



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.118/19

### 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 **2018**, encaminhada a este **Tribunal** em **29.03.2019**, dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o Relatório da PCA de fls. 1722/823, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei nº 589, de 21.12.2017, estimou a receita em **R\$ 26.170.582,00**, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais até o limite de 50% do total orçado. Foi também autorizado pelas Leis nº 593 e 597 de 2018 créditos especiais no valor total de R\$ 700.000,00. Desses valores, a receita arrecadada somou **R\$ 15.311.925,94** e a despesa realizada **R\$ 15.289.824,38**. Os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram **R\$ 5.178.543,29** e os especiais **R\$ 700.000,00**, cuja fonte foi a anulação de dotações;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram **R\$ 3.072.954,68**, correspondendo a **28,22%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **84,12%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram **R\$ 1.911.374,11**, correspondendo a **17,55%** das receitas de impostos, inclusive transferências;
- Os investimentos em obras públicas somaram **R\$ 566.932,13**, representando **3,71%** 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\$ 1.189.608,56**, distribuídos entre caixa e bancos, nas seguintes proporções 0,31% e 99,69%, respectivamente;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou **R\$ 8.224.228,96**, equivalente a **54,13%** da Receita Corrente Líquida – RCL, dividindo-se nas proporções de 16,67% e 83,33% entre flutuante e fundada, respectivamente;
- Os gastos com Pessoal atingiram **R\$ 9.017.170,85**, correspondendo a **48,97%** da RCL. Enquanto que os do Poder Executivo, representou **46,08%**;
- A movimentação de pessoal do Poder Executivo, no exercício em análise, foi a seguinte:

Tipo de Cargo	Jan	Abr	Ago	Dez	Varição Jan/Dez (%)
Comissionado	71	78	80	82	15,49
Contratação por Excepcional Interesse Público	11	50	53	64	481,82
Efetivo	186	185	181	182	-2,15
<b>TOTAL</b>	<b>268</b>	<b>313</b>	<b>314</b>	<b>328</b>	<b>22,39</b>

- 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;
- Não foi realizada diligência *in loco*, para análise do presente processo;
- Há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no exercício:

**Processo TC nº 19631/18** – Denúncia contra supostas irregularidades praticadas no Edital da Tomada de Preços nº 06/2018. De acordo com a denúncia o item 8.2.4, alínea “c” possui exigência não prevista em lei, ocasionando restrição de competitividade. A Unidade Técnica ao analisar os fatos denunciados concluiu pela PROCEDENCIA, tendo em vista a exigência de averbação de atestado de capacidade técnica em nome da Empresa expedido pelo CREA. Segundo a Auditoria tal exigência deve ser em relação ao profissional responsável (Engenheiro Responsável) e não da Empresa.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.118/19

O Defendente discordou das alegações da Unidade Técnica alegando que tal exigência foi baseada nos editais do Governo do Estado, já que se trata de obra com recursos de Convênio Estadual. Contudo, o Gestor decidiu pela REVOGAÇÃO do Edital da Tomada de Preços nº 06/2018, conforme publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado da Paraíba, edição de 24/01/2019.

Assim, fica a presente denúncia fica ARQUIVADA, em razão da perda do objeto.

**Processo TC nº 10797/18** – Denúncia noticiando supostas irregularidades ocorridas na Tomada de Preços nº 18/2018, em face da desclassificação da proposta apresentada pela Empresa Construtora Betagama Engenharia Ltda, com fundamento em erros supostamente sanáveis, na qual a Administração não aceitou a correção dos mesmos.

A Denúncia foi julgada **PROCEDENTE**, nos Termos do **Acórdão AC1 TC nº 2692/2018**. Encontra-se em fase de Recurso de Reconsideração.

**Documento TC nº 87486/18** – Denúncia contra supostas irregularidades no Edital da Tomada de Preços nº 06/2018. Tendo em vista que o Edital da Tomada de Preços nº 06/2018 foi REVOGADO.

A presente denúncia deverá ser ARQUIVADA, em razão da perda do objeto.

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. 1988/2102 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o Relatório de Análise de Defesa de fls. 2112/47 dos autos, entendendo remanescer as seguintes falhas:

- **Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (item 11.1.1);**

A Defesa diz que a Auditoria considerou indevido o registro de algumas despesas no elemento 36 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, uma vez que tais despesas não seriam eventuais e estariam relacionadas à substituição de servidores, à serviços prestados por servidores públicos e relacionados ao dia a dia da Administração Pública. Entendeu a Auditoria que tais despesas devem ser classificadas com outras despesas com pessoal e computadas no cálculo do limite das despesas com pessoal nos termos da LRF. A matéria diz respeito a entendimento contábil, não se tratando necessariamente, de irregularidade contábil, mas apenas divergência quanto à classificação das despesas. Para fins de despesas de pessoal, a lei só considera os vencimentos e vantagens nos benefícios dos ativos, inativos e pensionistas que exerçam efetivamente cargos ou funções públicas. Assim, diz que devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” apenas os contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

Percebe-se, portanto, a distinção legal de que não se trata de qualquer contrato de terceirização, mas sim os contratos específicos de substituição de servidores para fins de contabilização como “Outras Despesas de Pessoal”. Assim, a referida contabilização se dá caso existissem contratos específicos em que o Município terceiriza a substituição de servidores públicos, bem como a contratação por tempo determinado. No caso concreto, não existe, no Município de Catingueira, contrato de terceirização de substituição de servidores públicos. As situações trazidas no Documento TC nº 11964/19 são, por amostragem, as seguintes: fornecimento de refeições; locação de veículos; levantamento topográfico; auxílio financeiro a quadrilha junina; contratação de banda; transporte escolar; oficinas de artes; confecção de fardamentos; capacitação; manutenção de veículos; filmagens; alugueis; etc.

Portanto, nenhum dos casos caracteriza contratação para substituir servidores públicos do Município, ou mesmo contratação por tempo determinado, desse modo, entende-se, com todas as vênias, que a contabilização foi correta, não devendo ser considerada para efeito de gastos com pessoal.

A Auditoria diz que a defesa defende a tese de que a contabilização foi correta, uma vez que os serviços prestados por terceiros não podem ser caracterizados como terceirização de mão de obra.

Para comprovar a tese apresentada pela defesa a Unidade Técnica analisou a relação de empenhos anexada aos autos que segundo o Relatório Prévio foram registrados de forma indevida no elemento de despesas 36. Do valor apontado no Relatório de Auditoria, como registro indevido no elemento de despesas 36 (R\$ 591.821,18) foi excluída a importância de R\$ 430.490,69, já que estas não podem ser caracterizadas como despesas com pessoal.

Do acima exposto, após a realização do devido ajuste, a **Unidade Técnica constatou o registro indevido de despesas com pessoal no montante de R\$ 161.330,49**. Pois as mesmas referem-se a: substituição de servidores públicos e a serviços prestados diariamente e relacionados ao dia a dia da Administração Pública e devem ser registrados como “Outras Despesas de Pessoal”, conforme determina o artigo 18 da LRF.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.118/19

- **Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um Órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (item 4.0.2);**

O defendente diz que a Auditoria apontou a abertura de créditos adicionais suplementares, por conta da transposição e/ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, de um Órgão para outro, **no montante de R\$ 1.018.907,20**, sem prévia autorização legislativa específica indo de encontro ao disposto nos incisos V e VI do artigo 167 da Constituição Federal. Utilizou para isso os recursos provenientes da anulação parcial/total de dotações orçamentárias.

A Lei Orçamentária Anual de 2018 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o montante de R\$ 13.085.291,00, equivalentes a 50% da despesa autorizada. Entendemos que a autorização já lhe fora dada quando da aprovação da Lei nº 589/2017 (LOA 2018), conforme autoriza o artigo 165, § 8º da Constituição Federal. Portanto, em nenhum momento existiu a utilização de créditos suplementares sem autorização legislativa.

A Unidade Técnica diz que, pelo sistema idealizado pelo constituinte de 1988, os créditos adicionais suplementares, abertos com base na autorização concedida na própria Lei do Orçamento e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III), só podem ocorrer quando se tratar de deslocamentos de recursos dentro do mesmo Órgão e da mesma categoria de programação. Ou seja, remanejamentos de recursos de um Órgão para outro, transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, somente podem ser autorizados através de lei específica, sob pena de antinomia com a Lei Maior.

Inicialmente, é importante diferenciar modificação orçamentária via abertura de créditos adicionais da modificação do orçamento proveniente de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro.

a) **REMANEJAMENTOS** são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis;

b) **TRANSPOSIÇÕES** são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) **TRANSFERÊNCIAS** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos.

Não custa nada lembrar que, quando se trata de alocação, no orçamento em execução, de recursos provenientes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, de excesso de arrecadação ou de operações de crédito (Lei nº 4.320/64, art. 43, §1º, I, II e IV), a via do crédito adicional suplementar não possui restrição, salvo as regras estabelecidas na própria lei orçamentária. Portanto, o problema reside apenas quando se faz realocação de recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias constantes do orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 43, §1º, III).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.118/19

Esse princípio, que tem assento no art. 167, VI, da Constituição Federal, tem o objetivo de proteger, até o nível de categoria econômica da despesa, a estrutura da programação orçamentária aprovada na LOA, durante toda a execução orçamentária, de investidas levadas a efeito por atos infralegais.

Como se depreende, as figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica. Portanto, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, exigem autorização em lei ordinária específica e deverão se restringir aos fatos motivadores da repriorização das ações governamentais.

A vista do exposto, ficam mantidas as constatações do Relatório da Prestação de Contas Anual.

#### - **Existência de registros contábeis intempestivos (item 5.3.2);**

O defendente diz que as despesas referentes às obrigações previdenciárias empenhadas no mês de janeiro de 2018 são as despesas correspondentes à competência de 12/2017, ou seja, despesas do exercício anterior. Porém é necessário observar que o prazo final do pagamento foi dia 19 de janeiro de 2018, por esse fato consideramos que estas despesas podem ser empenhadas no exercício de 2018 na rubrica 3190-13 – Obrigações Patronais, conforme os **Empenhos nº 71, 72 e 73** todos de janeiro de 2018, totalizando **R\$ 126.510,74** que com isso, podem ser utilizados para o levantamento total pago com despesas previdenciárias do exercício de 2017.

A Auditoria diz que confirma o registro de despesas com contribuição patronal referente ao exercício de 2017 como despesas do exercício financeiro de 2018 e, para justificar tal procedimento, alega que o pagamento da mesma ocorreu apenas em janeiro de 2018. O artigo 35, II da Lei 4.320/64 estabelece para as despesas públicas o regime de competência. Assim, as despesas com obrigações patronais do mês de dezembro de 2017 deveriam ter sido empenhadas no próprio exercício de 2017. Assim sendo permanece a falha inicialmente apontada.

#### - **Realização de despesas com justificativa de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação, sem amparo na legislação (item 6.0.1);**

O defendente diz que a Auditoria apontou a contratação de Assessoria Jurídica por meio de Inexigibilidade de Licitação, alegando não ter amparo na legislação e em desacordo com o Parecer Normativo PN TC nº 16/2017 desta Corte de Contas. Ocorre que os serviços contratados tratam de serviços de Assessoria Jurídica de natureza singular enquadrados no artigo 13 da Lei nº 8.666/93 e que estão enquadrados no instituto da Inexigibilidade. Afirmou que a singularidade se dá em razão da impossibilidade de se estabelecer critérios de julgamento objetivo para a prestação do serviço que é singular dada a confiança e notória especialização do contratado a teor do princípio da eficiência da Administração Pública. Afirmou também que a jurisprudência desse Tribunal de Contas é no sentido de que as contratações de serviços contábeis e advocatícios podem ser realizadas através do instituto da Inexigibilidade de Licitações.

O Órgão Auditor diz que o objeto do processo de Inexigibilidade de Licitação em análise trata de serviço de assessoria jurídica em matéria de direito administrativo, serviços inerentes ao dia a dia da Administração Pública.

A Lei Federal nº 8666/93, no artigo 25, estabelece três condições fundamentais para a contratação direta através do instituto da inexigibilidade de licitação: a) a inviabilidade de competição, b) natureza singular dos serviços e c) notória especialização do profissional ou entidade prestadora do serviço. O que não está caracterizado, no caso em análise, uma vez que serviços semelhantes ao contratado são prestados a diversos municípios do estado por um grande número de escritórios e advogados, conforme detectado em consulta realizada no sistema SAGRES-PB (Doc TC nº 51281/19). A doutrina pátria e a jurisprudência dos Tribunais de Contas, inclusive o TCU, são no sentido de que sendo rotineiro o serviço descabe chamá-lo de singular.

