



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Origem: Câmara Municipal de Aguiar

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019

Responsável: Francisca Adelania Paulino da Silva (Presidente)

Advogados: José Marcílio Batista (OAB/PB 8535)

Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)

Contador: Janusa Cristina Gomes Sotero (CRC/PB 5481)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Aguiar. Exercício de 2019. Cumprimento integral dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regularidade. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01697/20

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Aguiar**, relativa ao exercício de **2019**, de responsabilidade de sua Vereadora Presidente, Senhora FRANCISCA ADELANIA PAULINO DA SILVA.

Durante o exercício de 2019, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão, oportunidade em que foram emitidos 01 (um) relatório e 03 (três) alertas.

Encerrado o ano, a matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** (fls. 115/118), pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Carlos Alberto do Nascimento Vale, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP João Alfredo Nunes da Costa Filho, no qual a Auditoria indicou a ocorrência das seguintes máculas: 1) despesa orçamentária acima do limite fixado na CF/88, no valor de R\$7.278,23; e 2) contratação de pessoal para a prestação serviços habituais e rotineiros sem concurso público.

A Gestora foi notificada para ter ciência do conteúdo do relatório prévio e, conforme o caso, apresentar manifestação quanto aos fatos elencados pela Unidade Técnica, nos moldes da certidão de fl. 119.

Apresentação da prestação de contas anuais e, conjuntamente, da defesa quanto ao relatório prévio. Elementos anexados às fls. 130/181 e 182/211, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Depois, foi acostado o **Relatório PCA – Análise Defesa** (fls. 266/269), de autoria daquele mesmo ACP e subscrito pelos Chefes de Divisão e de Departamento, respectivamente, ACP's Eduardo Ferreira Albuquerque e Plácido Cesar Paiva Martins Júnior. Resumidamente, a partir das manifestações da Auditoria e demais elementos que integram a prestação de contas, observam-se as seguintes colocações e observações:

1. Na gestão geral:

- 1.1.** A **prestação de contas** A PCA foi enviada em 29/04/2020, dentro do prazo excepcionalmente facultado pela Portaria TCE/PB 52/2020, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 1.2.** A lei orçamentária anual (Lei 548/2018) **estimou** as transferências em **R\$777.720,00** e **autorizou despesas** em igual valor, sendo efetivamente **transferidos** R\$745.049,04 e **executadas despesas** no valor de R\$744.269,20;
- 1.3.** Não houve indicação de despesa sem **licitação**;
- 1.4.** O **gasto total** do Poder Legislativo (R\$744.269,20) foi de **7,07%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$10.528.442,38), ultrapassando o limite constitucional de 7%, em R\$7.278,23;
- 1.5.** A despesa com **folha de pagamento** (R\$499.722,00) atingiu o percentual de **67,81%**, dentro do limite de 70% em relação à receita da Câmara;
- 1.6.** Normalidade nos **balanços** e na movimentação **extraorçamentária**;
- 1.7.** Os **subsídios** dos Vereadores se comportaram dentro dos limites impostos pela legislação pertinente;
- 1.8.** Constatou-se, nos recolhimentos dos encargos **previdenciários** patronais, que, para um valor estimado de R\$104.941,62, houve pagamento de R\$106.197,62, R\$1.256,00 acima da estimativa.

2. Na gestão fiscal (Lei Complementar 101/2000):

- 2.1.** As **despesas com pessoal** (R\$605.919,62) corresponderam a **3,49%** da receita corrente líquida do Município, dentro do índice máximo de 6%;
- 2.2.** No final do exercício, não houve **saldo a pagar de despesas com pessoal**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

2.3. Os **relatórios** de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados conforme a legislação.

3. Não houve **denúncia** durante o exercício em análise:

4. Não foi realizada **diligência** na Câmara Municipal.

5. Ao término do Relatório PCA – Análise de Defesa, a Auditoria manteve as eivas inicialmente apontadas sobre **(5.1)** despesa orçamentária acima do limite fixado na CF/88, no valor de R\$7.278,23 e **(5.2)** contratação de pessoal para a prestação serviços habituais e rotineiros sem concurso público, bem como indicou nova constatação, pois **(5.3)** os Balanços Gerais e Demonstrativos Fiscais não foram integralmente elaborados em conformidade com os modelos preconizados no MCASP/STN.

6. Notificada, a Gestora não apresentou defesa, conforme atesta certidão de fl. 273.

7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 278/290), pugnou da seguinte forma:

Em face do exposto, este Órgão Ministerial pugna pelo (a):

EM PRELIMINAR:

a) **Pela notificação da gestora para que tome conhecimento do excesso remuneratório apontado pelo Parquet;**

NO MÉRITO:

a) **IRREGULARIDADE** das Contas em análise, de responsabilidade da Sra. Francisca Adelanina Paulino da Silva, relativas ao exercício de 2019;

b) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** à mencionada gestora, em decorrência do excesso de despesa, no valor de R\$ R\$ R\$ 7.278,23;

c) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** relativo ao excesso de remuneração apontado pelo Parquet, no valor de R\$ 5.826,60;

d) **APLICAÇÃO DE MULTA** com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB, por transgressão a regras legais/constitucionais;

e) **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão no sentido da necessária criação de cargos públicos efetivos bem como da realização de concurso público para provê-los, em atendimento aos preceitos constitucionais e, ainda, da adoção dos modelos de balanços dispostos no MCASP/STN.

8. O processo foi agendado, com as intimações de estilo (fl. 437).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade). Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O olhar tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*²

¹ NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.

² VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Sobre a preliminar levantada pela Representante do Ministério Público tangente a excesso de remuneração.

O Ministério Público Especial suscitou possível excesso de remuneração auferido pela Presidente da Câmara Municipal (fls. 288/289).

Neste ponto específico, não se apresenta razoável adotar a remuneração do Deputado Federal, como ponto de partida, sem se cotejar adequadamente a sua composição, notadamente diante de variadas verbas notoriamente componentes do seu valor final.

A possibilidade de subsídio diferenciado para o Presidente da Câmara já foi objeto de Consulta, nos autos do Processo TC 00473/01 (Parecer Normativo PN – TC 00005/01), cujo parecer do Ministério Público de Contas, da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, assim concluiu:

“No que tange à possibilidade de concessão de verba de representação ao Vereador Presidente da Câmara, nos acostamos ao entendimento do ilustre Assistente Especial. Com efeito, assim dispõe o § 4º, do art. 39, da CF:

§ 4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Infere-se do texto acima, que a remuneração dos detentores de mandato eletivo como, por exemplo, os Vereadores, deve ser fixada em parcela única, contudo, a vedação de que ao subsídio sejam adicionadas outras parcelas não é óbice para que sejam fixadas remunerações diferenciadas para os membros da Mesa Diretora, posto que exercem funções de cunho administrativo, que extrapolam as atividades legislativas comuns”.

Na mesma toada, membros da Magistratura e do Ministério Público (por extensão, dos Tribunais e do Ministério Público de Contas, como ocorre aqui no TCE/PB) podem receber verba pelo exercício da Presidência e da Procuradoria Geral nos respectivos órgãos que dirigem, nos termos da Resolução 13/06 do Conselho Nacional de Justiça e da Resolução 09/06 do Conselho Nacional do Ministério Público:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Resolução 13/06, do CNJ	Resolução 09/06, do CNMP
<p><i>Art. 5º As seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas:</i></p> <p><i>II - de caráter eventual ou temporário:</i></p> <p><i>a) exercício da Presidência de Tribunal ...;</i></p>	<p><i>Art. 4º Estão compreendidas no subsídio de que trata o artigo anterior e são por esse extintas todas as parcelas do regime remuneratório anterior, exceto as decorrentes de:</i></p> <p><i>II – gratificação pelo exercício da função de Procurador-Geral ...;</i></p>

E essas verbas, quando recebidas juntamente com os subsídios, subordinam-se ao teto da remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal, conforme esclarecedor voto do ex-Ministro Cezar Peluso, nos autos da ADI 3854-1/DF:

A entender-se outro modo, um dos resultados práticos é que, em relação às categorias federais dessa mesma estrutura judiciária nacional, não poucos casos haverá em que, perante o limite máximo do subsídio dos magistrados, correspondente a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento (90,25%) do valor do subsídio dos Ministros desta Corte (art. 93, inc. V), será lícito somarem-se vantagens de caráter pessoal, até o valor do teto remuneratório equivalente ao valor do subsídio mensal dos membros desta Corte (art. 37, inc. XI, 1ª parte). Já, na variante estadual daquela mesma estrutura, coincidindo o teto remuneratório com o subteto do subsídio, limitados ambos a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento (90,25%) do valor subsídio dos Ministros desta Casa (art. 37, inc. XI, 2ª parte, cc. art. 93, inc. V), nenhuma verba retributiva poderá ser acrescida aos vencimentos dos servidores.

Daí, o normativo do TCE/PB, sobre o limite relacionado ao Presidente da Câmara, ter adotado como paradigma o Deputado Presidente da Assembleia Legislativa, com valor de subsídio limitado ao da remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal, como base para calcular, com espeque na população do Município, o teto remuneratório do Dirigente do Parlamento Mirim, sem perder de vista, ainda, o subteto relativo ao Prefeito do Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Por tudo, inexistente excesso de remuneração, à luz na primeira análise realizada pela Auditoria com base na Resolução Processual RPL – TC 00006/17, conforme relatório de fl. 117:

9	Verificação de Excesso na Remuneração do Presidente da Câmara de Vereadores	Remuneração do Presidente da Assembleia (Lei 10.435/15, art. 1º, PU (a)²):	R\$ 405.156,00
		Limite Percentual Remuneração de Vereadores (art.29, inc. VI, CF) (b):	20%
		Limite para Remuneração em R\$ (c) = (a) x (b)	R\$ 81.031,20
		Remuneração Anual do Presidente da Câmara (d)	R\$ 66.600,00
		Excesso de Remuneração (e) = (d) - (c)¹	R\$ 0,00

Assim, cabe rejeitar a preliminar suscitada.

Feitas as considerações iniciais passa-se a comentar sobre as eivas remanescentes indicadas pela Auditoria, agrupando-as pela similitude, quando for o caso.

Despesa orçamentária acima do limite fixado na CF/88, no valor de R\$7.278,23.

No exame levado a efeito (fls. 115/116), a Unidade Técnica de Instrução apontou como eiva a ocorrência de despesas orçamentária acima do limite fixado na Constituição Federal, no montante de R\$7.278,23. Segundo apurou a Auditoria, a despesa total do Poder Legislativo foi de R\$744.269,20, quando deveria ser de no máximo R\$736.990,97. Veja-se o quadro demonstrativo elaborado:

Despesa Total do Poder Legislativo Art. 29-A	Total da Despesa do Legislativo (a):	R\$ 744.269,20
	Base de Cálculo Receita Tributária + Transferência Constitucional (ano anterior) (b):	R\$ 10.528.442,38
	Limite % dos Gastos do Legislativo (c):	7%
	Limite dos Gastos do Legislativo (d) = (c) x (b):	R\$ 736.990,97
	Diferença (a - d)¹	R\$ 7.278,23

Em sua defesa (fls. 182/183), a Gestora responsável argumentou que, ao valor das receitas e transferências tributárias do exercício anterior apontado no relatório inicial (R\$10.528.442,38), deveria ser adicionada a quantia de R\$115.115,40, relativa à contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública (COSIP). Com isso, a base de cálculo do limite constitucional da despesa do legislativo passaria para R\$10.643.557,78, resultando o referido limite (7%) em R\$745.049,04, acima da despesa total realizada (R\$744.269,20).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Depois de examinar os argumentos defensórios (fl. 267), a Auditoria não os acatou sob o fundamento de que, embora a contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública (COSIP) possa compor a base de cálculo do referido limite constitucional, o valor indicado consta como “outras receitas primárias – principal” no Balanço Orçamentário da Prefeitura Municipal da PCA de 2018.

Por seu turno (fls. 279/285), o Ministério Público de Contas consignou seu entendimento no sentido de que não seria possível a inclusão do montante de R\$115.115,40 na respectiva base de cálculo, por compreender que a COSIP apresentaria arrecadação vinculada. Segundo o *Parquet* de Contas, a COSIP não atenderia à disposição legal para seu enquadramento como receita tributária, mas sim como receita de contribuição, não podendo fazer parte da base de cálculo disposta do art. 29-A da Constituição Federal.

Em que pese a tese desenvolvida pelo Ministério Público de Contas, há dez anos este Tribunal vem consolidando o entendimento de que a COSIP integra a base de cálculo para calcular o limite de despesa das Câmaras Municipais, conforme Pareceres Normativos PN – TC 00025/10 (Processo TC 02464/10), 00005/11 (Processo TC 03417/10) e 00003/17 (Processo TC 00954/17). Vejam-se as partes dispositivas dos referidos Pareceres Normativos:

Parecer Normativo 00025/10:

PROCESSO TC 02464/10

DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 02464/10, que trata de Consulta formulada a este Tribunal de Contas pelo Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa, Senhor Durval Ferreira da Silva Filho, objetivando a manifestação desta Corte acerca da possibilidade de inclusão de determinadas Receitas Públicas na composição da base de cálculo para o limite da despesa do Poder Legislativo, fixado no Art. 29-A da Carta Magna de 1988, e,

CONSIDERANDO o Parecer da Auditoria, o Parecer da Consultoria Jurídica e o Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO o Relatório e o voto do Relator e o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), POR MAIORIA, vencido o voto do Relator e do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, no tocante à não inclusão da receita proveniente da contribuição para o custeio de iluminação pública na composição da base de cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, de que trata o Art. 29-A da Constituição Federal, **DECIDEM**, na sessão plenária realizada nesta data, dando conhecimento à presente Consulta nos termos em que foi formulada, que:

I - A receita proveniente dos acréscimos legais da receita tributária (juros, multa e correção monetária) compõe a base de cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, de que trata o Art. 29-A da Constituição Federal;

II - A receita proveniente da contribuição para o custeio de iluminação pública compõe a base de cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, de que trata o Art. 29-A da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Parecer Normativo 00005/11:

DECIDEM os membros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade de votos, em sessão plenária realizada nesta data, conhecer da consulta e, no mérito, responder nos termos do relatório da Auditoria, subscrito pelas ACP, Fabiana L.C.R. de Miranda e Cristina de Melo França, constante às fls. 24/30, deste processo, o qual passa a fazer parte integrante desta decisão, e, resumidamente expõe que:

- I. Os recursos provenientes da Contribuição do Serviço de Iluminação Pública bem como da Contribuição pela Intervenção no Domínio Econômico – CIDE integram a base de cálculo a base de caçulo prevista no artigo 29-A da Constituição Federal, que serve como parâmetro na verificação do limite máximo para as despesas do Poder Legislativo, não significando que o referido Poder tenha direito ao recebimento de valores correspondentes às respectivas contribuições;
- II. A Contribuição dos servidores ativos para RPPS não se enquadra como receita tributária, mas sim como receita de contribuições e portanto não compõe a base de cálculo descrita no art. 29-A da Constituição Federal;
- III. Não cabe atualização monetária da receita tributária do exercício anterior, uma vez que o próprio texto do art. 29-A, exclui a idéia de atualização monetária.

Parecer Normativo 00003/17:

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC Nº 00954/17, e, **CONSIDERANDO** o Relatório e Voto do Relator, o pronunciamento da Auditoria e da Consultoria Jurídica, e o mais que dos autos consta, **DECIDEM** os membros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade de votos, em sessão plenária realizada nesta data, conhecer da consulta, e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

- a) os recursos de repatriação de que trata a Lei 13.254/2016, recebidos pelos municípios em 2016 (tributos e multas) como parte integrante do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) devem compor a base de cálculo para o limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, conforme art. 29-A da CF/88;
- b) o fato de os recursos provenientes da Repatriação (tributos e multas) serem incluídos na base de cálculo para o limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, não implica, necessariamente, em aumento imediato do valor a ser repassado ao Legislativo, devendo ser observados os limites impostos pela Constituição da República, conforme art. 29-A da CF/88, os quais não poderão ser ultrapassados, sob pena de se configurar crime de responsabilidade do Prefeito, conforme Art. 29-A, § 2o, inciso I e
- c) em relação à inclusão da contribuição para o custeio de iluminação pública (COSIP), na base de cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, remete-se ao Parecer Normativo – PN – TC nº 00025/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Nesse compasso, o montante relativo à COSIP deve integrar a base de cálculo, passando, pois, o valor para R\$10.643.557,78, resultando o referido limite em R\$745.049,04. Como a despesa foi de R\$744.269,20, o índice de despesa situou-se em 6,99%, abaixo do limite constitucional de 7%. Não houve, portanto, ultrapassagem ao limite estabelecido.

Contratação de pessoal para a prestação serviços habituais e rotineiros sem concurso público.

Na análise envidada (fl. 115), a Auditoria apontou como mácula a contratação de serviços técnicos de informática (MATHEUS MEDEIROS DE ARAÚJO LEITÃO - fls. 109/110) e serviços de consultoria jurídica (BATISTA & REMIGIO ADVOGADOS – fls. 112/113), indicando que tais serviços seriam habituais e rotineiro e, por essa razão, deveriam ser prestados por servidor público efetivo aprovado através de concurso público.

Em sua defesa (fls. 183/206), sinteticamente, a Gestora argumentou que o entendimento jurisprudencial dominante seria no sentido de que tais contratações podem ocorrer por inexigibilidade de licitação, sendo inviável a realização de licitação, por ser igualmente inviável a competição entre os licitantes.

Por seu turno (fl. 268), a Unidade Técnica não acolheu os argumentos defensórios, sob o fundamento de que as seria *“indevida contratação de terceiros para a execução de serviços habituais e rotineiros do serviço público, que devem ser realizados por servidores efetivos admitidos por concurso público”*.

Nessa mesma linha de raciocínio se deu a manifestação do Órgão Ministerial, conforme se observa dos seguintes trechos (fls. 286/287):

Ainda, em análise dos autos, quanto aos serviços de consultoria jurídica, constata-se ausência de singularidade nos serviços prestados, tendo em vista que a descrição dos referidos serviços às fls. 112/113 se refere a *“prestação de serviços técnicos especializados na área jurídica, defesa jurídica da câmara municipal, elaboração de projetos de lei, atos administrativos, decretos, portarias e requerimentos...”*. Conclui-se, portanto, que tais serviços são ordinários da atividade legislativa, devendo o órgão dispor de pessoal próprio para a realização.

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20
Processo TC 00017/19

Do mesmo modo, no que se refere aos serviços técnicos de informática, constata-se a caracterização de serviços ordinários (fls. 109/110), devendo a Câmara possuir quadro próprio, de servidores efetivos providos via concurso público, para a sua realização.

Dessa forma, entende este Ministério Público de Contas pela irregularidade na contratação irregular de serviços habituais e rotineiros de serviço público, que devem ser realizados por servidores efetivos providos via concurso público, conforme os ditames constitucionais.

No que tange aos serviços de assessoria jurídica, este Tribunal de Contas já orientou a todos os seus jurisdicionados sobre a contratação de serviços técnicos, conforme dicção do Parecer Normativo PN – TC 00016/17, lavrado nos autos do Processo TC 18321/17:

PROCESSO TC N.º 18321/17

Objeto: Consulta

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Consulente: Emerson Fernandes Alvino Panta

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – CONSULTA FORMULADA POR PREFEITO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER NORMATIVO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 1º, INCISO IX, e § 3º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 C/C O ARTS. 2º, INCISO XV, E 174, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL – QUESTIONAMENTO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA DE PROFISSIONAIS OU EMPRESAS PARA PATROCINAR OU DEFENDER O ENTE PÚBLICO EM DEMANDA JUDICIAL PARA RECUPERAÇÃO DE VALORES DE ROYALTIES – LEGITIMIDADE DO CONSULENTE – INTERPRETAÇÃO DE PRECEITOS DE DIREITO PÚBLICO EM TESE – COMPETÊNCIA DA CORTE PARA OPINAR SOBRE O OBJETO ABORDADO – NECESSIDADE DE ATENDIMENTO INTEGRAL DOS DISPOSITIVOS PREVISTOS NA LEI NACIONAL N.º 8.666/1993 – NORMATIZAÇÃO DA MATÉRIA. Os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades através de inexigibilidades de licitações, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993).

PARECER PN – TC – 00016/17

O entendimento desta Corte de Contas externado por meio do indigitado Parecer foi no sentido de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação é circunstância que pode ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro DIAS TOFFOLI, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

“Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecido, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...

Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, conseqüentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

A liberdade de escolha, reconhecimento, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração” (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de **inexigibilidade** ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, **no que couber**, com os seguintes elementos:*

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Após, como bem consigna o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: **“Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança”**.

Assim procedendo, restará cumprido o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

Os procedimentos foram protocolados através dos documentos a seguir captados do Mural de Licitações, disponível para consulta no portal deste Tribunal (www.tce.pb.gov.br) e não há questionamentos quanto às formalidades de contratação:



TCE-PB
Tramita 20.5.17

Listagem de Processos Listagem de Documentos Gerenciar PUSH

Licitações realizadas e homologadas

Ente: Aguar Jurisdicionado: Câmara Municipal de Aguar Modalidade: Inexigibilidade Objeto: Homologada entre: 01/01/2019 e 31/12/2019 Procurar

Listagem de licitações realizadas

Jurisdicionado	Número	Modalidade	Valor	Data Homologação	Situação	Objeto	Edital	Protocolo no TCE
Câmara Municipal de Aguar	00002/2019	Inexigibilidade	R\$ 9.000,00	20/08/2019	Homologada	SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA-ADMINISTRATIVO PRESTADOS A MESA E AS COMISSÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE AGUIAR		Doc. 63783/19
Câmara Municipal de Aguar	00001/2019	Inexigibilidade	R\$ 45.600,00	15/03/2019	Homologada	Contratação de empresa especializada em contabilidade e gestão pública para a prestação de serviços de assessoria e consultoria dividida em módulos, subdivididos em três partes, planejamento, execução-acompanhamento e prestação de contas aos órgãos de controle e fiscalização referente aos dados contábeis pertencentes à Câmara Municipal de Aguar – PB.		Doc. 48195/19



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

Nesse compasso, não há cogitar descumprimento do Parecer Normativo PN – TC 00016/17.

Em relação aos serviços técnicos de informática, contratados junto ao Senhor MATHEUS MEDEIROS DE ARAÚJO LEITÃO, no valor mensal de R\$400,00 (fls. 109/110), destinados à manutenção do sítio eletrônico da Câmara Municipal, mostra-se como sendo um serviço que pode ser contratado junto à terceiro, seja pessoa física ou jurídica, não tendo que ser, necessariamente, prestado por servidor efetivo.

No mais, não foram indicados excesso de preço ou falta de realização dos serviços contratados.

Balancos Gerais e Demonstrativos Fiscais não foram integralmente elaborados em conformidade com os modelos preconizados no MCASP/STN.

Foi consignada pela Auditoria (fl. 268) falha atinente à confecção de balanços de demonstrativos fiscais e contábeis referentes ao exercício em análise. Essa inconformidade foi exposta pela Unidade Técnica no Relatório PCA - Análise Defesa, não tendo sido apresentados esclarecimentos por parte da Gestora, apesar de lhe ter sido facultada oportunidade.

Para o Ministério Público de Contas (fl. 288), “em análise às fls. 155/156, constata-se a presença do Ativo Não Circulante e ausência dos itens apontados pelo Órgão Auditor (Ativo Circulante, Passivo Circulante e Passivo Não Circulante). Conclui-se, portanto, que o modelo de balanço utilizado não seguiu as recomendações dispostas no MCASP/STN”.

Sobre esse assunto, convém ressaltar que a constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC³. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

³ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

Deve a gestão do Poder Legislativo Municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara os valores dos bens incorporados ao patrimônio em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

- 1) **REJEITAR** a preliminar de intimação por excesso de remuneração;
- 2) **DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 3) **JULGAR REGULAR** a prestação de contas ora examinada;
- 4) **RECOMENDAR** o adequado registro contábil nos demonstrativos para refletir a real situação orçamentária e financeira da Câmara; e
- 5) **INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08462/20

Processo TC 00017/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 08462/20**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **Aguiar**, relativa ao exercício de **2019**, sob a responsabilidade de sua Vereadora Presidente, Senhora FRANCISCA ADELANIA PAULINO DA SILVA, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) REJEITAR a preliminar de intimação por excesso de remuneração;

II) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III) JULGAR REGULAR a prestação de contas ora examinada;

IV) RECOMENDAR o adequado registro contábil nos demonstrativos para refletir a real situação orçamentária e financeira da Câmara; e

V) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 08 de setembro de 2020.

Assinado 8 de Setembro de 2020 às 15:42



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 22 de Setembro de 2020 às 11:04



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO