



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.129/18

RELATÓRIO

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Douto Procurador Geral, Srs. Conselheiros Substitutos.

Cuida-se nos presentes autos da Gestão Fiscal e Gestão Geral (**Prestação Anual de Contas**) do **Sr. Odir Pereira Borges Filho**, Prefeito do município de **Catingueira/PB**, exercício **2017**, encaminhada a este **Tribunal** em **31.03.2018**, dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o Relatório Inicial de fls. 1215/336, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei nº 575, de 02.01.2017, estimou a receita em **R\$ 26.173.862,00**, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais até o limite de 30% do total orçado. Foi também autorizado pelas Leis nº 584 e 586 créditos especiais no valor total de R\$ 305.000,00. Desses valores, a receita arrecadada somou **R\$ 13.559.298,49** e a despesa realizada **R\$ 13.211.106,48**. Os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram **R\$ 4.648.988,95** e os especiais **R\$ 305.000,00**, cuja fonte foi a anulação de dotações;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram **R\$ 2.422.521,33**, correspondendo a **24,95%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **66,25%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram **R\$ 2.143.457,40**, correspondendo a **23,72%** das receitas de impostos, inclusive transferências;
- Os investimentos em obras públicas somaram **R\$ 95.673,84**, representando **0,72%** da despesa total orçamentária. O seu acompanhamento observará os critérios estabelecidos na RN TC nº 06/2003;
- Não houve excesso na remuneração paga aos agentes políticos do Poder Executivo;
- Os Balanços Orçamentário, Patrimonial e Financeiro foram corretamente elaborados. Este último apresentou, ao final do exercício, um saldo de **R\$ 1.123.977,17**, distribuídos entre caixa e bancos, nas seguintes proporções 0,21% e 99,79%, respectivamente;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou **R\$ 12.568.384,69**, equivalente a **93,70%** da Receita Corrente Líquida – RCL, dividindo-se nas proporções de 10,70% e 89,30% entre fluante e fundada, respectivamente, quando confrontada com a do exercício anterior apresenta um acréscimo de 17,39%;
- Os gastos com Pessoal atingiram **R\$ 8.305.513,40**, correspondendo a **52,09%** da RCL. Enquanto que os do Poder Executivo, representou **48,84%**;
- Os RGF e REO foram elaborados conforme as normas legalmente estabelecidas, com a comprovação de suas respectivas publicações;
- O repasse para o Poder Legislativo obedeceu aos limites estabelecidos na Constituição Federal;
- Foi realizada diligência *in loco* no período de 15/05/2017 a 17/05/2017, para análise do presente processo;
- Não há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no exercício.

Além desses aspectos, o Órgão de Instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação do Gestor do município, **Sr. Odir Pereira Borges Filho**, que apresentou defesa nesta Corte, conforme consta das fls. 2004/695 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o Relatório de Análise de Defesa de fls. 2701/23 dos autos, entendendo remanescer as seguintes falhas:

- **Abertura de Créditos Adicionais – suplementares ou especiais sem a devida indicação dos recursos correspondentes (item 4.0.1);**

A Defesa diz que consta no Decreto nº 41/2017 as fontes dos recursos suplementares abertos, no valor de R\$ 1.084.525,12, qual seja a anulação de dotações. Também foram concedidos créditos suplementares à Câmara Municipal, no valor de R\$ 20.782,10. Contudo, os créditos adicionais abertos estão abaixo do limite de 30% que foi autorizado na LOA e as fontes de abertura foram as anulações de dotações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.129/18

A Auditoria diz que em nenhum momento foi apontada a ausência de autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais, o que está em questão é a fonte de recursos para a abertura dos mesmos. Da análise dos decretos em comento, constatou-se que a fonte de recursos utilizada para a abertura dos mesmos foi a anulação de dotação orçamentária. Ao confrontarmos os créditos adicionais abertos, ao longo do exercício de 2017 (R\$ 4.648.988,95) com a fonte utilizada para a sua abertura (R\$ 4.628.206,84), ficando assim sem indicação de recursos correspondentes créditos adicionais suplementares, no valor de **R\$ 20.780,10**.

- **Ocorrência de Déficit Financeiro, no valor de R\$ 788.493,26 (item 5.1.1);**

O defendente diz que examinando o quadro do superávit/déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, segundo as normas contidas na Lei nº 4.320/64 e MCASP da 7ª Edição e que esses cálculos são obtidos discriminados por Fontes de Recursos, sendo assim a única fonte de recurso deficitária foi a 00 – Recursos Ordinários, na ordem de R\$ 893.050,49, porém as demais fontes são todas superavitárias.

A Unidade Técnica diz que a tese do defendente é que a apuração do resultado financeiro deveria ser realizada por fonte de recursos. Essa tese não encontra respaldo na legislação em vigor. De acordo com o disposto no § 2º da Lei nº 4.320/64 o resultado financeiro é a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro. Dessa forma, na apuração do resultado financeiro algumas fontes poderão apresentar déficits e outras superávits. Entretanto, a oscilação entre o saldo das fontes de recursos não deve influenciar no resultado financeiro, uma vez que, o mesmo é representado pela diferença entre o total do Ativo Financeiro e do Passivo Financeiro.

- **Fracionamento de Despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (item 6.0.1);**

A Defesa discorda da Auditoria e diz que vai tratar pontualmente cada objeto demonstrando que não houve fracionamento de despesas. Vale salientar que se trata da primeira gestão de um novo Governo no Município de Catingueira, onde a atual Gestão encontrou prédios e equipamentos públicos absolutamente abandonados.

Os objetos apontados pela Auditoria como não licitados ou fracionados foram os seguintes:

a) Serviços de Reforma e Recuperação de Prédios Públicos (R\$ 57.994,59);

Verificando os referidos Empenhos nº 320, 322 e 1259, todos esses estão respaldados no Decreto de Calamidade Administrativa. Daí porque em situações como esta a própria Lei de Licitações já prevê em seu artigo 24, IV, inclusive a possibilidade de dispensa de licitações em razão da urgência na realização das obras. Informou também que o Empenho nº 2082, que foi para a reforma da Unidade de Saúde e, em que pese não abarcada temporalmente pelo Decreto de Calamidade Pública, não ultrapassou o limite de dispensa de licitação para obras, de modo que se encontra justificado.

A Unidade Técnica informou que o Decreto de Calamidade Pública Administrativa foi emitido no início da gestão e após a constatação da ausência de bens necessários para a prestação de serviços essenciais à população do Município. Em situações como a descrita pelo Gestor a jurisprudência dos Tribunais de Contas vem admitindo, nos casos do início da gestão, a utilização do instituto da Dispensa de Licitação (art. 24 da Lei nº 8.666/93) em face de tal demanda. Assim considerando o posicionamento doutrinário exposto, constata-se que as despesas apontadas nos empenhos 320 e 322 estão enquadrados no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, uma vez que foram realizados no período de vigência do Decreto de Calamidade Pública (09 de janeiro a 06 de junho de 2018) e estão relacionados ao desempenho das atividades essenciais da Administração Municipal.

Quanto aos empenhos nº 1215 e 2082, estes foram emitidos fora da vigência do Decreto em análise e quando somados (por tratar-se de objetos idênticos) ultrapassaram o limite fixado na Lei de Licitações e Contratos, descumprindo normas da RN TC nº 07/2010.

Dessa forma, da relação dos empenhos de despesas com serviços de reforma e recuperação de prédios públicos, apontados como despesas sem licitação, deve ser excluído o valor de R\$ 28.720,53 (Empenhos nº 320 – R\$ 14.750,45 e nº 322 – R\$ 13.970,08). **Permanecendo como despesas não licitadas o valor de R\$ 29.274,06, relativas aos empenhos nº 1215 e 2082.**

b) Contratação de Exames Laboratoriais (R\$ 10.711,00);

O Interessado afirma que o valor que foi ultrapassado da dispensa foi muito pouco e que realmente foi uma situação que se mostrou imprevisível ao final do exercício. Não se acreditava que os gastos com exames pudessem ultrapassar o limite de dispensa, haja vista a reativação dos equipamentos de saúde do Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.129/18

A Auditoria diz que nos argumentos apresentados pelo defendente observa-se que em nenhum momento houve a contestação do fato apontado, a defesa apenas apontou as causas que resultaram tal fato.

c) Locação de Veículos (R\$ 18.000,00);

O defendente alega que, do total das despesas apontadas como não licitadas a importância de R\$ 10.500,00 (empenhos 106, 319 e 541) foram realizadas no início da gestão e são referentes a serviços essenciais prestados a população e, considerando o fato do município, no período em que as mesmas foram realizadas, encontrar-se em estado de calamidade administrativa estão abrangidas na hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 24 da Lei 8666/93.

O Órgão Auditor acatou os argumentos da defesa considerando que essas locações de veículos foram para serviços de transporte de entulhos realizado nos meses de janeiro a março de 2017, dentro do período de vigência do Decreto de Calamidade Pública Administrativa. **Assim fica regularizada tal falha.**

d) Aquisição de Equipamentos Médicos (R\$ 23.348,00);

O Defendente alega que as despesas apontadas como não licitadas estão amparadas pelos seguintes processos licitatórios: Pregão Presencial nº 03/2017, 04/2017, 32/2017 e 33/2017. E por um equívoco da Administração Municipal quando do envio das informações ao SAGRES, os empenhos não foram vinculados ao processo licitatório correspondente.

A Auditoria, após a análise das informações apresentadas, acatou os argumentos da defesa, considerando regularizados os gastos com a aquisição dos equipamentos médicos.

e) Aquisição de Refeições (R\$ 17.200,00);

Segundo a defesa foram algumas despesas com características distintas, conforme explicações a seguir:

O Empenho nº 100 (01/02/2017), no valor de R\$ 5.100,00 foi para o fornecimento de refeições para o pessoal das bandas musicais, pessoal do SAMU e para o pessoal das secretarias envolvidas na tradicional festa de São Sebastião, ocorrida no Município, no primeiro mês da gestão do atual prefeito, portanto não havia tempo de realizar um processo licitatório para o evento, que ocorre no final do mês de janeiro.

O Empenho nº 272 (06/03/2017), no valor de R\$ 1.330,00 destinou-se ao pagamento das refeições fornecidas no Encontro Pedagógico realizado pela Secretaria da Educação, o qual reuniu os professores para traçarem as metas programáticas para o ensino durante o ano letivo.

Os Empenhos 705 (R\$ 4.270,00), bem como os 2010 e 2011 (R\$ 6.500,00) foram despesas com refeições anteriores à homologação do Pregão Presencial nº 26/2017, iniciado em 06/04/2017 e finalizado em 24/04/2017. Enquanto o Pregão Presencial estava em andamento, o Município achou que não deveria suspender o fornecimento quando necessários. Porém a partir da finalização do processo licitatório as despesas passaram a ser amparadas no processo já informado, cujo vencedor da licitação foi a Empresa Marcelo Brito de Oliveira – CNPJ nº 27.126.402/0001-93.

A Auditoria diz que não houve contestação pela Defesa do valor apontado como não licitado, apenas tentou justificar a ocorrência do fato.

f) Aquisição de Peças para Veículos (R\$ 23.606,12).

Segundo o Interessado algumas despesas foram precedidas de licitação, contudo não foi vinculado no SAGRES a licitação ao respectivo empenho, a exemplo dos Empenhos nº 303 e 308, cuja licitação foi o Pregão Presencial nº 18/2017.

Quanto aos demais serviços de manutenção de veículos, informamos que foram serviços realizados na FIAT COPAUTO, SEUDÃO AUTOMORES e SANTANA VEÍCULOS, são concessionárias autorizadas das marcas Fiat, Chevrolet e Volkswagen e que são as únicas concessionárias autorizadas na região, que ficam localizadas no município de Patos. Foram serviços feitos nos veículos de Fiat MOBI (Placa QFL-3134), Fiat Palio (Placa OFC-9931) e Fiat Palio (Placa OFC-9951), foram veículos novos locados pelo município e por questão do contrato e da garantia, as manutenções necessitam ser realizadas nas oficinas autorizadas. Também tivemos veículos adquiridos pelo Município (Chevrolet SPIN – Placa QFE-2343) e (Ambulância SAVEIRO – Placa QFZ-3235) que também necessitam de manutenção das oficinas autorizadas, para que não percam a garantia do fabricante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 06.129/18

A Auditoria informa que das despesas apontadas como não licitadas, devem ser excluídas a importância de R\$ 13.891,00, uma vez que tais despesas foram decorrentes do processo licitatório Pregão Presencial n° 09/2017. Quanto aos demais gastos, a defesa comprovou que as mesmas foram referentes às aquisições de peças junto a fornecedor exclusivo para veículos novos e no período de vigência da garantia, hipótese prevista no artigo 24, inciso XVII, da Lei 8.666/93. Portanto, consideram-se sanadas tais despesas.

Assim, após os argumentos apresentados restaram como despesas consideradas fracionadas e não licitadas, os seguintes valores:

Serviços de Reforma e Recuperação de Prédios Públicos	R\$ 29.274,06
Contratações de Exames Laboratoriais	R\$ 10.711,00
Aquisições de Refeições	R\$ 17.200,00

- **Ocorrência de Irregularidades nos procedimentos licitatórios (item 6.0.2);**

O Interessado discorda das falhas apontadas pela Auditoria, a saber: *ausência da especificação completa dos bens, do quadro e quantidades que se pretende adquirir; adoção como preço de referência a tabela da ABC FARMA e a não realização de pesquisa de mercado.* Segundo a defesa, apenas a título de argumentação, que na modalidade pregão, não é exigível que a pesquisa de preços prévia seja disponibilizada, mas tão somente o valor orçado (art. 3° da Lei n° 10.520/2002). Também, deve-se observar que a Tabela ABCFARMA já é uma pesquisa de preços praticada no mercado e serve para tal finalidade.

No tocante a adoção do preço de referência da ABC FARMA, onde entendeu a Auditoria que não se presta como parâmetro para determinante das licitações públicas, uma vez que se destina ao mercado varejista, daí porque o Município deveria utilizar a tabela CMED, nos termos da jurisprudência do TCU. O primeiro ponto que a defesa traz é que sobre a jurisdição desse Egrégio Tribunal de Contas do Estado, o Gestor desconhece a Resolução Normativa ou Instrução que determine a utilização da Tabela CMED, tanto é que acredita-se que quase todos (senão todos) os municípios da Paraíba adotam a tabela ABC FARMA como referência para licitações em medicamentos notadamente por se tratar de uma tabela mais completa e atualizada diante das inovações farmacológicas constantes no mercado. Por fim, devemos frisar que a Lei n° 10.520/2002, notadamente no artigo 3°, II, estabelece que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição e a Tabela da ABC FARMA cumpre com os requisitos legais de maneira mais efetiva que a CMED, conforme já frisado.

O Órgão Auditor diz que as contratações públicas, decorrentes sejam de procedimento licitatório, sejam de contratação direta, devem ser precedidas de adequada estimativa de seus custos. Tanto a Lei n° 8.666/93 (art. 7°, § 2°, inciso II e art. 40, § 2°, inciso II) quanto a Lei n° 10.520/2002 (art. 3°, inciso III) exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração. Porém, nenhum desses ou de outros diplomas legais determinavam como deve ser realizada essa estimativa. Portanto, a Administração Pública sempre se balizou, nessa seara, pela prática administrativa e por determinações exaradas pelos Tribunais de Contas, que, em suas decisões, desde há muito, sempre prescreveu ao menos a necessidade de obtenção de, no mínimo, três orçamentos para a realização da pesquisa de preços.

Atualmente a pesquisa de preços não pode se limitar aos tradicionais orçamentos de fornecedores. É preciso levar em conta todas as fontes de referência disponíveis, com a maior amplitude possível. O que se espera é que a pesquisa de preços seja realizada com amplitude suficiente, proporcional ao risco da compra, privilegiando a diretriz emanada pelo art. 15 da Lei n° 8.666/93, a fim de que o balizamento seja fundamento nos preços praticados pela Administração Pública. Dessa forma, a Administração não deveria ter adotado como preço de referência os preços constantes na tabela ABC FARMA, que, na verdade, é um periódico da área farmacêutica e em hipótese alguma substitui a necessária pesquisa de preços que deve subsidiar as contratações da Administração Pública.

Destaque-se que o Ministério da Saúde instituiu e mantém na página do Órgão na internet o portal denominado Banco de Preços em Saúde – BPS. Neste banco de preços são registradas as aquisições de produtos da área médica, incluindo medicamentos, por inúmeras unidades hospitalares sediadas em diferentes Estados da Federação. Para acessar os preços dos produtos ali registrados não se faz necessária a utilização de senha ou prévio cadastramento, sendo a consulta franqueada a qualquer interessado. Sendo assim, independente de o BPS vir ou não a constituir um sistema de registro de preços, o fato é que esses servem de referência para fins de balizamento dos preços contratados no âmbito da Administração Pública, nas três esferas de governo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.129/18

Quanto a não especificação dos produtos a ser adquiridos no processo licitatório em análise, ao utilizar como descrição do objeto a ser licitado os medicamentos constantes na tabela ABC FARMA, a Administração contrariou o art. 7º, § 4º, art. 14 e art. 40 da Lei nº 8.666/93. Ressalte-se que a tabela usada como termo de referência possui um imenso número de medicamentos, o que gera uma imprevisibilidade de qual medicamento vai ser adquirido e a quantidade a ser comprada. Além de ir de encontro à norma legal, a não quantificação do objeto da licitação pode gerar prejuízo a Administração uma vez que a quantidade dos itens a serem adquiridos reflete diretamente no valor da proposta (ganhos decorrentes da economia de escala).

- **Contratação de Pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público (item 11.2.1);**

O defendente afirma que se pegarmos como referência o mês de dezembro de 2017, podemos verificar que os contratados são apenas para a área de saúde, como Médicos, Enfermeiros, Fisioterapeutas, em razão da necessidade e rotatividade dos profissionais da área de saúde, notadamente em programas federais como o SAMU. Igualmente Assistente Social para programas federais, e por fim, Professores, em razão do aumento significativo e efetivo de alunos da rede municipal, onde houve a necessidade de se contratar mais Professores para suprir a nova demanda. Mesmo com essas contratações, não houve aumento no número de contratados se comparados com o exercício anterior. Verificando o rol de contratados, apenas 33 (trinta e três), não se observa nenhum para serviços rotineiros ou corriqueiros da Administração. Todos são de profissionais de atividade fim, relacionados às áreas de saúde, educação e assistência social. Some-se a isso que essas contratações se deram de maneira emergencial por ser o primeiro ano da Gestão do atual Prefeito. Também deve ser informado que o Município já saneou a situação promovendo um processo seletivo, com a mais absoluta legalidade e publicidade.

A Auditoria diz que da análise dos argumentos apresentados observa-se que a Administração não contesta os achados de auditoria, apenas explica os motivos da ocorrência de tal achado e afirma que tomou as medidas para a correção do mesmo.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Geral Luciano Andrade Farias**, emitiu o Parecer nº 934/2019, anexado aos autos às fls. 2837/57, com as seguintes considerações:

Quanto à *Sonegação de Documentos e Informações ao TCE*, o Gestor não nega ter enviado a LOA a esta Corte de Contas, mas afirma que ela está disponível no endereço eletrônico do portal do Município. O fato não é irregularidade suficiente para macular as contas do Gestor, não se pode esquecer que o Gestor tem o dever de cooperação com esta Corte de Contas, na análise da sua Gestão. Por tal motivo, enseja a aplicação de multa do artigo 56, inciso VI, da Lei Orgânica desse Tribunal e o envio de recomendação para que haja sempre o envio a este Órgão dos documentos listados na RN TC nº 07/2004 e quaisquer outros requisitados pela Auditoria;

No tocante às *Irregularidades referentes à Aplicação de Recursos em Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e FUNDEB)* a respeito dessa temática a Auditoria informou que as aplicações de recursos na MDE, efetivamente empenhadas pelo Município, no período analisado foram de 24,95% da receita de impostos, inclusive os transferidos, indicando o não atendimento do limite mínimo de 25% estabelecido no artigo 212 da CF. O percentual não aplicado foi de 0,05%, cujo montante no caso concreto, equivale a R\$ 5.319,98. Não se ignora que houve o descumprimento de piso constitucional que exige um mínimo de aplicação em área tão relevante para o desenvolvimento social. No entanto, há de se ponderar o montante de não alcance do mínimo exigido pela Carta Magna.

Ainda com relação à Educação, houve ainda irregularidade referente à existência de saldo financeiro do FUNDEB disponível superior a 5% à receita total do período. Foi considerado como receita do período o montante de R\$ 3.231.576,81, e o saldo em 31/12/2017 foi de R\$ 444.296,20. Deduzidos os restos a pagar no final do exercício de R\$ 160.782,83, resultou num saldo não comprometido de R\$ 283.513,37. Este montante equivale a 8,77% da receita total do período. Considerando o limite de 5% estabelecido no art. 21 da Lei 11.494/2007, o fato é irregular. Em outras palavras, é importante afirmar que os recursos do FUNDEB também se submetem à regra geral de anualidade, tendo-se como exceção a permissão de que até 5% do valor total repassado à conta do FUNDEB, no ano, seja aplicado no primeiro trimestre do ano seguinte (art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2007). Ou seja, deveria ter sido aplicado em 2017, no mínimo, 95% dos recursos, deixando-se até 5% do montante para utilização no exercício seguinte, o que não ocorreu. Ainda sobre o FUNDEB, é importante ressaltar que se verificou ter havido a utilização de recursos do FUNDEB em despesas de outras naturezas, violando o art. 23, inciso I da Lei nº 11.494/2017. A Defesa alega ter havido descontos da conta do FPM pelo INSS (RGPS) e que a Prefeitura passou a realizar a compensação dos referidos descontos que diziam respeito a despesas vinculadas ao FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 06.129/18

Entendo haver plausibilidade no que foi alegado pela Defesa. Ocorre que mera plausibilidade sem demonstração efetiva do que ocorreu é fato que não é suficiente para elidir a irregularidade. O primeiro ponto mencionado pela Auditoria acerca da não indicação de referência ao FUNDEB 60% ou 40% poderia até relevar a falha, caso não ficasse certo se o desconto foi na valorização do magistério ou não, alterando a natureza da irregularidade. O segundo ponto, todavia, impede a mesma conclusão. As receitas do FUNDEB devem ser aplicadas em despesas vinculadas ao Fundo (no caso, despesas que se enquadram no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino). Assim, seria essencial que se demonstrasse documentalmente que o montante previamente retido é da competência de 2017 para que fosse elidida a eiva. Percebe-se, pois, que houve 03 eivas remanescentes correlatas associadas à Educação. Constatou-se que o mínimo constitucional não foi atingido, mesmo havendo recursos disponíveis. Ademais, pode ter havido – já que as alegações foram insuficientemente demonstradas – aplicação de recurso do FUNDEB em outra finalidade, ainda que pública.

Em princípio, isso deveria levar à valoração negativa das contas. Por outro lado, como já suscitado anteriormente, é de se avaliar o valor envolvido nas irregularidades. Tenho entendido que o não alcance do percentual exigido de MDE deve ser avaliado com rigor, já que se trata de um piso, ou seja, de um valor mínimo. No entanto, o caso concreto apresentou um percentual bem reduzido, que quando convertido em números absolutos configura montante reduzido. Existe ainda a possibilidade - não devidamente comprovada, é bem verdade – de que a aplicação de recursos do FUNDEB tenha sido maior, o que poderia suprir a falha. Assim, sopesando-se as falhas, destacando que é o primeiro ano do mandato do Gestor sob análise, compreendo que a questão deve ensejar aplicação de multa, até mesmo para que se evite nova ocorrência dos fatos. No entanto, é possível mitigar os fatos analisados nesse tópico para fins de valoração negativa das contas;

No tocante à *Abertura de Créditos Adicionais Suplementares, sem a devida indicação dos recursos correspondentes*, a Auditoria aponta que o crédito aberto por meio do Decreto n.º 41/2017 no valor de R\$ 1.084.525,12 teve anulação correspondente de apenas R\$ 1.063.743,02, resultando em um montante de R\$ 20.782,10 que teria sido aberto sem indicação de fonte de recursos. Para se ter noção da efetiva gravidade do fato, é importante se verificar o montante global autorizado a título de créditos adicionais e o que foi efetivamente utilizado.

Houve autorização de R\$ 4.622.004,86 a título de créditos suplementares e de R\$ 305.000,00 a título de créditos especiais. No entanto, dos créditos adicionais abertos, apenas foram utilizados R\$ 2.635.345,78. Nesse contexto, não houve utilização além do que foi anulado. Ademais, houve um superávit na execução orçamentária de R\$ 348.192,01. No contexto apresentado, entendo que a irregularidade é suficiente para que haja envio de recomendação para que seja observada a regra do art. 167, V da Constituição Federal no sentido de sempre prever a correspondente indicação de recursos para cobrir os créditos adicionais abertos. Entretanto, em razão da consequência efetiva da medida, nos termos acima expostos, não haveria razão suficiente para utilizar o fato como elemento apto a ensejar a reprovação das contas;

No que concerne ao *Déficit Financeiro, no valor de R\$ 788.439,26*, a Auditoria aponta que o Balanço Patrimonial Consolidado apresenta déficit financeiro. No exercício em análise, porém, podem-se verificar alguns indícios de que foram adotadas algumas medidas com vistas a minimizar o quadro. Essa conclusão pode ser verificada ao se registrar que a gestão obteve um resultado superavitário na execução orçamentária no valor de R\$ 348.192,01. Não se desconhece que o déficit financeiro ocorreu e que tal cenário tem o potencial de afetar o equilíbrio das contas municipais nos exercícios seguintes. Entretanto, a ocorrência do superávit orçamentário contribui para a reversão do quadro. Nesse sentido, sopesando os elementos encontrados nos autos, entendo ser o caso de envio de recomendações para que sejam tomadas as medidas cabíveis a fim de reduzir o déficit financeiro do Município;

Quanto às *falhas nas licitações e as contratações de fornecedores e prestadores de serviços*, no tocante aos serviços de reforma e recuperação de prédios públicos, a Auditoria acata os argumentos do gestor no tocante aos empenhos de n.º 320 e 322. Não acatou quanto ao de n.º 1259, afirmando que a despesa referente a este, ao contrário das antes citadas, fora realizada fora do período de calamidade administrativa. A Auditoria considera que, somando os empenhos de n.º 1259 e 2082, tem-se o valor de R\$ 29.274,06 – além do montante permitido para a dispensa pelo valor (R\$ 15.000,00). Em relação a esse ponto, cumpre destacar que, de acordo com o SAGRES, o empenho de n.º 1259 foi no valor de R\$ 14.800,00, tendo por objeto os Serviços de Reforma da Sala dos Professores da Escola Maria Celeste, no município de Catingueira-PB. Já o empenho de n.º 2082 envolveu o montante de R\$ 14.055, tendo por objeto os Serviços de Melhorias do Anexo da Unidade de Saúde Dr. Inácio Luiz Mota, no município de Catingueira-PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 06.129/18

No valor encontrado pelo órgão técnico, foi considerado o total gasto no município com a referida finalidade – reformas de prédios públicos. Não foi considerado que ambas as despesas foram destinadas a finalidades de pastas distintas (o empenho n.º 1259 foi para a função Educação e o empenho n.º 2082 foi para a função Saúde), inclusive para prédios distintos e com diferentes características. Além disso, a título de complementação, os credores de ambas as despesas foram diversos. A controvérsia suscitada pela Unidade Técnica envolve a interpretação dos parágrafos 2º e 5º do artigo 23 da Lei de Licitações.

Considerando o contexto fático específico do caso dos autos, a descrição dos empenhos em questão e as considerações doutrinárias acima expostas, entendo que no caso da recuperação dos imóveis, não houve um deliberado fracionamento indevido de despesas idênticas. É bem verdade que elas se assemelham em sua natureza, mas há particularidades – inclusive o fato de partirem de Secretarias diversas, o que demanda um maior diálogo entre as pastas para fins de planejamento da Prefeitura – que permitem que se faça certa diferenciação que justificaria o fracionamento. E, uma vez sendo este possível, a observância dos limites de contratação direta mitigaria eventual eiva. De qualquer modo, ainda que possa ser mitigado o fato para fins de reprovação de contas, uma multa se mostra cabível, em virtude da ausência de planejamento que permitiu que despesas tão rotineiras fossem contratadas de modo direto;

Em relação às *aquisições de refeições*, a Auditoria aponta para os empenhos de n.º 100, 272, 705, 2010 e 2011 como os responsáveis pela eiva. Na Defesa, sustenta-se que, embora os objetos sejam semelhantes, as ações decorrentes são distintas. Ademais, noticiou-se que parte dessas despesas ocorreu em razão de rescisão contratual com empresa que vencera licitação para execução de tal objeto. Em relação a esse ponto, a própria defesa reconhece que os primeiros empenhos ocorreram porque a gestão não havia realizado licitação. Entretanto, não se fundamentou o gasto no dispositivo que permite contratações emergenciais, mas apenas na norma que autoriza despesas diretas nos casos de reduzido valor (art. 24, I e II da Lei de Licitações). Deve-se destacar o empenho de número 100, no montante de R\$5.100,00 para aquisição de 340 refeições. Quando se compara com o empenho de n.º 705, nota-se que este alcançou um valor unitário por refeição inferior, já que foi no montante de R\$ 4.270,00 para 427 refeições. De qualquer modo, entendo que os primeiros empenhos, aqueles justificados pela não conclusão do Pregão realizado, não atenderam às exigências legais. E, ao se efetuar despesas com base no permissivo da Lei de Licitações que autoriza contratação direta por valor reduzido, algumas formalidades são dispensadas e, com isso, podem-se encontrar situações em que as despesas não são tão vantajosas para a Administração.

Acolhe-se parcialmente a tese defensiva em razão da informação – não refutada pela Auditoria - de que houve rescisão de contrato motivada pela empresa que vencera o Pregão. No entanto, entendo ainda caber multa em razão dos primeiros dispêndios dessa natureza. Nesse sentido, entendo pela manutenção de parte das despesas consideradas indevidamente não licitadas. Considerando a pouca amplitude da falha, entendo ser o caso de aplicação das multas já suscitadas e envio de recomendação para que a gestão se abstenha de adquirir bens e serviços por dispensa de licitação, em valores superiores aos permitidos pela legislação, sendo necessário, para tanto, que, doravante, para os objetos iguais ou assemelhados, as aquisições sejam feitas considerando os valores totais envolvidos, e não que cada processo corresponda a uma aquisição em valor dentro dos limites da lei, evitando-se o indevido fracionamento de despesas.

Ainda na temática Licitações, houve ainda a verificação de algumas irregularidades no Pregão Presencial n.º 13/2017, *ausência de especificação completa dos bens, do quantitativo e quantidades que se pretende adquirir, adoção como preço de referência a tabela de preços da ACB FARMA e não realização de pesquisa de mercado*, quanto à pesquisa prévia de preços do objeto almejado pela Administração, a sua ausência no procedimento administrativo acarreta a inviabilidade da licitação. Quanto à escolha da tabela ABC FARMA como referência dos preços, tem-se que a escolha dos parâmetros de preços para licitações de medicamentos muitas vezes gera controvérsias. Há algumas informações e parâmetros disponíveis com relação aos medicamentos e, na medida do possível, deve-se recorrer ao maior número de fontes possíveis para que se tenha a exata dimensão dos preços praticados no mercado em questão. Quanto ao item especificado, o questionamento da Auditoria recaiu sobre o critério de julgamento do certame, cujo vencedor seria aquele que oferecesse proposta com o maior desconto em relação à tabela ABC FARMA.

Destaque-se que, sobre o uso da ABC FARMA, de fato, há outros parâmetros mais indicados para a aquisição de medicamentos pelos Órgãos Públicos, como aqueles estabelecidos pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED da ANVISA, decorrente de suas competências estabelecidas na Lei Federal n.º 10.742/2003, artigos 5º e 6º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 06.129/18

Reconhece-se que, em sendo os preços da tabela ABC FARMA voltados para a venda nas farmácias para o consumidor final, fixar o critério de julgamento como o maior desconto em face de tais parâmetros pode implicar compras não tão econômicas para os entes públicos, já que fabricantes e distribuidores podem participar dos certames. No entanto, como mencionado anteriormente, a pesquisa prévia de preços servirá como instrumento apto a evitar esse cenário. Destarte, o aspecto ora analisado deve ser avaliado conjuntamente com o item relativo à ausência de pesquisa de preços. Esta omissão da Administração maculou o certame em questão de forma mais acentuada. Para o *Parquet*, a irregularidade enseja aplicação de sanção pecuniária ao responsável, sendo cabível, ademais, recomendação específica ao atual gestor para que, em licitações futuras voltadas à aquisição de fármacos, não adote a tabela da ABC FARMA como preço de referência, nos termos expostos pela Auditoria.

E quanto à *Contratação de Pessoal por tempo determinado, sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público*, (39 contratações) a quantidade de contratados por excepcional interesse público correspondeu, de acordo com os dados apontados, a 18,57% do total de efetivos do Município e a 12,42% do total de vínculos do município.

O percentual mencionado não é desproporcional se considerarmos que, no período analisado, a proporção média de servidores contratados por excepcional interesse público nos Municípios no Estado da Paraíba foi de 23,08% do total de vínculos. No entanto, as referidas contratações, conforme expôs o próprio gestor em sua defesa, referem-se a funções de Médico, Enfermeiro, Fisioterapeuta e Assistente Social simplesmente por serem funções oriundas de “programas federais”. Apenas a justificativa para contratação de professores condiz com a natureza do instituto, visto que se alegou terem sido contratados “em razão do aumento significativo e efetivo de alunos da rede municipal”. Quanto aos serviços oriundos de programas federais com execução municipalizada, temos que tais vínculos não são excepcionais. Os programas federais encontram-se arraigados na gestão da saúde e existem desde o início do século. É inviável realizar contratações por excepcional interesse público eternamente sob a justificativa de tratar-se de “programas federais”.

Outro ponto relevante, e não mencionado pela Auditoria, diz respeito ao elevado número de pessoal com vínculo comissionado. Os vínculos comissionados correspondem a 37,62% do número de servidores efetivos, o que é desarrazoado. Analisando o gráfico de fl. 1237, percebe-se que o mês de julho teve 110 vínculos comissionados e 188 vínculos efetivos. Trata-se, portanto de admissão de comissionados numa proporção de 58,51% da quantidade de efetivos, o que foge a qualquer retidão de gestão de pessoal. No entanto, como o fato não foi levantado pela Auditoria e não ensejaria, por si só, a reprovação das contas, na linha de outros casos semelhantes neste TCE, seria medida processualmente ineficiente apontá-la e exigir intimação do gestor para apresentar nova defesa.

Levando-se em conta, porém, que se trata do primeiro ano do mandato do gestor e que a quantidade relativa de pessoal contratado por excepcional interesse público é baixa, entendo ser o caso de aplicação de multa ao gestor e envio de recomendação para que as contratações com base no art. 37, IX da CF, se dêem apenas quando presentes os pressupostos a) da existência de previsão legal do ente, b) da temporariedade e c) da excepcionalidade do interesse público. Quanto aos comissionados, deve-se emitir recomendação expressa no sentido de que haja observância dos requisitos constitucionais para sua admissão na linha do que estabeleceu o STF.

Isto posto, opinou o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado no sentido de:

- a) Emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas de governo e regularidade, com ressalvas das contas de gestão, de responsabilidade do Sr. **Odir Pereira Borges Filho**, Prefeito do Município de Catingueira PB, relativas ao exercício de 2017;
- b) Aplicação de Multa ao mencionado Gestor com fulcro no artigo 56 da LOTCE/PB, aplicando-se cumulativamente por diversos fatos apontados, na forma do artigo 201, § 1º do Regimento Interno do TCE/PB;
- c) Recomendações à atual Gestão do Município de Catingueira PB, 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 e, em especial, para evitar a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise, em especial para que:

Haja sempre o envio dos documentos listados na RN TC n° 07/2004 e quaisquer outros requisitados pela Auditoria;

Seja aplicado pelo menos 25% da receita de impostos, inclusive os transferidos em MDE;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.129/18

Seja observado o regramento inerente a aplicações de recursos do FUNDEB;

Seja observada a regra do artigo 167, V, da Constituição Federal no sentido de sempre prever a correspondente indicação de recursos para cobrir créditos adicionais abertos;

Sejam tomadas medidas cabíveis a fim de reduzir o déficit financeiro do Município;

Se abstenha de adquirir bens e serviços por dispensa de licitação, em valores superiores aos permitidos pela legislação, sendo necessário, para tanto, que doravante para os objetos de iguais ou assemelhados, as aquisições sejam feitas considerando os valores totais envolvidos e não que cada processo corresponda a uma aquisição em valor dentro dos limites da lei, evitando-se o indevido fracionamento de despesas;

Nas licitações de medicamentos, a pesquisa prévia de preços seja realizada com base em fontes diversas (dados da ANVISA, CMED, outras licitações públicas, fornecedores, etc);

As contratações com base no artigo 37, IX da CF se dêem apenas quando presentes os pressupostos a) da existência de previsão legal do ente, b) da temporariedade da necessidade e c) da excepcionalidade do interesse público;

As nomeações de servidores comissionados ocorram apenas para funções de direção, chefia e assessoramento, seguindo-se as diretrizes fixadas pelo STF no RE 1041.210;

- d) Solicitação à Auditoria para que seja analisada na PCA com instrução em curso irregularidade referente à desproporção do número de servidores comissionados em relação à quantidade de servidores efetivos, levando em consideração o decidido no RE 1.041.210 do STF.

É o relatório, informando que os interessados foram intimados para a presente sessão!

VOTO

Sr Presidente, Srs Conselheiros, Douto Procurador Geral, Srs Conselheiros Substitutos,

Considerando o relatório da equipe técnica desta Corte e o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, bem como o atendimento aos índices constitucionais e legais obrigatórios de saúde, educação, voto que os Exmos. Srs. Conselheiros membros do E. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- Emitam **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas do **Sr. Odir Pereira Borges Filho**, Prefeito do Município de **Catingueira-PB**, relativas ao exercício de **2017**, encaminhando-o à consideração da egrégia Câmara de Vereadores do Município;
- Declarem **Atendimento PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte daquele gestor;
- Julguem **REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação das despesas do **Sr. Odir Pereira Borges Filho**, Prefeito do município de Catingueira/PB, relativas ao exercício financeiro de **2017**;
- **Recomendem** à Administração Municipal de Catingueira PB no sentido de conferir estrita observância as normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

É o voto !

Antônio Gomes Vieira Filho
Cons. em exercício - Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 06.129/18

Objeto: **Prestação de Contas Anuais**

Município: **Catingueira – PB**

Prefeito Responsável: **Odir Pereira Borges Filho**

Patrono/Procurador: **Antônio Eudes Nunes da Costa Filho – OAB/PB n° 16.683**

MUNICÍPIO DE CATINGUEIRA PB – Prestação Anual de Contas do Prefeito – Exercício 2017. Parecer Favorável à aprovação das contas. Regularidade, com ressalvas dos Atos de Gestão. Aplicação de Multa. Recomendações.

ACÓRDÃO APL TC n° 0288/2019

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC n.º 06.129/18**, referente à Gestão Geral (Prestação Anual de Contas) e Gestão Fiscal do Prefeito Municipal de **Catingueira-PB, Sr. Odir Pereira Borges Filho**, relativas ao exercício financeiro de **2017**, ACORDAM os Conselheiros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, com a declaração de impedimento do Conselheiro Antonio Nominando Diniz Filho, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do relatório e do voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) DECLARAR** Atendimento **PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, parte do nominado Gestor;
- 2) JULGAR REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação das despesas realizadas pelo **Sr. Odir Pereira Borges Filho**, Prefeito do município de **Catingueira-PB**, relativas ao exercício financeiro de **2017**;
- 3) RECOMENDAR** à Administração Municipal de Catingueira PB no sentido de conferir estrita observância as normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

Presente ao julgamento o Exmo. Sr. Procurador Geral do MPE

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TC- Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa, 10 de julho de 2019.

Assinado 28 de Agosto de 2019 às 18:07



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 14 de Agosto de 2019 às 15:11



Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Assinado 14 de Agosto de 2019 às 22:26



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL