



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

Objeto: Recurso de Reconsideração

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Redator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Impetrante: João Paulo Barbosa Leal Segundo

Advogados: Dr. Rodrigo Lima Maia e outra

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – MANDATÁRIO – CONTAS DE GOVERNO – EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – IRREGULARIDADE – IMPOSIÇÃO DE MULTA – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA PAGAMENTO – RECOMENDAÇÕES – ASSINAÇÃO DE TERMO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS – DETERMINAÇÃO – REPRESENTAÇÕES – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – REMÉDIO JURÍDICO ESTABELECIDO NO ART. 31, INCISO II, C/C O ART. 33, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – MANUTENÇÕES DE MÁCULAS QUE DEMANDAM ALTERAÇÕES DAS DELIBERAÇÕES VERGASTADAS – CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. A permanência de incorreções moderadas de natureza política enseja a reforma da decisão com emissão de parecer favorável à aprovação das contas de governo do Alcaide, *ex vi* do disposto no Parecer Normativo n.º 52/2004, enquanto a persistência de eivas regradas de espécie administrativa, sem danos mensuráveis ao erário, resulta, além da manutenção de penalidade e de outras deliberações, a regularidade com ressalvas das contas de gestão, por força do estabelecido no art. 16, inciso II, da LOTCE/PB, sempre com a restrição do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

ACÓRDÃO APL – TC – 00244/20

Vistos, relatados e discutidos os autos do *RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO* interposto pelo Prefeito do Município de Boqueirão/PB durante o exercício financeiro de 2014, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, CPF n.º 009.930.624-74, em face das decisões desta Corte de Contas, consubstanciadas no *ACÓRDÃO APL – TC – 00825/18* e no *PARECER PPL – TC – 00271/18*, ambos de 14 de novembro de 2018, publicados no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB em 26 de novembro do mesmo ano, 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 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, vencida parcialmente a proposta de decisão do relator e o voto do Conselheiro em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos, na conformidade das divergências dos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão, André Carlo Torres Pontes e Antônio Gomes Vieira Filho, com voto condutor do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

- 1) *TOMAR CONHECIMENTO DO RECURSO*, diante da legitimidade do recorrente e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL*.
- 2) *REFORMAR O PARECER PPL – TC – 000271/18* e emitir outro, agora favorável à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do Prefeito do Município de Boqueirão/PB, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, na qualidade de MANDATÁRIO, relativas ao exercício financeiro de 2014, encaminhando a nova deliberação à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político da referida autoridade.
- 3) *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as CONTAS DE GESTÃO do Alcaide da Comuna de Boqueirão/PB, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, na condição de ORDENADOR DE DESPESAS, mantendo todas as demais deliberações, exceto a representação à Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba.
- 4) *MANTER* as demais deliberações integras às decisões recorridas, com exceção do ENCAMINHAMENTO de cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba.
- 5) *INFORMAR* ao Chefe do Poder Executivo de Boqueirão/PB, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, que as supracitadas decisões decorreram do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetíveis de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir de modo fundamental nas conclusões alcançadas.

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

João Pessoa, 06 de agosto de 2020

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

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

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Esta Corte, em sessão plenária realizada no dia 14 de novembro de 2018, através do PARECER PPL – TC – 00271/18, fls. 1.036/1.038, e do ACÓRDÃO APL – TC – 00825/18, fls. 1.041/1.061, ambos publicados no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB em 26 de novembro do mesmo ano, fls. 1.039/1.040 e 1.062/1.063, ao analisar as contas oriundas do Município de Boqueirão/PB, exercício financeiro de 2014, decidiu: a) emitir parecer contrário à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do Prefeito do Município de Boqueirão/PB, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, na qualidade de MANDATÁRIO; b) julgar irregulares as CONTAS DE GESTÃO do Alcaide da Comuna de Boqueirão/PB, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, na condição de ORDENADOR DE DESPESAS; c) aplicar multa ao Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo na quantia de R\$ 4.000,00, correspondente a 81,32 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB; d) fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal; e) enviar recomendações diversas; f) assinar o lapso temporal de 30 (trinta) dias para adoção de providências; g) determinar o traslado de cópia desta decisão para outros autos; e h) efetuar as devidas representações à Secretaria de Controle Externo – SECEX do eg. Tribunal de Contas da União – TCU no Estado da Paraíba, à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB e à Procuradoria Geral de Justiça do Estado.

As supracitadas deliberações tiveram como base as seguintes irregularidades remanescentes: a) ocorrência de déficit orçamentário do Município no somatório de R\$ 1.225.571,92; b) contratação de pessoal por tempo determinado sem atendimento da necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de concurso público; c) não liberação em meios eletrônicos de acesso público, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira; d) omissão de valores da dívida fundada; e) ausência de empenhamento, R\$ 782.366,43, e pagamento, R\$ 563.685,12, de obrigações patronais previdenciárias devidas à autarquia de seguridade nacional; f) carência de realização de inventário dos haveres móveis; g) defeitos nas CONSTRUÇÕES DE CANTEIRO CENTRAL, RÓTULAS E PRAÇA DA BELA VISTA; h) divergência entre o sexto boletim de medição com pagamentos realizados e a planilha de reprogramação na REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA AGRÍCOLA; i) pendências na alimentação de dados do sistema GeoPB desta Corte; e j) acréscimos e supressões em desacordo com os limites legais em aditivos aos contratos para EDIFICAÇÕES DE CANTEIRO CENTRAL, RÓTULAS E PRAÇA DA BELA VISTA e REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA AGRÍCOLA.

Não resignado, o Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, através de seu advogado, Dr. Rodrigo Lima Maia, interpôs, em 17 de dezembro de 2018, recurso de reconsideração. A referida peça está encartada aos autos, fls. 1.065/1.819, onde o Chefe do Poder Executivo de Boqueirão/PB juntou documentos e alegou, resumidamente, que: a) o déficit orçamentário teve origem na grande frustração de receitas; b) as contratações temporárias de pessoal ocorreram para atendimento dos programas sociais transitórios do Governo Federal, para suprir os cargos não ofertados no concurso público realizado no ano de 2011 e para substituir servidores afastados ou licenciados; c) a Urbe recolheu, no ano de 2014, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

correspondente a 82% das obrigações patronais estimadas; d) as rachaduras na quadra e a declividade da rampa de acesso foram retificadas logo após a visita dos inspetores desta Corte ao Município; e e) as modificações empreendidas nas obras não trouxeram alterações nos valores pagos às empresas contratadas.

Ato contínuo, o álbum processual foi encaminhado aos técnicos deste Areópago de Contas, que, ao esquadriharem o recurso apresentado, emitiram relatório, fls. 1.829/1.839, onde opinaram, no mérito, pelo seu não provimento.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao analisar a matéria, emitiu parecer, fls. 1.842/1.854, onde pugnou, preliminarmente, pelo conhecimento da reconsideração e, no mérito, pelo seu não provimento, mantendo-se todos os termos das decisões guerreadas.

Após solicitação de pauta para a presente assentada, fls. 1.855/1.856, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB 20 de julho do corrente ano e a certidão de fl. 1.857, o patrono do Alcaide, Dr. Rodrigo Lima Maia, reivindicou o adiamento do julgamento do feito, fls. 1.858/1.859, e, em seguida, requereu a desconsideração do petítório, fl. 1.862.

É o breve relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

PROPOSTA DE DECISÃO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Recurso de reconsideração contra decisão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB é remédio jurídico – *remedium juris* – que tem sua aplicação própria indicada no art. 31, inciso II, c/c o art. 33, ambos da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do TCE/PB), sendo o meio pelo qual o responsável ou interessado, ou o Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, interpõe pedido, a fim de obter a reforma ou a anulação da decisão que refuta ofensiva a seus direitos, e será apreciado por quem houver proferido o aresto vergastado.

In limine, evidencia-se que o recurso interposto pelo Prefeito do Município de Boqueirão/PB, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, atende aos pressupostos processuais de legitimidade e tempestividade, sendo, portanto, passível de conhecimento por este eg. Tribunal. Entrementes, quanto ao aspecto material, constata-se que os documentos e as justificativas apresentadas pelo postulante são incapazes de eliminar as irregularidades remanescentes, conforme exposto pelos peritos deste Sinédrio de Contas, fls. 1.829/1.839, e pelo Ministério Público Especial, fls. 1.842/1.854.

Com efeito, no tocante ao déficit orçamentário do Município de Boqueirão/PB, R\$ 1.225.571,92, resultante da diferença entre a receita orçamentária arrecadada, R\$ 32.543.516,51, e da despesa executada, R\$ 33.769.088,43, as justificativas do recorrente, notadamente acerca das frustrações de receitas, consoante manifestação técnica, não elidem a mencionada desarmonia, razão pela qual a pecha deve ser mantida no valor apurado. Além disso, como bem pontuou o Ministério Público de Contas, o gestor deveria demonstrar previamente o resultado anual pretendido no Anexo de Metas Fiscais, documento integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, de forma a realizar, nos casos permitidos, limitação de empenho. Desta forma, conforme assinalado na decisão combatida, referida evidência caracteriza a ausência de um eficiente planejamento, com vistas à obtenção da simetria das contas públicas, devidamente exigido pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000).

No que diz respeito à temática de pessoal, conforme evidenciado na decisão atacada, ficou patente elevadas contratações de servidores para as realizações de serviços típicos da administração pública sem o prévio concurso público no exercício de 2014. Em seu recurso, o Alcaide, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, alegou, dentre outros aspectos, a transitoriedade dos programas executados em parceria com o Governo Federal, a necessidade de substituição de servidores efetivos afastados ou licenciados, bem como a convocação de aprovados em concurso público implementado no ano de 2017.

No tocante ao primeiro argumento, cumpre observar que, em que pese a remota possibilidade de extinção de um programa ou a sua substituição por outro, a necessidade do serviço público sempre permanecerá. Quanto à hipótese da falta temporária de pessoal, a exemplo da substituição de funcionários em gozo de licenças ou férias, apresar da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

admissibilidade da contratação transitória em favor da continuidade da atividade pública, é importante destacar que esta última situação não é condizente com a significativa parcela de pessoal não efetivo no quadro da Comuna de Boqueirão/PB no ano de 2014.

Neste sentido, ficou claro que o registro no elemento de despesa 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO atingiu o montante de R\$ 4.125.505,38 e que o quantitativo de contratados alcançou 314 pessoas, enquanto o número de efetivos foi de 519, segundo dados de dezembro de 2014, o que configura burla ao instituto da seleção pública, conforme insculpido no art. 37, inciso II, da Carta Magna. Especificamente no que concerne à implementação de concurso no ano de 2017, embora o fato mereça destaque, fica evidente que tal providência não elide as irregularidades constatadas no ano de 2014.

No que concerne às obrigações securitárias devidas pelo empregador e não empenhadas, no somatório de R\$ 782.366,43, importa registrar a manifestação do *Parquet* especializado, onde pontuou que, sem o lançamento destes dispêndios, forja-se um cenário de ausência de dívida, com um falso aumento das disponibilidades orçamentárias, mas que, em algum momento, o débito será cobrado, de modo que as omissões nos empenhos apenas postergam os reconhecimentos das obrigações. Já acerca do não pagamento à entidade previdenciária nacional na importância de R\$ 563.685,12, o Chefe do Executivo esclareceu que repassou, no ano de 2014, aproximadamente 82% do total estimado, que sua gestão nunca contribuiu com menos de 70% das contribuições devidas e que o Município efetuou o fracionamento dos encargos remanescentes de contribuições relativas ao período em análise.

Importa notar que a divisão do débito não teria o condão de elidir a eiva, visto que serviria apenas para ratificá-la, pois, na época própria, o Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo não recolheu a totalidade dos valores devidos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, ocasionando, inclusive, a incidência de significativos encargos moratórios. Neste norte, cumpre repisar que, no parcelamento efetuado em 20 de maio de 2015, fls. 615/624, a Urbe de Boqueirão/PB fracionou parte das contribuições previdenciárias das competências de março a dezembro de 2014, inclusive décimo terceiro salário, cujo valor originário alcançou R\$ 703.685,67, e com os acréscimos de multa, R\$ 140.737,12, e de juros, R\$ 42.863,03, atingiram o montante de R\$ 887.285,82.

Relativamente às irregularidades na execução e nos aditivos de contratos de obras públicas, o Prefeito apenas apresentou esclarecimentos acerca das CONSTRUÇÕES DE CANTEIRO CENTRAL, RÓTULAS E PRAÇA DA BELA VISTA, cujos serviços foram efetuados pelo empresário JAILSON BATISTA DOS SANTOS – ME (SERVICON SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES), CNPJ n.º 16.707.246/0001-38. Em pertinência à existência de rachaduras na quadra e à inadequação na declividade de rampas de acesso, fatos identificados durante a inspeção realizada no período de 11 a 15 de maio de 2015, nada obstante a afirmação de regularizações das situações e o encarte de registros fotográficos, fls. 1.215/1.225, cumpre observar que esta Corte, mediante o ACÓRDÃO APL – TC – 00825/18, decidiu assinar lapso temporal para adoção de providências, visando à correção dos mencionados defeitos e determinou o traslado de cópia do aresto para os processos de acompanhamento da gestão do Município, exercícios 2018 e 2019, objetivando verificar o seu cumprimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

Por fim, também não merece quaisquer ressalvas a mácula relacionada ao desrespeito aos limites estabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), onde os especialistas deste Pretório de Contas evidenciaram um acréscimo de 67,16% e uma supressão de 42,58% nas EDIFICAÇÕES DE CANTEIRO CENTRAL, RÓTULAS E PRAÇA DA BELA VISTA (1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo n.º TP 007.001/2014 – Documento TC n.º 42645/15). Destarte, concorde assinalado na decisão inicial, o próprio Prefeito, em sua contestação, fls. 563/565, asseverou que as alterações foram decorrentes de erros de projetos, onde, dentre outras, foi modificada a previsão de construção de uma praça por uma quadra de esportes, demonstrando, desta forma, que o limite previsto em lei foi utilizado para retirada de parte dos serviços inicialmente contratados para inserção de novo, alterando, por conseguinte, o que foi licitado.

Feitas estas colocações, tem-se que as demais pechas consignadas no aresto fustigado não devem sofrer quaisquer reparos, seja em razão da carência de pronunciamento do impetrante sobre elas ou porque as informações e os documentos inseridos no caderno processual não induziram à sua modificação. Neste sentido, as deliberações deste Pretório de Contas (PARECER PPL – TC – 00271/18 e ACÓRDÃO APL – TC – 00825/18), ambas publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB em 26 de novembro do ano de 2018, tornam-se irretocáveis em sua parte dispositiva e devem ser mantidas por seus próprios fundamentos jurídicos.

Ante o exposto, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB:

- 1) *TOME CONHECIMENTO DO RECURSO*, diante da legitimidade do recorrente e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *NÃO LHE DÊ PROVIMENTO*.
- 2) *REMETA* os presentes autos à Corregedoria deste Sinédrio de Contas para as providências que se fizerem necessárias.

É a proposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

VOTO DIVERGENTE

CONSELHEIRO ANDRÉ CARLO TORRES PONTES (Redator): *Permissa venia* ao bem lançado voto do Eminentíssimo Relator, na parte relativa à negativa de provimento do recurso quanto ao parecer contrário às contas de governo e à irregularidade das contas de gestão administrativa ouso divergir de seus fundamentos.

Da leitura da proposta do Relator emergem como fatos qualificadores das decisões recorridas o déficit orçamentário, as contratações de servidores para as realizações de serviços típicos da administração pública sem o prévio concurso público e as obrigações securitárias devidas pelo empregador e não empenhadas.

Quanto ao **déficit orçamentário**, a Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).

§ 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 que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.¹

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

A manutenção do equilíbrio das contas não significa a absoluta proibição de, em termos pontuais e moderados, poder executar um orçamento deficitário, pois a mesma Lei de Responsabilidade Fiscal autoriza o endividamento público em termos percentuais.

No ponto, para uma arrecadação de R\$ 32.543.516,51 o Município executou despesas na cifra de R\$ 33.769.088,43, refletindo o déficit na execução orçamentária de R\$ 1.225.571,92. O índice do déficit de 3,63% não pode ser qualificado como desequilíbrio fiscal, quer pelo ínfimo valor quer pela representatividade perante o limite da dívida do Município decantada às fls. 356/357 dos autos:

A dívida municipal, no final do exercício analisado, importou em R\$ 25.640.254,00, correspondendo a 83,28% da Receita Corrente Líquida, dividindo-se nas proporções de 8,08% e 91,92%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Quando confrontada com a dívida do exercício anterior apresenta um acréscimo de 20,99%.

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	1.212.921,93	1.694.471,58
Previdência (RGPS)	19.819.341,57	19.819.341,57
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	1.551.807,80	1.551.807,80
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
FGTS e outros	160.558,53	160.558,53

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	23.568.501,32	76,55	36.944.462,32	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Pelo quadro, mesmo com a execução orçamentária deficitária em 3,63% perante a despesa, o nível de endividamento do Município (83,28% da Receita Corrente Líquida) situou-se bem abaixo do limite legal de 120%.

Tangente à **contratações de servidores para as realizações de serviços típicos da administração pública sem o prévio concurso público**, 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

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.

O fato foi assim comentado pela Auditoria à fl. 351:

Consultando a folha de pagamento da Prefeitura Municipal, verifica-se que o total da despesa com pessoal classificada nos elementos 04 e 11 foi de R\$ 14.898.064,59, sendo R\$ 4.125.505,38 referente à contratação por tempo determinado (elemento 04). Nota-se que este montante corresponde a 27,69% do total da despesa.

Além disso, constatou-se que o número de funcionários efetivos recuou 6,32% (de 554 em janeiro para 519 em dezembro). Por outro lado, o número de contratados aumentou 109,33%, passando de 150 em janeiro para 314 em dezembro.

Durante a diligência in loco, a Auditoria não constatou evidências que justificassem o aumento expressivo do número destas contratações.

Desta forma, entende-se que o aumento do número de contratados por excepcional interesse público em detrimento do pessoal efetivo ocorreu sem justificativa e descumpriu o instituto do concurso público.”

Os comentários têm cunho muito mais estatístico do que natureza de irregularidade. Para configurar falta grave haveria necessidade do cotejo analítico da ação administrativa, como por exemplo a verificação dos requisitos constitucionais e legais para a contratação, além da representatividade da de uma despesa sobre a outra.

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.

Sobre **as obrigações securitárias devidas pelo empregador e não empenhadas**, 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

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, 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. 479), a Prefeitura de Boqueirão, em 2014, deveria ter recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS o valor estimado de R\$ 3.128.593,56 sob o rótulo de contribuição previdenciária do empregador, mas, após ajustes tangentes a deduções e/ou compensações, pagou o montante de R\$ 2.346.227,13 e deixou de quitar R\$ 782.366,43:

Discriminação	Valor RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	10.772.559,21
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	4.125.505,38
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Adições da Auditoria	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00
7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)	14.898.064,59
8. Alíquota *	21,00%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	3.128.593,56
10. Obrigações Patronais Pagas	2.256.703,53
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	89.523,60
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 – 10 - 11)	782.366,43

Fonte: SAGRES, Anexo XXII e Constatações da Auditoria * (RAT * FAP + Contribuição Empresa, para o RGPS)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

Todavia, além daquelas quitações observadas pela Auditoria, a Prefeitura pagou ao INSS mais R\$435 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:

Empenhos (de 01/01/2014 a 31/12/2014)		
Fornecedor → Elemento		
Valores		
Agrupamentos ↑	Soma(Valor Pago)	Soma(Valor Empenhado)
INSS (278)	R\$ 2.911.951,34	R\$ 2.911.951,34
> 13 - Obrigações Patronais (247)	R\$ 2.476.684,70	R\$ 2.476.684,70
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (31)	R\$ 435.266,64	R\$ 435.266,64

Percebe-se, então, haver a Prefeitura repassado ao INSS, como obrigações previdenciárias orçamentárias, o valor de R\$ 2.911.951,34 (R\$ 2.476.684,70 ordinários + R\$ 435.266,64 de parcelamentos), compatível em 93,08% com a estimativa das obrigações a cumprir no exercício (R\$ 3.128.593,56). Nesse contexto, sob o prisma amplo da gestão, a conduta do gestor, nesse campo, não destoava 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

PROCESSO TC N.º 04154/15

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:

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.²

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 voto do Eminentíssimo Relator, voto no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB:

1) *TOME CONHECIMENTO DO RECURSO*, diante da legitimidade do recorrente e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *LHE DÊ PROVIMENTO PARCIAL para que:*

1.1) 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, *EMITA PARECER FAVORÁVEL* à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do MANDATÁRIO da Urbe de Boqueirão/PB, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, CPF n.º 009.930.624-74, relativas ao exercício financeiro de 2014, 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 "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 04154/15

1.2) 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), *JULGUE REGULARES COM RESSALVAS* as CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS da Comuna de Boqueirão/PB, Sr. João Paulo Barbosa Leal Segundo, CPF n.º 009.930.624-74, concernentes ao exercício financeiro de 2014.

1.3) Desconsidere o *ENCAMINHAMENTO* de cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

2) *MANTENHA* os demais termos das decisões recorridas sobre aplicação de multa com prazo para recolhimento, recomendações, prazo para adoção de providências sobre obra, traslado de cópias para outros processos, remessa de cópia dos autos à SECEX-TCU e representação à Receita Federal.

3) *REMETA* os presentes autos à Corregedoria deste Sinédrio de Contas para as providências que se fizerem necessárias.

É o voto.

Assinado 17 de Agosto de 2020 às 18:09



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 12 de Agosto de 2020 às 20:52



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Assinado 12 de Agosto de 2020 às 16:00



Cons. André Carlo Torres Pontes
FORMALIZADOR

Assinado 13 de Agosto de 2020 às 11:15



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL