,40% da receita orçamentária arrecadada.
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 692.068,40, distribuído entre as contas Bancos (R\$ 687.638,10) e Caixa (R\$ 4.430,30).
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 167.027,96.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal de Aparecida (Processo TC 04391/15), com sentença proclamada no Acórdão APL – TC – 0637/15, publicado na edição nº 1364 do Diário Oficial Eletrônico em 18/11/2015.

O item 8 da exordial menciona ocorrência de excesso na remuneração do Chefe do Poder Executivo e de seu substituto constitucional durante o exercício de 2014, nos valores de R\$ 2.000,00 e R\$ 1.000,00, respectivamente. Todavia, a pequena extrapolação em relação aos limites definidos na Lei Municipal nº 330/2012 teria decorrido de diferenças a menor constatadas no primeiro trimestre do exercício anterior¹, conforme explicitado pela Auditoria.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 2.493.177,63, equivalente a **71,92%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.559.093,01, equivalente a **28,56%** da RIT (limite mínimo=25%).
- c) O Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.566.951,41, equivalente a **18,07%** da RIT (limite mínimo=15%).
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.273.819,72, correspondendo a **56,84%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 5.919.747,72, correspondendo a **54,04%** da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da exordial (item 17, fl. 260), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2014, atribuíveis ao senhor Júlio Cesar Queiroga de Araújo. Tendo em vista tal constatação, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o então Relator, Conselheiro Marcos Antônio da Costa, determinou a intimação do responsável, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 351). Expedido o Ofício nº 5890/15 – Tribunal Pleno, com a regular comunicação processual.

Em resposta, foram apresentadas contrarrazões (fls. 359/391), acompanhadas de documentação de suporte. As justificativas foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 703/530). As falhas apontadas na peça exordial remanesceram com algumas alterações nos respectivos valores, sintetizadas no quadro constante da conclusão, a seguir reproduzido:

¹ Durante esse interregno, o Prefeito Municipal recebeu subsídio mensal de R\$ 11.000,00, ao passo que o Vice-Prefeito auferiu R\$ 5.500,00, valores ligeiramente inferiores aos limites definidos na Lei 330/12 (R\$ 12.000,00 e R\$ 6.000,00, respectivamente).

- Deficit na execução orçamentária sem a adoção de providências para a correção do desequilíbrio, no valor de R\$ 336.858,66.
- Não realização de processo licitatório, no valor de R\$ 106.906,00.
- Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante realização de concurso público.
- Gastos com pessoal em valor superior ao limite de 54%.
- Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 227.885,26.
- Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 227.885,26.
- Realização de despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, no valor de R\$ 11.000,00.

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde recebeu o Parecer nº 00207/16 (fls. 720/730), de autoria do seu Procurador, Bradson Tibério Luna Camelo. Em sintonia com as conclusões promanadas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet Especial:

- a) **Emissão de parecer contrário** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do senhor Júlio Cesar Queiroga de Araújo, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2014.
- b) **Julgamento pela irregularidade** das contas de gestão do mencionado responsável.
- c) **Atendimento parcial** às determinações da LRF.
- d) **Aplicação de multa** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93).
- e) **Recomendação** 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.
- f) **Informações à Receita Federal do Brasil** para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias.
- g) **Informações ao Ministério Público Comum** para providências que entender necessárias quanto à contratação por tempo determinado sem lastro legal e sem comprovação de necessidade excepcional.

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais², que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas³. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gere, administre ou, ainda, tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à

² Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

³ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução.

- Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 336.858,66.

A eiva aqui tratada refere-se a constatações de desequilíbrio fiscal na gestão do Município de Aparecida, durante o exercício de 2014. Conforme apontado no item 5.1 da peça inaugural, houve deficit da execução orçamentária, da ordem de R\$ 336.858,66, falha que, segundo Auditoria, contraria o artigo 1º, §1º, da LRF.

O equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária. Decerto que encontra sua maior expressão na LRF, mas há muito vem sendo perseguido pelo ordenamento jurídico. Exemplo disso é a alusão feita no artigo 48, “b”, da Lei 4.320/64, que propugnava, há mais de meio século, a obrigatoriedade de o gestor público manter, durante o exercício, na medida do possível, “o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.

Numa das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal⁴, o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza a essência da norma, com a autoridade de quem atuou no processo legislativo na condição de consultor do Senado Federal. Para ele, os objetivos da LRF, qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, visam à prevenção de deficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.

Claro, portanto, que o ordenamento jurídico não propugna a impossibilidade de ocorrência de deficits. O teor do artigo 1º, §1º não veda que desequilíbrios pontuais possam marcar um determinado exercício. Também não há falar que a perseguição de superávits seja um objetivo da Administração Municipal, como afirma o Órgão de Instrução⁵. O que se busca evitar é o desequilíbrio contínuo, manifesto em deficits reiterados, que possam vir a comprometer a própria gestão do ente público.

No caso em comento, as alegações de defesa aludiram ao fato de que o exercício anterior foi caracterizado por receitas públicas em volume superior ao das despesas. De fato, no relatório inicial do Processo que examinou as contas do Prefeito de Aparecida referentes a 2013 (TC 04206/14), foi constatado um superávit na execução orçamentária de R\$ 325.366,27, que contribuiu para que a posição de caixa ao final daquele ano atingisse o montante de R\$ 761.171,14. Ora, tal valor é mais do que suficiente para fazer frente ao deficit apontado na exordial. Não há indícios nos autos de que a gestão financeira aqui tratada feriu os princípios da responsabilidade fiscal. Ao contrário, foi relatada a adoção de medidas de contenção de gastos, tais como a redução do número de servidores comissionados (de 73 para 30) e a rescisão de contratos administrativos. As medidas, adotadas ao final do exercício, tendem a implicar o reforço fiscal em 2015.

Feitas essas ponderações, entendo que a falha **não indica mácula à presente prestação de contas**, devendo ser afastada.

- Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 106.906,00.

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a

⁴ Curso de Responsabilidade Fiscal, lançado pela Editora Fórum em 2014.

⁵ [...] tais medidas não se mostraram suficientes para que o município apresentasse superávit em sua execução orçamentária

escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”⁶. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

Em sua defesa, o Prefeito de Aparecida alegou que as despesas apontadas como não licitadas referiram-se à contratação de catorze prestadores de serviço para fornecimento de água a comunidades carentes. A situação emergencial que ensejou o pacto negocial está devidamente documentada nos autos eletrônicos, como reconheceu a Equipe Especialista. O somatório dos pagamentos equivale exatamente ao montante não licitado. Tomados individualmente, os repasses aos prestadores de serviços não extrapolaram o limite de dispensa do inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Foi clara a Auditoria ao delimitar os contornos da eiva. Não há dúvidas de que a situação emergencial justificaria a celebração de acordos pela via da dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93. Todavia, as evidências dos autos eletrônicos apontam para a contratação direta, sem a observância do procedimento simplificado estatuído da norma. Como se extrai da inicial, dispensa de licitação não se confunde com a ausência de procedimento. Não obstante a mácula, pela ausência de dolo ou comprovado dano ao erário, não constituir motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas apresentadas, **representa ressalva** na presente PCA, ensejando a **aplicação de multa legal**, não se esquecendo das **recomendações** ao gestor para que não se repitam erros semelhantes.

- Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.
- Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As falhas serão tratadas em conjunto por estarem intrinsecamente relacionadas. Na gênese das duas irregularidades, estão premissas adotadas pelo Grupo Técnico. Uma delas tomou forma na tabela constante do item 11.1 da peça proemial, onde estão consolidadas as despesas com o funcionalismo do ente municipal. Percebe-se que, a título de “outras despesas de pessoal” a Auditoria considerou o montante de R\$ 562.497,26⁷. A lista original com os nomes de prestadores de serviço contratados pela Urbe (elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiros pessoa física) consta do Documento nº 54843/15).

Segundo interpretação do Grupo Auditor, tal procedimento afronta a admissão regular de servidores pela via do concurso público, visto que na própria estrutura de cargos da Administração Municipal há vagas não providas para o exercício de funções que foram desempenhadas no regime de empreitada. Também foi constatado o aumento do número de servidores contratados por excepcional interesse público (de 5 para 52) no curso do exercício. Como deixou claro a Auditoria em mais uma premissa, a Prefeitura de Aparecida deveria ter envidado esforços para preencher as vagas existentes com servidores efetivos, e não reforçar admissões com vínculos precários.

Além desta falha, foi constatada a extrapolação do limite de despesas de pessoal estabelecido no artigo 20, III, “b”, da LRF. Impende ressaltar que o excesso de 0,04% só ocorreu pela adoção da hipótese de que o valor despendido com contratos por empreitada deve ser considerado como despesa de pessoal. A título de informação, sem tal presunção, o limite de despesa de pessoal do Poder Executivo seria da ordem de 49,85%.

A abordagem das irregularidades descritas nos itens acima não pode prescindir do exame de alguns aspectos relacionados ao tema das despesas de pessoal. Evidentemente que não são apenas os valores abrigados no elemento de despesa 11 que devem entrar no cálculo do índice estatuído na LRF. Em tese, considera-se despesa de pessoal toda aquela paga por conta de um regime de emprego. A relação que vincula os empregados aos seus empregadores é marcada, segundo o magistério de Maurício Godinho Delgado, em sua obra *Direito do Trabalho*, pelo encontro de cinco elementos fático-jurídicos, a saber: prestação por pessoa

⁶ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

⁷ Valor posteriormente ajustado, por ocasião da análise de defesa, para R\$ 560.397,26.

física, pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação. Nessa relação empregatícia estão todos os servidores efetivos, os detentores de cargos comissionado e os contratados por tempo determinado.

Não há evidência de que as pessoas arroladas na lista do Documento nº 54843/15 preencham os requisitos acima. Sem a pretensão de explorar os meandros de cada contratação – até porque os elementos dos autos não permitem uma abordagem neste nível de detalhamento –, o simples exame das informações é suficiente para desconstituir a hipótese ventilada pela Equipe de Instrução, pelo menos em alguns casos. É o que ocorre, por exemplo, com funções cujo exercício é nitidamente episódico, como a de coordenador de banda musical e a de instrutora⁸. Caracterizada, portanto, a eventualidade prestacional, situação que não se coaduna com o regime de emprego público. Também há casos em que as percepções mensais variam significativamente, inclusive com valores mensais da ordem de R\$ 300,00, demonstrando inequivocamente que não se trata de remuneração por trabalho regular, mas sim de pagamento por atividade/empreitada que flutuam ao sabor da sazonalidade da demanda municipal.

É notório que os exemplos descritos não se compatibilizam com a relação empregatícia, soando desarrazoado exigir de um Alcaide que tenha em seu quadro de servidores permanentes pessoas cuja força laboral só é requerida em determinados meses. Diante do fato de a extrapolação mencionada nos autos ter sido residual (o limite de gastos de pessoal do Poder Executivo foi de 54,04%), a mera exclusão dos casos citados é suficiente para restabelecer a legalidade.

Claro que não se está a afastar a possibilidade de terem ocorrido excessos ao abrigo do elemento de despesa 36. No histórico descrito pela Auditoria, vê-se que a prestação de serviços de limpeza e conservação correspondeu à maioria dos repasses apurados. Mas mesmo em relação a tal função, não haveria espaço para a gestão municipal proceder ao atendimento integral das necessidades públicas pelo instituto do concurso. Isto porque, como salientou a Auditoria, quarenta pessoas laboraram por empreitada, ao passo que o plano de cargos indica a existência de apenas dez vagas (Documento nº 55498/15).

Ademais, não se pode olvidar as conseqüências advindas da contratação de servidores efetivos. A norma constitucional erigiu o concurso como regra para o provimento dos cargos públicos. É pela via deste instituto que se permite a escolha das pessoas que exercerão as atividades essenciais para a coletividade. É por respeito a tais atividades e, em última análise, à população que delas se vale, que foi consagrada, como regra, a estabilidade no exercício das funções públicas. Destarte, protege-se o servidor, que pode desenvolver seu labor com mais tranqüilidade, ciente do forte vínculo que o conecta à Administração Pública. Na mesma linha, a estabilidade também beneficia à Administração, pois implica o maior compromisso dos seus colaboradores. Todavia, o reforço do quadro permanente gera impacto nas finanças públicas, já que contratação de servidores redundava em despesa obrigatória de caráter continuado, devendo atender ao regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o conteúdo do seu artigo 17.

Em suma, promover seleção pública é decisão que deve ser tomada com bastante cautela, visto que seus impactos são permanentes. No caso concreto, onde praticamente todas as contratações por empreitada serviram para o desempenho de trabalhos relacionados a limpeza e conservação⁹, a escolha da Administração ressoa como a mais apropriada. Destarte, **não vejo sinais de irregularidade na conduta do Gestor, devendo a falha ser afastada.**

- Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador.
- Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.

As informações relativas ao recolhimento previdenciário promovido pela municipalidade foram compiladas no quadro que ilustra o item 13 da inicial (fl. 257). Segundo a Auditoria, foram estimadas, a título de contribuição patronal, o valor de R\$ 1.524.281,02, montante que corresponde a 21% da base de cálculo (R\$ 7.285.481,05). Os registros da contabilidade municipal apontam o recolhimento de R\$ 1.193.207,57 ao Órgão Previdenciário Nacional, projetando uma diferença de R\$ 331.073,45. Frise-se que não há regime próprio de previdência no Município de Aparecida.

⁸ Pagamentos em parcelas de R\$ 900,00 em favor do coordenador de banda Espedito Lopes Neto, entre os meses de agosto e outubro. Ainda mais emblemático o exemplo da instrutora Adailta Lourenço dos Santos que auferiu, em meses esparsos, valores que oscilaram entre R\$ 250,00 e R\$ 700,00.

⁹ Na Administração Pública, este é um tipo de atividade que se coaduna com a terceirização, ainda que, em regra, sua concretização se dê por meio de empresas especializadas e não por contratação pessoa, como no caso em comento.

Na elaboração do relatório de análise de defesa, a Equipe Técnica acolheu algumas alegações do Chefe do Poder Executivo, vez que foram subtraídos da base de cálculo valores relacionados a benefícios pagos pelo INSS, tais como terço de férias, salário família e salário maternidade. Também foi apropriado no cômputo das obrigações previdenciárias patronais os valores empenhados em 2014 e efetivamente liquidados no exercício seguinte¹⁰. Com isso, a estimativa para o não recolhimento atingiu R\$ 238.720,43.

Não obstante a redução do valor não recolhido (de R\$ 331.073,45 para 238.720,43), necessário se faz promover uma correção nos cálculos da Unidade de Instrução, principalmente porque, como descrito no item anterior, existe uma falha na premissa que considerou como despesa de pessoal os repasses feitos a título de empreitada. Assim, é imperioso extrair da base de cálculo os R\$ 562.497,26 apropriados no elemento de despesa 36¹¹. Refeitos os cálculos, tem-se que o valor não recolhido à Autarquia Previdenciária Nacional chega a R\$ 109.730,84 (repasso de R\$ 1.296.425,76 ante estimativas de R\$ 1.406.156,60). Noutras palavras, o cenário descrito acima aponta que a Prefeitura de Aparecida recolheu aproximadamente 92,2% de suas obrigações com o INSS.

Num cenário de restrições orçamentárias que já marcava o período em análise, constatar que uma Urbe recolheu quase a totalidade de suas obrigações patronais é motivo de satisfação. Mas há ainda um detalhe digno de nota. A Auditoria apontou, por ocasião da análise de defesa, que não foram citadas pelo gestor quais gratificações pagas aos servidores municipais que não deveriam incidir para fins de INSS. Noutras palavras, é alta a probabilidade de nova redução na base de cálculo, sendo mesmo admissível que não haja valor devido. Diante de tais números, e considerando que a definitividade do cálculo cabe ao Órgão Nacional de Previdência, afasto a falha em testilha.

- Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas.

Durante o exercício em exame, o Município de Aparecida contratou a doutora Marivone Lopes Magalhães de Queiroga, para prestar atendimentos jurídicos gratuitos às pessoas carentes do Município, conforme disposto nos contratos nº 3/2014 e 154/2014 (Doc nº 54559/15, fls. 36/41). Pontuou a Equipe de Instrução que a contratação desse serviço é irregular haja vista que somente as defensorias podem desempenhar a assistência jurídica às pessoas carentes. A concepção do ordenamento jurídico pátrio não contempla a existência de defensorias públicas vinculadas a ente municipal. Tanto que, nos termos do artigo 24, XIII, da Constituição Federal, apenas a União, os Estados e o Distrito Federal possuem competência para legislar, concorrentemente, sobre assistência jurídica e defensoria pública. Destarte, a contratação de profissional do Direito para assistir à comunidade carente de Aparecida atentaria contra o arcabouço legal.

Não há dúvidas quanto à impossibilidade de existência de defensorias municipais e, por extensão, do exercício da atividade prestacional de assistência jurídica aos hipossuficientes, com patrocínio de recursos advindos do orçamento das cidades. Na divisão concebida pelo legislador constitucional para os poderes constituídos na Federação Brasileira, os municípios são os entes que recebem menor parcela de recursos. Exatamente por isso que sua estrutura não pode se reproduzir o mesmo modelo presentes na União, nos Estados e no Distrito Federal. Destarte, as urbes não contam com Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública ou Tribunal de Contas¹².

Em que pese a assertiva, não há indícios nos autos que apontem para a aplicação indevida de recursos por parte do gestor. Não vejo qualquer lesividade ao patrimônio da municipalidade, mas sim a inadequação da medida adotada. Endosso a conclusão esboçada no Parecer Ministerial 00207/16, reproduzida no excerto a seguir:

Observa-se que a despesa em comento, por mais nobre que seja a sua natureza, é irregular, uma vez que contraria a Constituição Federal. No entanto, o Gestor não deve ser penalizado, haja vista a notada ausência de má-fé e a comprovada debilidade do Estado (Defensoria Pública) de fornecer serviços dessa natureza aos moradores carentes do

¹⁰ Na inicial, os cálculos da Auditoria compararam o montante devido com o total pago (diferença estimada em R\$ 331.073,45) e com o total empenhado (diferença estimada em R\$ 227.855,26).

¹¹ Para fins de cálculo, a Auditoria não fez o ajuste referenciado na nota de rodapé nº 7, detalhada na página anterior.

¹² A nova Ordem Constitucional admitiu excepcionalmente a manutenção de duas Cortes de Contas municipais nas maiores cidades brasileiras (São Paulo e Rio de Janeiro), pela magnitude dos recursos e complexidade administrativa que a gestão pública encerra nessas localidades.

Município de Aparecida. Dessa forma, em consonância com a decisão encartada no Processo n.º 03949/11, deve-se recomendar ao Gestor a suspensão imediata da prestação destes serviços, sob pena de responsabilização futura. Por oportuno, o Gestor também deve buscar administrativamente ou por meio judicial o fornecimento adequado da prestação dos serviços de responsabilidade da Defensoria Pública do Estado.

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, voto pela **emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Aparecida**, exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, e, no presente Acórdão, pelo (a):

- 1) **Julgamento regular com ressalvas** das contas do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, Prefeito de Aparecida, referente ao exercício de 2014.
- 2) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, Prefeito de Aparecida, no valor de R\$ 4.407,71 (quatro mil, quatrocentos e sete reais e setenta e um centavos), equivalente a **104,18** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 4) **Recomendação** à Administração Municipal de Aparecida no sentido de obedecer os ditames da Carta da República, bem como das demais normas que compõem o ordenamento jurídico, em especial a Lei Nacional de Licitações e Contratos. Outrossim, recomenda-se, caso ainda seja uma prática adotada pela Administração Municipal, que seja descontinuado o pagamento pelos serviços de assistência jurídica a pessoas carentes.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04112/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Aparecida, **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Municipal, exercício 2014, sob a responsabilidade do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo** e, neste Acórdão:

- 1) **Julgar regulares com ressalvas** as contas do senhor **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, Prefeito de Aparecida, referente ao exercício de 2014.
- 2) **Declarar** o Atendimento integral aos preceitos da LRF.
- 3) **Aplicar multa** ao Sr. **Júlio Cesar Queiroga de Araújo**, Prefeito de Aparecida, no valor de R\$ 4.407,71 (quatro mil, quatrocentos e sete reais e setenta e um centavos), equivalente a 104,18 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 4) **Recomendar** à Administração Municipal de Aparecida no sentido de obedecer os ditames da Carta da República, bem como das demais normas que compõem o ordenamento jurídico, em especial a Lei Nacional de Licitações e Contratos. Outrossim, recomenda-se, caso ainda seja uma prática adotada pela Administração Municipal, que seja descontinuado o pagamento pelos serviços de assistência jurídica a pessoas carentes.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 06 de abril de 2016.

Em 6 de Abril de 2016



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL