



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### ***PROCESSO: TC – 07.695/20***

***Administração direta. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL do PREFEITO MUNICIPAL de APARECIDA relativa ao exercício de 2019. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. Emissão, em separado, de acórdão contendo as demais decisões.***

### **PARECER PPL – TC- 00190 /20**

#### **RELATÓRIO**

1. Os autos do PROCESSO TC-7.695/20 correspondente à PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO MUNICÍPIO DE APARECIDA, exercício de 2019, de responsabilidade do Prefeito JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, foram analisados pelo órgão de instrução deste Tribunal, que emitiu o relatório prévio de fls. 1468/1479, no qual, analisando aspectos de execução orçamentária, despesas previdenciárias, constatou a necessidade de esclarecimento por parte do gestor quanto às seguintes inconformidades:
  - 1.1. Abertura de créditos adicionais sem indicação de fontes de recursos suficientes;
  - 1.2. Despesas realizadas à conta de recursos do FUNDEB acima do total de ingressos de recursos desse fundo;
  - 1.3. Déficit na execução orçamentária;
  - 1.4. Baixa realização de Investimentos.
2. O gestor apresentou defesa prévia e a Unidade Técnica, no relatório de fls. 3141/3260, examinou a defesa apresentada e procedeu à análise da PCA, registrando:
  - 2.1. Apresentação da Prestação de Contas em conformidade com a Resolução Normativa RN TC 03/10.
  - 2.2. A Lei Orçamentária estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 31.779.448,00 e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares equivalentes a 10% da despesa fixada.
  - 2.3. Repasse ao Poder Legislativo representando 7,01% da receita tributária do exercício anterior.
  - 2.4. **DESPESAS CONDICIONADAS:**
    - 2.4.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): 31,96% das receitas de impostos mais transferências;
    - 2.4.2. Ações e Serviços Públicos de Saúde (SAÚDE): 15,76% das receitas de impostos mais transferências;
    - 2.4.3. PESSOAL: 50,13% da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>1</sup>.
    - 2.4.4. FUNDEB: Foram aplicados 78,23% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério.
  - 2.5. Os gastos com obras e serviços de engenharia, no total de R\$ 267.341,82, correspondente a 1,41% da DOTG.
  - 2.6. Foram constatadas as seguintes irregularidades:
    - 2.6.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no total de R\$ 612.923,76;
    - 2.6.2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício (R\$ 1.252.540,51);

<sup>1</sup>As despesas de pessoal do Poder Executivo representaram **47,44%** da RCL.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- 2.6.3. Realização de despesa sem observância ao princípio da economicidade, uma vez que se adquiriu combustível acima do preço médio registrado na ANP, no total de R\$ 7.361,35;
  - 2.6.4. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, já que houve contratação de profissionais das áreas contábil e jurídica sem processo de licitação;
  - 2.6.5. Descumprimento de norma legal (despesas com recursos do FUNDEB acima do total de ingressos de recursos desse fundo);
  - 2.6.6. Pagamento de gratificação sem previsão legal (R\$ 201.446,67);
  - 2.6.7. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 443.844,06).
3. Intimada, a autoridade responsável apresentou defesa, analisada pela Auditoria (fls. 3653/3674) que concluiu remanescerem as seguintes eivas:
- 3.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
  - 3.2. Ocorrência de déficit financeiro;
  - 3.3. Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade (R\$ 7.361,35);
  - 3.4. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;
  - 3.5. Descumprimento de norma legal;
  - 3.6. Pagamento de gratificação sem previsão legal (R\$ 201.446,67);
  - 3.7. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.
4. O Ministério Público junto ao Tribunal exarou o Parecer de fls. 3677/3696, opinando, em síntese, pela:
- 4.1. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Aparecida, o Sr. Júlio César Queiroga de Araújo, e irregularidade de suas contas de gestão, relativas ao exercício de 2019;
  - 4.2. Imputação de débito ao Gestor responsável, correspondente ao valor pago sem amparo legal a título de gratificações aos agentes públicos temporários, com recursos próprios;
  - 4.3. Aplicação de multa ao Gestor Municipal, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE, pelos fatos acima estudados, na forma do art. 201, §1º, do RITCE/PB;
  - 4.4. Encaminhamento ao MP Estadual e ao Ministério Público Federal da documentação do presente processo para análise dos fatos à luz de suas atribuições;
  - 4.5. Envio de recomendações ao Município de Aparecida, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.
5. O processo foi agendado para a sessão, ordenadas as comunicações de estilo. É o relatório.

### **VOTO DO RELATOR**

A instrução processual revelou as falhas a seguir debatidas:

#### **Ocorrência de déficit de execução orçamentária e financeiro**

A instrução processual identificou déficit orçamentário de R\$ 612.923,88. Considerando que o orçamento, quando elaborado, estima-se um receita a ser realizada. Entretanto, é natural que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

haja uma variação, que pode ser para mais ou para menos, em relação à sua previsão, quando da sua efetiva arrecadação. No caso, ocorreu uma frustração na arrecadação num percentual de 3,34%, que entendo está dentro da normalidade.

Em relação ao déficit financeiro, no montante de R\$ 1.252.540,51. A defesa reclama incongruência das informações apresentadas pela Auditoria, uma vez que ela indica no Item 5.1 do Relatório (fl. 3145) um superávit financeiro de R\$ 903.230,35, enquanto no Subitem 5.1.2 aponta um déficit financeiro de R\$ 1.252.540,51. De qualquer forma, entende que o Município apresentou superávit financeiro de R\$ 468.066,47, conforme balanço patrimonial consolidado.

A Auditoria reconhece o erro de denominação; entretanto, mantém o valor de R\$ 1.252.540,51 como resultado deficitário.

Entendo que o erro reconhecido pela Auditoria de enquadramento da irregularidade prejudicou a defesa do interessado. Além disso, a fonte da informação (SAGRES) relativa ao resultado deficitário somente foi disponibilizada (fl. 3616 dos autos - Doc. TCE/PB nº 67068/20) após a defesa apresentada. Portanto, entendo a eiva apontada deve ser desconsiderada.

### **Realização de despesa sem observância ao Princípio da Economicidade (R\$ 7.361,35);**

A Auditoria relata aquisição de combustíveis por valor superior ao de mercado, tomando por base a pesquisa de preços mensal da Agência Nacional do Petróleo (ANP), relativamente ao Município de Sousa, chegando a um sobrepreço de R\$ 7.361,35.

Por ocasião da defesa, o interessado argumentou, em síntese, que o valor de referência utilizado pela Auditoria foi o do município de Sousa, distante da cidade de Aparecida, de sorte que o abastecimento seria onerado pelo gasto do percurso.

A Unidade Técnica rechaçou o arrazoado e fez as seguintes observações sobre o procedimento licitatório referente à aquisição de combustíveis (fls. 3660):

*Sobre o tema, faz-se necessário destacar que os critérios utilizados pela Auditoria foram os mesmos adotados pela administração municipal que, quando da realização de pesquisa de mercado na fase inicial do processo licitatório para a aquisição de combustíveis (Pregão Presencial 01/2019) (Processo. TCE/PB nº 02306/19), cotou preços de combustíveis em postos localizados no município de Sousa, além de adotar como referência o registro de preço da ANP, vide folhas 74/84 do Processo TCE/PB nº 02306/19.*

O Representante do MPjTC, por sua vez, apontou aspectos relevantes sobre o Pregão Presencial nº 01/19, contidos nos trechos a seguir transcritos:

*Analisando-se os autos do Processo TC 2306/19 (processo instaurado para analisar a licitação Pregão Presencial nº 01/19), extraem-se algumas informações relevantes. Por exemplo, vê-se que compareceram duas empresas ao Pregão Presencial, no entanto uma delas foi desclassificada justamente por ser sediada em Sousa.*

*(...)*

*Nesse cenário, é preciso destacar que a licitação pregão presencial busca não necessariamente o menor preço do mercado, mas sim o menor preço dentre aqueles que se apresentam para a disputa. Tal constatação é relevante, já que a Administração não pode exigir que empresas que pratiquem o menor preço do mercado compareçam à licitação. Por outro lado, não se admite a contratação com base em valores manifestamente superiores à média do mercado.*

*No Pregão Presencial nº 01/19 de Aparecida, houve pesquisa prévia de preços, conforme se extrai das fls. 74/84 do Processo 2.306/19. Ali, vê-se que foram consultadas empresas de Aparecida e de Sousa, além das cotações registradas pela ANP. Nesse sentido, não se pode afirmar que a pesquisa prévia destoou da prática comumente aceita em outros certames. Sobre a utilização de parâmetros de valores praticados em Sousa, o que foi destacado pela Auditoria para se basear em tais valores no momento de constatar o alegado*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*superfaturamento, ainda que aparentemente não se mostre compreensível, uma vez que o Município licitante não admitiria concorrentes sediados na cidade vizinha, vale salientar que admitir preços praticados em Sousa implica reconhecer que o próprio valor-limite de aceitabilidade de propostas poderia ser fixado em patamar inferior do que aquele que levasse em conta apenas preços praticados em Aparecida.*

*Com todas essas considerações, concluo que, na linha do entendimento já exposto por este membro do MPC em outros processos específicos de licitação de combustíveis, não vislumbro elementos suficientes nos presentes autos para concluir no sentido de que o valor de R\$ 7.361,35 deve ser imputado ao responsável. (fls. 3684/3686).*

De fato, não há fundamentação sólida para responsabilizar o gestor pela quantia apontada no relatório técnico. Os elementos constantes dos autos, aliados às informações obtidas na pesquisa ao Pregão Presencial nº 01/19, são insuficientes para concluir ter havido o sobrepreço apontado.

### **Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;**

A Auditoria contestou a legalidade das inexigibilidades nº 01 e 03, para a contratação de profissionais na área jurídica e contábil, por entender que não estariam amparadas pelas hipóteses legais do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

O *Parquet* teceu considerações e trouxe a informação da superveniência de legislação federal capaz de dar novos contornos ao tema. Cuida-se da Lei nº 14.039/20, de 20/08/20, que estabelece:

*"Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:*

*"Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.*

*Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato."*

*Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:*

*"Art. 25. § 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.*

*§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato."*

O novo diploma legal se reveste de potencial para influenciar o entendimento desta Corte sobre a possibilidade de contratação direta de serviços de assessoria jurídica e contábil. Como bem sintetizou o MPJTC:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*A interpretação literal da Lei nº 14.039/2020 leva à conclusão de que se os serviços jurídicos e de contabilidade forem realizados por profissional ou sociedade com notória especialização, automaticamente estaria permitida a inexigibilidade. É como se houvesse uma presunção legal de singularidade do serviço.*

Em face dessas inovações legais e do possível questionamento quanto à sua constitucionalidade, o Representante do MPJTC entendeu mais prudente abster-se de recomendar a aplicação de multa.

O advento da nova lei, ao meu sentir, vem a corroborar com o entendimento já pacificado neste Tribunal Pleno. Com efeito, é consolidado o posicionamento segundo o qual a contratação de profissionais na área jurídica e contábil pode ocorrer de forma direta, ou seja, sem a realização de procedimento licitatório. Não vislumbro, portanto, irregularidade atribuível ao gestor.

### **Descumprimento de norma legal**

A Auditoria apontou o pagamento de despesas do FUNDEB com recursos municipais não vinculados ao Fundo, o que, segundo os relatórios técnicos, representaria inobservância à Lei nº 11.494/07.

Com a devida vênia, discordo da conclusão técnica. Não existe impeditivo legal para usar recursos municipais para saldar despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino; o que a lei veda é o uso dos recursos do FUNDEB em despesas estranhas aos objetivos do Fundo.

Ademais, verificou-se o atendimento do percentual mínimo quanto uso dos recursos do FUNDEB com a remuneração do magistério. Não houve qualquer outra restrição na gestão do FUNDEB.

Desta forma, entendo não ter ocorrido qualquer inconsistência de responsabilidade do gestor.

### **Pagamento de gratificação sem previsão legal (R\$ 201.446,67)**

A Auditoria identificou o pagamento de gratificação a contratados por excepcional interesse público sem amparo legal. Os pagamentos tiveram fundamento as Leis Municipais nº 211/2007, 280/2010, 25/2014 e nº 30/2014. O valor pago durante o exercício totalizou R\$ 201.446,67.

A Lei nº 280/2010, que fixou o valor da Gratificação de Exercício de Função (GEF), expressamente disciplina que a gratificação é paga a servidores efetivos:

*Art. 1º. O valor da Gratificação de Exercício de Função – GEF, criada pelo art. 56 da Lei Complementar Municipal nº. 07, de 27 de agosto de 2009, devida ao servidor efetivo da área de saúde quando designado para atuar nas estratégias saúde da família, agentes comunitários de saúde e saúde bucal obedece ao disposto no Anexo Único a esta Lei.*

A legislação municipal sobre os contratos temporários (Lei municipal 211/07) não menciona o direito à percepção da gratificação em debate. Entretanto, há menção ao uso de remuneração dos servidores como parâmetro para a remuneração dos contratados. O artigo referente à remuneração dos contratados assim dispõe:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**Art. 8º.** A remuneração do pessoal contratado será fixada:

**I** – nos casos dos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, XII, XIV e XV do art. 2º, em importância não superior ao valor da remuneração constante no quadro de cargo e salário do município, para servidores que desempenhem função semelhante, ou, não existindo a semelhança, observar-se-á as condições do mercado de trabalho.

**II** – nos casos dos incisos VIII, X, XI e XIII do art. 2º, em importância a ser definida através dos critérios de repasse dos acordos, convênios, programas, ajustes, contratos e congêneres ou na ausência de tais critérios, observar-se-á as condições do mercado de trabalho.

**III** – nos casos do inciso IX, observar-se-ão os valores do mercado de trabalho.

De fato, o pagamento da gratificação carece de previsão legal explícita e inequívoca, devendo o Chefe do Poder Executivo ser instado a corrigir a omissão legislativa. Entretanto, diante da existência de menção à remuneração dos servidores para estabelecer parâmetro remuneratório, bem como do fato de que a instrução processual não evidenciou favorecimento a determinada pessoa ou grupo, entendo que a falha deve ensejar a aplicação de multa, sem reflexos negativos às contas prestadas. Cumpre, ainda, enviar cópia da decisão à representação do Tribunal de Contas da União, como sugerido pelo *Parquet*, tendo em vista que parte da despesa com o pagamento do benefício foi custeada com recursos federais.

### **Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência**

A Auditoria identificou o recolhimento insuficiente de contribuições previdenciárias patronais ao INSS, nos valores abaixo discriminados:

<b>Discriminação</b>	<b>Valor RGPS (R\$)</b>	<b>Valor RPPS (R\$)</b>
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	8.081.679,80	0,00
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	484.818,20	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Adições da Auditoria	0,00	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00	0,00
<b>7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)</b>	<b>8.566.498,00</b>	<b>0,00</b>
8. Alíquota *	21,0000%	0,00%
<b>9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)</b>	<b>1.798.964,58</b>	<b>0,00</b>
10. Obrigações Patronais Pagas	1.355.120,52	0,00
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	0,00	0,00
<b>12. Estimativa do valor não Recolhido (9 - 10 - 11)</b>	<b>443.844,06</b>	<b>0,00</b>

Observa-se que o **gestor recolheu no exercício valor correspondente a 75,33% do montante estimado.**

É imperioso ressaltar que o valor empenhado em 2019 foi de R\$ 1.751.946,26, sendo pagos R\$ 1.355.120,52. No corrente exercício, segundo o SAGRES, houve pagamento ao INSS do valor de R\$ 329.791,44, referente a restos a pagar do exercício de 2019. Além desses valores, o SAGRES registra pagamentos ao INSS no total de R\$ 155.772,76 a título de parcelamento de dívidas previdenciárias.

Ao examinar esses fatos, observa-se que o gestor fez o empenhamento integral das contribuições devidas (R\$ 1.751.946,26 – praticamente igual ao valor estimado pela Auditoria), pagando R\$ 1.355.120,52 em 2019 e R\$ 329.791,44 em 2020. Em face do exposto, entendo não subsistir eiva quanto à questão previdenciária.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Por todo o exposto, voto pela:

1. Emissão de parecer favorável à aprovação das contas de governo de responsabilidade do Sr. JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, prefeito do Município de APARECIDA, exercício de 2019;
2. Julgamento regular, com ressalvas das contas de gestão do Sr. JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, na qualidade de ordenador de despesas;
3. Declaração de atendimento total aos preceitos da LRF;
4. Aplicação de multa, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a 38,31 UFR-PB, ao Sr. JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, com fundamento no art. 56, II, da LOTCE;
5. Recomendações à atual Administração Municipal de APARECIDA no sentido de conferir estrita observância aos preceitos legais, de modo a evitar a repetição das falhas ora constatadas, bem como promova alteração na legislação municipal para dar suporte ao pagamento de gratificação aos contratados de forma temporária por excepcional interesse público na área da saúde; e
6. Remessa de cópia do presente processo à representação do Tribunal de Contas da União na Paraíba, tendo em vista a existência de recursos federais envolvidos no pagamento de gratificação à contratados sem amparo legal.

É o voto.

### **PARECER DO TRIBUNAL PLENO**

***Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-07.695/20, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, vencido o voto do Relator, na sessão realizada nesta data, decidem emitir parecer favorável à aprovação das contas de governo do SR. JÚLIO CÉSAR QUEIROGA DE ARAÚJO, Prefeito do Município de APARECIDA, exercício de 2019, com as ressalvas contidas no art. 138, inciso VI, do RITCE-PB.***

*Publique-se e intime-se.  
Sessão remota do Tribunal Pleno do TCE-Pb.  
João Pessoa, 25 de novembro de 2020.*

Assinado 25 de Novembro de 2020 às 18:23



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 25 de Novembro de 2020 às 15:48



**Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos**  
RELATOR

Assinado 26 de Novembro de 2020 às 12:53



**Cons. Antônio Gomes Vieira Filho**  
CONSELHEIRO

25 de Novembro de 2020 às 18:43



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
CONSELHEIRO

Assinado 25 de Novembro de 2020 às 16:02



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

2 de Dezembro de 2020 às 10:28



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
PROCURADOR(A) GERAL