O Superior Tribunal de Justiça vem decidindo, reiteradamente, no sentido de que a utilização do instituto da inexigibilidade para contratação direta de serviços advocatícios é medida de exceção e precisa comprovar a notória especialização e a real singularidade do objeto.

No âmbito desta Corte de Contas há posicionamento jurisprudencial, exarado no PN –TC 00016/17, aprovado na Sessão Plenária de 06/07/2017 (doc. 16482/18) “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, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei n.º 8.666/1993).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.118/19

Ante ao acima exposto, ficam mantidas as constatações do Relatório de Inicial da Auditoria.

- **Transferência e/ou movimentação de recursos vinculados em outras contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim (item 9.1.2);**

O interessado diz que a Auditoria apontou a transferência de recursos do FUNDEB para outras contas bancárias pertencentes ao Município, alegando que tal fato faz com que as verbas se misturem com recursos próprios e/ou convênios, impossibilitando separar a verba do FUNDEB, prejudicando o controle da aplicação desses recursos. Porém, algumas transferências se deram unicamente para fins de compensação previdenciária bem como a destinada a convênio firmado com o Estado da Paraíba, não havendo, portanto, outras movimentações para outras contas bancárias que não sejam para essas finalidades.

A Auditoria que da análise dos argumentos apresentados constata-se que a defesa confirma as constatações do Relatório Inicial, defendendo apenas a regularidade das transferências. Assim, considera que permanece a falha inicialmente apontada.

- **Utilização dos Recursos do FUNDEB em objeto estranho à finalidade do FUNDO (item 9.1.3);**

A Defesa diz que a Auditoria aponta a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de obrigações patronais pretéritas ao exercício financeiro em que foi creditado, pagando despesas com previdência social INSS patronal e aquisição de combustíveis relativas ao mês de dezembro de 2017.

De acordo com a Auditoria o saldo disponível do FUNDEB para pagamento de despesas anteriores era de R\$ 796,01 e que no início de 2018 foi paga a importância de R\$ 63.588,72. Contudo, a Defesa esclarece que o saldo final do exercício de 2017 era de R\$ 370.125,55, conforme extrato bancário de aplicação financeira de dezembro de 2017, o que por si só, já cobriria o suposto valor reclamado pela Auditoria. O real valor deixa em restos a pagar do exercício de 2017, da fonte de recursos do FUNDEB foi de R\$ 160.782,83. Assim a disponibilidade financeira dos recursos do FUNDEB de 2017 era de R\$ 147.506,55 (disponibilidades existentes R\$ 160.782,83 – R\$ 13.276,28 restos a pagar do FUNDEB relativos a 2017, pagos em 2018).

Dessa disponibilidade após o pagamento dos restos a pagar ainda foram pagos valores classificados em despesas de exercícios anteriores (Empenhos 19 e 20 de 05/01/2018), os quais totalizaram R\$ 13.630,72. Assim a disponibilidade final dos recursos do FUNDEB foram R\$ 133.875,83. Portanto havia disponibilidades financeiras dos recursos do FUNDEB.

A Unidade Técnica diz que de acordo com os dados da Prestação de Contas Anual do exercício de 2017, as disponibilidades financeiras do FUNDEB eram de R\$ 161.578,81 (5% do saldo não utilizado – art. 21, § 2º da Lei nº 11494/2007) e que os *restos a pagar* informados pelo próprio defendente da fonte do FUNDEB inscritos em 2017 foram de R\$ 160.782,83, logo as disponibilidades financeiras do FUNDEB eram de R\$ 795,98. E em 2018 foram pagas despesas relativas ao ano anterior de R\$ 62.792,74, logo sem disponibilidade financeira suficiente.

Assim permanece a falha inicialmente apontada.

- **Contratação de Pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência da realização do concurso público (item 11.1.2);**

A Defesa afirma que é importante salientar que a modalidade de contratação temporária por excepcional interesse público é autorizada e prevista pela Constituição Federal de 1988, no artigo 37, inciso IX. Portanto, a própria Constituição admite o recrutamento de contratos por excepcional interesse público. A Constituição confere esta prerrogativa ao Gestor para evitar a descontinuidade dos serviços públicos essenciais. A Auditoria apontou um percentual de contratados em relação aos servidores efetivos de 43,58%. Entendemos que esse percentual é um pouco menor de 35,16%, contudo as contratações são justificadas. Os contratos são apenas para a área de saúde, Médicos, Enfermeiros, Fisioterapeutas, em razão da necessidade e rotatividade dos profissionais da área de saúde, notadamente em programas federais, a exemplo do SAMU.

Também houve contratações para Assistentes Sociais e ainda para Professores, em razão do aumento significativo do número de alunos da rede municipal, onde houve a necessidade de se contratar mais professores para suprir a nova demanda. Diga-se também que o município promoveu um processo seletivo para contratação temporária, com a mais absoluta legalidade e publicidade.

Esse Egrégio Tribunal tem entendido que o fato comporta recomendação ao Gestor de modo que realize processo seletivo simplificado e havendo disponibilidade financeira a realização do concurso público, nesse sentido foi o Acórdão AC1 TC nº 3610/2014.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.118/19

A Auditoria diz que da análise dos argumentos da Defesa 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 correção do mesmo. Assim fica mantida a falha inicialmente apontada.

- **Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de Contribuições Previdenciárias (item 13.0.1).**

O Interessado diz que a Auditoria reclama do pagamento de multas e juros, no total de **R\$ 25.891,14**, decorrente do recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias. Contudo, é necessário verificar a situação de uma forma mais ampla, as circunstâncias do pagamento da Previdência sufocam a Administração Pública, notadamente, quando se herda uma dívida de Gestões anteriores que não tinham compromisso com o pagamento das dívidas previdenciárias. É natural que existam alguns meses que pela queda de repasses do FPM não é possível pagar em sua integralidade. Contudo, não se pode, por essa razão, atribuir culpa pessoal do Gestor.

Saliente-se ainda que o Gestor recolheu todo o valor devido das obrigações patronais estimadas nesse exercício. O pagamento de multas e juros se deu por fatos alheios e exteriores à vontade do Gestor. O pagamento de todo o valor devido nesse exercício demonstra de forma objetiva que tem o Gestor intenção de não mais incorrer em atrasos nos valores dos recolhimentos previdenciários.

A Auditoria diz que após os argumentos da defesa, constatou-se que a falha apontada no Relatório da Auditoria não foi refutada, apenas foram apresentadas justificativas para a ocorrência do fato. Assim, permanece a falha apontada.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através da Douta **Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira**, emitiu o Parecer nº 1529/2019, anexado aos autos às fls. 2150/61, com as seguintes considerações:

Quanto aos *Registros Contábeis Incorretos e Existência de Registros Contábeis Intempestivos*, a ilustre Auditoria consigna que a Prefeitura Municipal de Catingueira registrou erroneamente no elemento 36, despesas no valor de R\$ 161.330,49. Em sua defesa o Gestor alegou que os empenhos realizados são referentes a atividades prestadas por terceiros, que nada tem a ver com a substituição de servidores, uma vez que as atividades realizadas se referem a levantamentos topográficos, auxílio financeiro a quadrilhas juninas, contratação de bandas, entre outros. A Representante Ministerial, com as vênias de estilo, entende que no caso das despesas relativas a serviços esporádicos, v.g. pedreiro, serviços de apoio a festividades, roço de mato, a falha em debate não se configura dada a natureza de tais serviços e a ocorrência eventual de sua respectiva contratação, a não caracterizá-los como de necessidade permanente do Município e identificar as despesas a ele correlatas como pagamentos por serviços prestados em substituição àqueles a serem exercidos por servidores.

Entretanto, observa-se também a ocorrência de despesas relacionadas a serviços que, por sua natureza, são intrínsecos ao funcionamento da Administração, tais como, digitador, assistente social e zelador. Nesses casos, entende-se que houve equívoco no seu escoamento registro, uma vez que tais serviços são inerentes à atividade administrativa desempenhada no município e que, nesse caso, deveriam ser classificadas no elemento de despesa indicado pelo ilustre Órgão Auditor.

De outro norte, foram também, segundo o Órgão Técnico, registradas, intempestivamente, despesas referentes a contribuições patronais com competência do exercício financeiro do ano anterior, contrariando o regime de competência insculpido no art. 35 da Lei nº 4320/64. A respeito, é de se ressaltar que a incorreção de registros contábeis, especialmente daqueles relativos a despesas com pessoal, representa mácula significativa, uma vez que pode contribuir para a distorção na determinação de índices de gastos de pessoal, bem como para a inconsistência de registros contábeis, cabendo, pois, recomendação à gestão do Município de Catingueira no sentido de proceder sempre a correta contabilização das despesas realizadas com pessoal;

No tocante às *Transposição, Remanejamento ou Transferência de Recursos de uma Categoria de Programação para outra, ou de um Órgão para outro, sem prévia Autorização Legislativa*, observa-se que a Prefeitura de Catingueira procedeu à abertura de créditos adicionais suplementares, valendo-se da anulação de dotações da Prefeitura como fonte de recursos.

Em sede de defesa, o gestor sustentou que embora os números dos decretos estejam corretos, os valores apontados pela Auditoria estão divergentes dos valores suplementados e anulados, que o art. 7º, I da Lei nº 589/2017 (LOA) autoriza a abertura de créditos suplementares de até R\$ 13.085.291,00 (embora tenham sido utilizados R\$ 5.878.543,29) e, ainda existem precedentes nesta Corte no sentido de aprovação das contas mesmo estando presente esta irregularidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.118/19

Ora, com base no princípio orçamentário da proibição de estorno de verbas, são vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Dentro deste contexto, o erro cometido pelo poder executivo municipal remonta a confusão que existe entre as técnicas de alteração do orçamento em curso: os créditos adicionais (mudança qualitativa na alocação) e os estornos de verbas (alteração qualitativa do orçamento). Ambas as práticas necessitam de prévia autorização legislativa, de acordo com os incisos V e VI do art. 167 da Constituição de 1988.

Assim, diante da ausência do ato legislativo autorizador dos remanejamentos em comento, a irregularidade resta caracterizada, ensejando aplicação de multa e recomendação à gestão municipal para que não volte a incorrer na falha, devendo sempre conferir observância à regra contida no inciso VI do art. 167 da CF/88;

No que se refere à *Realização de Despesas por meio de Inexigibilidade Licitação, sem o devido amparo na legislação*, a respeito do tema, cumpre enfatizar que o procedimento licitatório é a regra a ser seguida pela Administração quando da realização de compras, serviços, obras, alienações, enquanto a contratação direta constitui uma exceção, somente se justificando em casos bem específicos, previstos em lei.

Contudo, a Lei nº 8.666/93, Estatuto das Licitações e Contratos, apresenta hipóteses em que se permite ao Poder Público celebrar ajustes diretamente com o particular, independentemente da realização do procedimento licitatório, desde que se enquadrem nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, previstas nos artigos 24 e 25 da referida lei. No caso do serviço de assessoria jurídica, esta Egrégia Corte entendia ser possível a contratação dessa natureza de serviço por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação, sem exigir efetivamente a comprovação dos requisitos estabelecidos no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93. No entanto, a partir da emissão do Parecer Normativo TC nº 16/2017, os membros deste Tribunal adotaram novo posicionamento, defendendo, agora, que tais serviços devem ser realizados por servidores efetivos, somente podendo ocorrer a contratação direta quando atendidos os requisitos previstos na Lei nº 8.666/93.

Observa-se, portanto, que o entendimento atual deste Corte de Contas se assemelha ao posicionamento sempre defendido por esta Representante Ministerial, no sentido de que o serviço de assessoria jurídica é inerente às atividades típicas da Administração, devendo, a princípio, ser realizado por servidor público titular de cargo público provido mediante a prévia aprovação em concurso público, bem assim de que para se configurar a hipótese de contratações de serviços técnicos por meio de inexigibilidade, é imprescindível a observância dos requisitos previstos no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, quais sejam, inviabilidade de competição, previsão do serviço no art. 13 da referida lei, singularidade do serviço e notória especialização. Portanto, para a caracterização da inexigibilidade de licitação, segundo a regra do dispositivo legal supracitado, é necessário o preenchimento de tais requisitos.

Não basta também que ele esteja referido no artigo 13, que inclusive prevê serviços de assessoria ou consultoria técnica, mas que o serviço técnico possua natureza singular e seja de um grau de especialização de tal complexidade que não possa ser desempenhado por qualquer profissional da área, mas por aquele profissional com notória especialização, nos termos legalmente exigidos, de forma a afastar a possibilidade de concorrência.

Enfim, é mister ressaltar que somente se justifica a contratação de serviços advocatícios por meio de inexigibilidade quando comprovadas a inviabilidade de competição, a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado. No caso dos autos, não ficou devidamente comprovada pelo gestor a existência dos requisitos que autorizam a contratação de serviços de assessoria jurídica por meio do procedimento de inexigibilidade.

Assim, entende esta Representante Ministerial que a referida contratação, realizada por meio de inexigibilidade de licitação, mostra-se irregular, impondo-se recomendação à Prefeitura Municipal de Catingueira no sentido de conferir estrita observância às normas previstas na Lei nº 8.666/93 e ao disposto no Parecer Normativo PN-TC nº 0016/17, quando das futuras contratações de assessoria jurídica, sob pena de responsabilidade;

No tocante à *Transferência e/ou Movimentação de Recursos Vinculados em outras contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim*, segundo o Órgão de Instrução, ocorreu a transferência irregular de recursos vinculados do FUNDEB para outras contas bancárias, impossibilitando a individualização das verbas destinadas ao Fundo.

Tem-se, pois, que a mera transferência de valores da conta do FUNDEB para outras, ainda que acompanhadas posteriormente da devida devolução ou aplicação em finalidade pública, configura irregularidade, contrariando o artigo 17 da Lei nº 11.494/2007. A eiva em comento, portanto, atrai a aplicação de multa ao gestor, além de repercutir negativamente na análise das presentes Contas;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.118/19

No que se refere à *Utilização dos Recursos do FUNDEB em objeto estranho à finalidade do Fundo*, sobre esse ponto, o Órgão de Instrução constatou a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de obrigações referentes ao exercício anterior, bem como pagamento de despesas perante o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e aquisição de combustíveis. A propósito, sabe-se que os recursos do FUNDEB são vinculados a ações para manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação, não se prestando, portanto, ao pagamento de despesas outras que não tenham ligação com o efetivo exercício da docência, devendo, seus recursos, serem aplicados no exercício financeiro corrente. Essa determinação está prevista no art. 21 da Lei nº 11.494/2007.

Sendo assim, resta evidente que tais recursos devem ser executados no exercício financeiro em que foram creditados e nos específicos objetivos do Fundo. Dessa forma, deve ser restituído aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, a quantia de R\$ 62.729,74;

Quanto às *Contratações de Pessoal por Tempo Determinado, sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público*, quanto a este item, a ilustre Auditoria, após analisar o quadro de pessoal da Prefeitura, observou o alto índice de servidores contratados por excepcional interesse público (64 servidores), no exercício de 2017, sem demonstração do atendimento dos requisitos legais exigidos para dita espécie de contratação.

A defesa alega, em suma, que as contratações realizadas tiveram por escopo atender a programas sociais do Governo Federal, a exemplo do SAMU, bem como alega que a contratação de diversos professores se deu em virtude do “aumento significativo e efetivo de alunos da rede municipal”. No tocante a essa irregularidade, impende ressaltar, de início, que o concurso público é a regra geral para o preenchimento de cargos e empregos públicos da Administração Pública Direta e Indireta. Apenas por exceção, pode o gestor contratar por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, *ex vi* do disposto no art. 37, inciso II e IX, da Carta Magna.

A licitude da contratação temporária de pessoal está condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos: I) previsão legal das hipóteses; II) contratação por tempo determinado; III) situação de necessidade temporária; IV) existência comprovada de excepcional interesse público; e V) submissão a processo seletivo simplificado, em obediência e no resguardo dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

No caso em apreço, pelo que se infere dos autos, não há demonstração da existência de situação excepcional a justificar as contratações temporárias em causa, havendo na verdade uma deturpação do instituto previsto no art. 37, IX, da Carta Magna, já que não se trata de situações de necessidade excepcional, que ensejem satisfação provisória. Portanto, não demonstrado o preenchimento dos requisitos constitucionais anteriormente mencionados, a Administração Pública não pode utilizar esta modalidade de contratação, sob pena de ofensa aos preceitos constitucionais relacionados à contratação temporária e à obrigatoriedade da realização de concurso público, além de flagrante ofensa ao princípio da legalidade.

De se registrar, por fim, que o desrespeito a regra do concurso público, com a admissão/contratação de servidores de forma aleatória, e a realização de contratação temporária desvirtuada dos seus propósitos constitucionais e legais representa irregularidade grave, que traz reflexos extremamente negativos no exame da prestação de contas;

No tocante ao *Pagamento de Juros e Multas devido ao atraso no recolhimento de Contribuições Previdenciárias*, com relação à sobredita eiva, o Órgão Auditor verificou que o Município efetuou o pagamento de multa e juros no montante de R\$ 25.891,14, em decorrência do recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias devidas por parte do empregador.

O gestor atribuiu a eiva à “herança” assumida de gestões passadas, bem como à queda no repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que impediu o pagamento integral das obrigações da Prefeitura. A respeito, cumpre destacar ainda que o recolhimento em atraso da contribuição previdenciária é prejudicial ao erário e às gestões futuras, pois acarreta a incidência de multa e juros, aumentando assim o endividamento do Município.

Portanto, é imprescindível que se alerte veementemente a atual gestão para a adoção dos procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos.

Por fim, com relação à sugestão da Auditoria, no tocante à observação, por parte da Prefeitura Municipal de Catingueira, das orientações contidas na legislação pertinente, quando da aquisição de medicamento e insumos hospitalares, o *Parquet* corroborou com a conclusão do referido Órgão Técnico.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.118/19

Ante o exposto, opinou a Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela:

- a) Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas anuais de Governo do Sr. **Odir Pereira Borges Filho**, Prefeito do Município de Catingueira PB, relativas ao exercício de 2018;
- b) Regularidade com Ressalvas das Contas de Gestão do mencionado Gestor, referente ao citado exercício;
- c) Declaração de Atendimento Parcial dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000);
- d) Aplicação de Multa ao mencionado Gestor com fulcro no artigo 56, inciso II da LOTCE/PB, em virtude do cometimento de infração a normas de natureza contábil e orçamentária;
- e) Determinação ao Prefeito Municipal de Catingueira, para que proceda à Conta do FUNDEB o valor correspondente às despesas realizadas com recursos do FUNDO, entretanto em finalidade diversa da dele, conforme apurado pela ilustre Auditoria;
- f) Recomendações à Administração Municipal de Catingueira no sentido de proceder sempre à correta contabilização das despesas realizadas com pessoal, bem como conferir estrita observância às normas de natureza orçamentária, às previstas na Lei nº 8.666/93 e ao disposto no Parecer Normativo PN TC nº 16/2017, quando das futuras contratações de Assessoria Jurídica.

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 em dissonância com o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, bem como o atendimento aos índices constitucionais e legais obrigatórios de saúde, educação e pessoal, voto para 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 **2018**, encaminhando-o à consideração da egrégia Câmara de Vereadores do Município;
- Declarem **Atendimento INTEGRAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte daquele gestor;
- Julguem **REGULARES** 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 **2018**;
- **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° 06.118/19

Objeto: **Prestação de Contas Anuais**

Município: **Catingueira – PB**

Prefeito Responsável: **Odir Pereira Borges Filho**

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

**MUNICÍPIO DE CATINGUEIRA PB – Prestação Anual de Contas do Prefeito – Exercício 2018. Parecer Favorável à aprovação das contas. Regularidade dos Atos de Gestão. Recomendações.**

### ACÓRDÃO APL - TC n° 511/2019

**Vistos, relatados e discutidos** os autos do **Processo TC n.º 06.118/19**, 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 **2018**, ACORDAM os Conselheiros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do relatório e da proposta de decisão do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993, **JULGAR REGULARES** os atos de gestão e ordenação das despesas do **Sr. Odir Pereira Borges Filho**, Prefeito do município de Catingueira/PB, referentes ao exercício financeiro de **2018**;
- 2) **DECLARAR** Atendimento **INTEGRAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, parte do nominado Gestor;
- 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, 20 de novembro de 2019.

Assinado 27 de Novembro de 2019 às 10:21



**Cons. Arnóbio Alves Viana**

PRESIDENTE

Assinado 25 de Novembro de 2019 às 15:03



**Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho**

RELATOR

Assinado 26 de Novembro de 2019 às 10:00



**Manoel Antonio dos Santos Neto**

PROCURADOR(A) GERAL