



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.338/19

### 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**) da Sr<sup>a</sup> **Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, Prefeita do município do **Conde-PB**, exercício **2018**, encaminhada a este **Tribunal** em **30.03.2019**, dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o Relatório da Prestação de Contas Anual de fls. 2456/559, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei nº 969, de 20.12.2017, estimou a receita em **R\$ 90.391.381,00**, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais até o limite de 62,69% do total orçado. Foi também autorizado pelas Leis nº 986/2018; nº 995/2018 e nº 998/2018 créditos especiais no valor total de R\$ 3.461.528,08. Desses valores, a receita arrecadada somou **R\$ 80.508.990,54** e a despesa realizada **R\$ 73.915.242,46**. Os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram **R\$ 33.222.230,00** e os especiais **R\$ 8.145.528,08**, cujas fontes foram o excesso de arrecadação e a anulação de dotações;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram **R\$ 12.438.404,03**, correspondendo a **26,85%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **62,92%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram **R\$ 7.603.956,70**, correspondendo a **17,01%** das receitas de impostos, inclusive transferências;
- Os investimentos em obras públicas somaram **R\$ 2.470.721,49**, representando **3,34%** 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 bancário de **R\$ 26.832.021,07**. Deste total, **R\$ 4.405.549,17** pertence ao RPPS;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou **R\$ 91.630.731,39**, equivalente a **118,18%** da Receita Corrente Líquida – RCL, dividindo-se nas proporções de 16,29% e 83,71% entre fluante e fundada, respectivamente, quando confrontada com a do exercício anterior apresenta um acréscimo de 34,21%;
- Os gastos com Pessoal atingiram **R\$ 36.043.842,19**, correspondendo a **46,46%** da RCL. Enquanto que os do Poder Executivo, representou **43,59%**;
- 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*, para análise do presente processo;
- Há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no exercício:
- **Processo TC nº 05514/18** – Denúncia encaminhada pelo Sr. Malbatahan Pinto Filgueiras Neto contra atos da Prefeitura Municipal do Conde-PB, noticiando supostas ilegalidades na Secretaria de Tributos da Prefeitura, no tocante ao Sistema de Gerenciamento e Processamento de Carnês do IPTU e outros tributos municipais, quando da impressão desses tributos.

A Unidade Técnica desse Tribunal, considerando as informações apresentadas na denúncia, constatou que não identificou irregularidades, uma vez que a falha detectada foi momentânea. Procedeu ao acesso ao Sistema do *Portal do Contribuinte Municipal* e não verificou qualquer erro, razão pela qual considerou a presente DENÚNCIA IMPROCEDENTE.

- **Documento TC nº 78404/18** – Denúncia anônima apresentada à Ouvidoria do TCE/PB, noticiando supostas ilegalidades na Gestão do Município do Conde, especialmente, quanto ao não cumprimento dos limites das Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, conforme descumprindo determinação da LRF.

A matéria denunciada compõe item de análise obrigatória nas contas anuais dos Municípios.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

- **Documento TC nº 55676/18** – Denúncia anônima encaminhada à Ouvidoria do TCE/PB, noticiando supostas acumulações ilegais de cargos públicos por servidores do Município do Conde. Houve formalização de processo específico para apuração dos casos de acumulação ilegal (Processo TC nº 12655/18). Foi apreciado na 1ª Câmara do TCE, em 05/09/2019, nos termos do **Acórdão AC1 TC nº 1694/2019**, publicado no Diário Eletrônico do TCE em 11.09.2019.
- **Documento TC nº 23812/18** – Denúncia formulada pelo Sr. JACOB MUNIZ MEDEIROS JÚNIOR contra a Prefeitura Municipal do Conde, noticiando suposto ato de improbidade administrativa em razão de título protestado no Cartório Velton Braga (Alhandra-PB) protocolado pela Empresa F5 –Serviços Produções e Locações LTDA, no valor de R\$ 3.200,00. O documento foi encaminhado ao **PAG** para verificação.

Além desses aspectos, o Órgão de Instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação da Gestora do município, **Srª Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, que apresentou defesa nesta Corte, conforme consta das fls. 2570/3183 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o Relatório de Análise de Defesa de fls. 3191/214 dos autos, entendendo remanescer as seguintes falhas:

- **Prorrogação Indevida de Contrato de Prestação de Serviços de Natureza Não-continuada (item 6.0.1);**

A Defesa diz que no tocante ao Termo Aditivo estendendo o prazo contratual por mais 12 meses com a Empresa RWR Consultoria e Assessoria Ltda, a Unidade Técnica discordou da fundamentação jurídica utilizada, qual seja o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93. Foi alegado que a legislação que disciplina a matéria condicionou a utilização do supracitado dispositivo, basicamente ao cumprimento de dois aspectos: serviços executados de forma contínua e obtenção de condições mais vantajosas à Administração. O caráter contínuo se fundamenta na necessidade permanente do assessoramento prestado pela citada Empresa, sobretudo no que concerne à representação do Município junto aos Órgãos de Controle Externo, na defesa dos interesses da Edilidade. Alegou também a desnecessidade do caráter essencial para serviços contínuos, pois a própria Lei de Licitações não estabelece tal condição.

Destacou que o Processo de Inexigibilidade nº 04/2017 (em tela) e o Contrato decorrente já foram devidamente analisados por este Tribunal (Processo TC nº 15144/17), inclusive quanto à prorrogação prevista no instrumento contratual, tendo sido julgados REGULARES, conforme Acórdão AC1 TC nº 555/2018.

Também restou demonstrada a essencialidade e relevância dos serviços prestados pela empresa contratada, a exemplo da suspensão cautelar emanada por essa Corte de Contas, nos autos de nº 01070/17 (Decisão Singular DSPL TC 39/2017), suspendendo os serviços de coleta de lixo no Município de Conde, pois graças a expertise e rápida atuação da RWR Consultoria no citado processo, esclareceu-se de forma célere todos os pontos técnicos questionados, bem como se evitou a descontinuidade de uma atividade finalística de suma importância para o município.

Quanto à obtenção de condições mais vantajosas, em sede de defesa prévia se mostrou o atendimento de tal aspecto, pois a manutenção dos termos contratuais vigentes, sem qualquer alteração de valor ou de objeto, tão somente, dilatando o prazo contratual, evitou não só a possibilidade de reajuste de preço (no caso de nova licitação que considerará a inflação e o aumento dos custos operacionais da contratada), assim como propiciou uma maior celeridade na continuidade dos serviços, tendo em vista o total interesse da edilidade em usufruir dos serviços prestados pela RWR Consultoria, em face dos resultados positivos obtidos desde o início do assessoramento e acompanhamento realizado pela citada firma.

A Unidade Técnica diz que os argumentos da defesa são contraditórios, uma vez que a mesma alegou no bojo do Processo TC nº 15144/17 que não se tratava de serviços contínuos. Citamos trecho da defesa apresentada naquele processo: "os serviços da empresa contratada lhes serão prestados no decorrer do prazo de duração contratual (12 meses), sempre que se fizer necessária sua atuação de assessoramento aos órgãos da Administração Municipal no campo da execução orçamentária, financeira e fiscal, em sintonia com as diretrizes e determinações do TCE/PB". Segundo a Auditoria, os serviços prestados pelo contratado nitidamente não são contínuos. Se a contratação ocorreu por Inexigibilidade, tal serviço não pode ser tratado como continuado. Assim, entendeu pela manutenção da irregularidade.

- **Ocorrência de Irregularidade na Gestão de Pessoal (item 11.1.1);**

A Defesa alega que as contratações de servidores por tempo determinado ocorreram em caráter excepcional, em função da necessidade emergencial, sob pena dos serviços essenciais ficarem paralisados.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

Afirma que devido à lacuna existente em razão da anulação do concurso público realizado pela gestão anterior, foi necessária a complementação do quadro da urbe. Alega que o acréscimo das contratações apontado pela auditoria está relacionado com a reabertura e ampliação dos serviços públicos implantados pela gestão.

A Unidade Técnica identificou que, no final do exercício de 2018, a Prefeitura do Conde chegou ao número de 698 contratados por excepcional interesse público, um crescimento de 28,54% em relação a dezembro do exercício anterior. Tais contratados representaram 49,50% dos servidores da prefeitura municipal, enquanto os efetivos representavam 40,14%.

Destacou ainda que em Novembro de 2019, época da análise da defesa, constatou-se que o número de contratados por excepcional interesse público chegou a 795, ou seja, permaneceu a aumentar o número de contratados, em total desatendimento ao Alerta nº 587/18, emitido em agosto de 2018. Apesar de a defesa alegar que houve uma ampliação de serviços públicos, não ficou demonstrado claramente a força de trabalho necessária em cada um desses novos serviços. O número de professores contratados por excepcional interesse público em dezembro de 2018 era de 154. Como sabemos, apesar da alegação de que alguns programas são temporários, a maioria das atividades relacionadas à saúde e educação são contínuas. O concurso atual em andamento, citado pela defesa, contempla apenas 71 vagas, sendo 51 vagas para professores e 20 vagas para guardas municipais. Tal número representa apenas cerca de 10% do atual número (728) de contratados por excepcional interesse público. Por tais motivos, entendeu pela permanência dessa irregularidade.

#### - **Ocorrência de Irregularidades nos Procedimentos Licitatórios (item 6.0.2);**

A Defesa diz que a Auditoria suscitou a ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios realizados para a contratação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Humano e Social – IBRADHES, ocorrido por meio dos Contratos nº 015/2018 e nº 135/2018, em decorrência da subcontratação parcial e inclusão de vários itens além do objeto central. Em análise aos orçamentos do IBRADHES constantes nas **Dispensas nº 02/2018 e nº 13/2018**, o Órgão Técnica requereu esclarecimentos acerca das seguintes dúvidas:

- a) Quais foram os 400 servidores atendidos pela capacitação realizada em 02/2018 (Contrato nº 15/2018)?
- b) Esclarecer a planilha de custos do IBRADHES atinente à aquisição de café e água para o evento realizado em fevereiro (Contrato 015/18), no montante de R\$ 6.810,00;
- c) Esclarecer a quantidade de 490 lanches contratados ao invés de 400, atinente ao Contrato 015/18;
- d) Detalhamento da carga tributária constante no orçamento do IBRADHES do Contrato 015/18, no valor de R\$ 25.776,80;
- e) Esclarecer os encargos com o INSS constante no Contrato nº 135/18, no valor de R\$ 2.516,80

Preliminarmente, cumpre contextualizar a Corte de Contas quanto à situação alarmante e caótica em que a educação municipal se encontrava ao assumirmos a gestão no exercício de 2017, não só em termos de infraestrutura, como também da qualidade do ensino:

- 24 escolas na rede municipal (15 rurais e 9 urbanas), sendo que apenas 5 com atendimento de todo o ensino fundamental. As demais funcionando, ou apenas com o ensino fundamental (anos iniciais) ou de forma multisseriada (em todas as escolas da zona rural);
- 09 creches com suas atividades paralisadas, desde outubro de 2016, sem equipamentos e mobiliário condizentes com o funcionamento das unidades educacionais;
- 01 Núcleo de Educação Especial desativado, mas com servidores lotados na Unidade;
- 01 Núcleo de Cultura com atividades pontuais;
- 01 ginásio de esportes com estrutura física ruim;
- Biblioteca Pública sem horário definido para funcionamento e em total desordem;
- Número de matrículas em 2016 = 5.736 estudantes

Em relação aos indicadores de qualidade do ensino a gestão recebeu o município com os seguintes números:

- Taxa de Analfabetismo: 49%
- Taxas de Abandono Escolar por Ciclo (2016): 7,5% na educação infantil, 4% do 1º ao 5º ano, 6,7% do 6º ao 9º ano, 41% do EJA - Etapa I e 47% do EJA - Etapa II;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

- Taxas de Reprovação por Ciclo (2016): 11,3% do 1º ao 5º ano, 22,6% do 6º ao 9º ano, 31% do EJA - Etapa I e 24% do EJA - Etapa II;

Diante de tal panorama (em que pese a dificuldade financeira sofrida no primeiro ano de mandato, decorrente da irresponsabilidade administrativa da gestão anterior, objeto inclusive de decretação de situação de emergência), as primeiras providências adotadas pela gestão foram no sentido de regularizar o funcionamento da estrutura educacional, a fim fornecer condições adequadas tanto aos docentes quanto ao alunado, conforme se observa no Relatório de Providências Adotadas em anexo (Doc. 01), que demonstra desde o aumento considerável no número de matrículas na rede municipal, até as inúmeras obras de recuperação e reparo de unidades educacionais e regularização dos serviços vinculados a educação municipal. Ratificando a melhora ocorrida na infraestrutura da educação municipal, podemos lançar mão de um dos Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos com Educação - IDGPB3, qual seja, o “Índice Precariedade Infraestrutura”, onde será constatada uma redução no referido índice já no exercício de 2017, decorrente dos esforços envidados pela atual gestão durante o primeiro ano de administração do Município.

Após o restabelecimento das condições adequadas mínimas na infraestrutura, mobiliário e equipamentos das unidades escolares (Escolas e Creches) durante o exercício de 2017, no ano de 2018 a Secretaria Municipal de Educação deu início ao processo de qualificação do quadro funcional da educação, investindo nas formações iniciais, continuadas e específicas dos docentes, supervisores, monitores, técnicos em educação e gestores escolares, de forma a qualificar a oferta da política pública de educação e priorizar o aprendizado dos alunos matriculados na rede municipal. Sobre a qualificação dos profissionais da educação municipal, constatamos que não houve formações iniciais e continuadas para todo o corpo de Magistério (docentes, supervisores, monitores, gestores de unidades escolares e corpo técnico da Secretaria Municipal) nas últimas três gestões passadas, ou seja, de 2005 a 2016. Em face da inexistência de transição entre as gestões, grande parte dos documentos comprobatórios foi extraviada, não restando nenhum registro físico acerca do desenvolvimento de formações, restando, apenas, o relato oral dos Professores que, atualmente, ainda exercem suas funções no grupo do Magistério.

Dessa forma, diante do contexto preocupante narrado acima, atrelado aos indicadores listados abaixo, denota-se a corrida contra o tempo enfrentada pela edilidade no combate imediato a uma problemática de altíssima complexidade, relevância e urgência, através do investimento na formação inicial e continuada do grupo magistério a fim de colher, no decorrer dos anos posteriores, a melhora na qualidade do ensino público municipal, proporcionando uma educação plena à população local.

Assim, foram estabelecidas metas para a Educação Municipal para alcançarmos o compromisso com a erradicação do analfabetismo, a exemplo da Meta 9 – “Elevar o a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 85% até 2020 e, até o final da vigência deste PME, reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional”. Logo, resta evidente o caráter premente dos cursos em questão, a fim de capacitar o corpo docente municipal (em face da inexistência de investimentos pela gestão anterior na qualidade dos profissionais da educação municipal), ratificando o total comprometimento dessa gestão com a educação do município.

### **Subcontratação e Itens Adicionais**

Em relação à subcontratação parcial nos contratos em questão, compete evidenciar que a decisão acerca da sua admissão (ou não), constitui mérito administrativo, de competência do Gestor, quanto à conveniência e oportunidade, de acordo com as necessidades da edilidade e as características do mercado. Tanto é verdade que a própria Lei de Licitações permite expressamente a utilização do instituto da subcontratação parcial, nos termos admitidos pela Administração Pública, como se observa no artigo 72 desta norma. Logo, considerando a natureza discricionária quanto ao uso ou não da subcontratação, atrelado ao fato da Edilidade ter conferido autorização tácita para as subcontratações parciais ocorridas em ambos os Contratos, não há que se falar em irregularidade, por ser plenamente possível e legal a utilização do instituto jurídico em tela.

Ademais, resta evidenciar a existência de mero erro material/formal na cláusula décima segunda do Contrato 015/2018 (citada pela auditoria), quanto aos termos da subcontratação, o qual foi ajustado já na segunda contratação do IBRADHES, conforme se observa no contrato 135/2018, às fl. 2444/2446 dos autos. Além disso, compete informar que houve a autorização tácita por parte da edilidade quanto às subcontratações parciais em questão, inexistindo, portanto, óbices na adoção do referido instituto jurídico.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

Quanto à inclusão de vários itens além do objeto central dos processos, convém evidenciar a inexistência de impedimentos legais para tal situação, sobretudo no presente caso, tendo em vista que, ao contrário do que afirma a auditoria, as demais despesas tidas como “acessórias à execução dos objetos” estão diretamente relacionadas com o objeto da contratação e são imprescindíveis para a realização das capacitações, a exemplo dos meios logísticos (equipamentos, espaço para evento, materiais e etc.). Os encargos são inerentes a todos os custos envolvidos, sendo, portanto, indissociáveis. Já o item alimentação foi incorporado em face das limitações e dificuldades logísticas, pelo fato das capacitações terem ocorrido no próprio município de Conde, ante a dificuldade de licitar o fornecimento de refeições no âmbito municipal, conforme se observa na licitação fracassada de tal objeto realizada em 2018 (Doc. 02), atrelado à oportunidade e conveniência em face da disponibilização do item nas propostas das empresas cotadas para a organização das capacitações, acrescido do fato de que as formações foram realizadas no próprio Município do Conde onde a empresa contratada não é sediada.

Nada obstante, quanto à observação realizada pela Auditoria acerca do percentual de gastos com os Instrutores dos cursos de capacitação em tela, convém evidenciar que nesse aspecto a edilidade assegurou a contratação de formadores com larga experiência nas áreas dos cursos de formação, com notório saber na área educacional, com formações multidisciplinares (pedagogia, psicologia, educação física, comunicação social, educação artística, ciências biológicas, história, geografia, serviço social, artes cênicas e etc.), certificando a melhoria da prática docente em termos qualitativos, conforme se observa na Relação dos Formadores contratados por evento acompanhado dos respectivos currículos (Doc. 03).

#### **Esclarecimentos Requeridos pela Auditoria**

No tocante às dúvidas suscitadas pelo Órgão Técnico, seguem abaixo os devidos esclarecimentos:

Quanto aos servidores atendidos pela capacitação realizada através do Contrato nº 015/2018, informamos que, quando do planejamento da referida capacitação, a Secretaria Municipal de Educação estimou um total de 400 participantes, entre todos os servidores da Educação (Professores, Diretores, Coordenadores, Supervisores e Técnicos), a partir do quantitativo de servidores da educação em dezembro de 2017 que, inclusive, pode ser conferido no Sistema SAGRES, onde constam 398 servidores vinculados à Educação.

A referida formação estava prevista para ser realizada na primeira semana de Fevereiro, a SEMEC se planejou para convocar parte dos professores que estiveram no quadro da edilidade no mês de dezembro de 2017 e que estavam aptos a revalidar seus contratos para o ano de 2018, a fim de se iniciar o ano letivo com a referida capacitação. Contudo, no início de fevereiro de 2018, pelo menos 10 escolas municipais ainda estavam passando por manutenção em suas infraestruturas para o ano letivo. Em razão disso foi necessário o adiamento do início da formação para o dia 19/02/2018.

Em fevereiro, antes do início das aulas, tínhamos 19 servidores (contratados por excepcional interesse público). Já em março esse número foi para 136 por conta do início das aulas. E desse total de contratados, 101 foram convocados e participaram da formação. A Secretaria de Educação juntou a relação dos servidores municipais que participaram da referida capacitação (Doc 06), constantes tanto nos registros do SAGRES (Março/2018), como nas listas de frequência ora apresentadas, inexistindo suposta diferença de participantes apurada pela Auditoria no sistema SAGRES em relação ao quantitativo previsto no Termo de Referência da Dispensa nº 02/2018.

Assim, por questões de arredondamento utilizou-se um quantitativo de 400 participantes na formação. Ocorre, que por ocasião da liquidação da citada capacitação, organizada pelo IBRADHES (Contrato nº 15/2018), em análise conjunta com as listas de frequência, a Secretaria de Administração e de Educação constataram o comparecimento de 380 participantes, dos 400 previstos, sendo 377 servidores municipais, acrescido da Secretária de Educação, Sr<sup>a</sup> Aparecida de Fátima Uchoa Rangel, bem como do Secretário Adjunto, Sr. Ednaldo Joaquim da Silva Júnior e do Coordenador da Área de Esportes, Sr. Ronaldo Leão Soares, servidores comissionados que participaram da formação, mas não assinaram as listas de presenças.

Em face de tal constatação, durante o processo da despesa em tela, a edilidade promoveu uma glosa de R\$ 3.829,42 no valor previsto contratualmente, proporcional ao custo de 20 participantes, tudo discriminado conforme documentação em anexo (Doc. 08). Tanto é verdade que em análise ao empenho referente ao contrato em questão, devidamente registrado no Sistema SAGRES (NE 286/18 – Doc. \_09), será constatado o registro de um valor empenhado e pago de R\$ 177.449,00, ao invés dos R\$ 181.278,00 inicialmente previstos, ratificado pelo processo de pagamento em anexo (Doc. 08).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

Com isso, denota - se que o pagamento realizado para a capacitação formalizada através da Dispensa 02/2018 (Contrato nº 015/2018) se baseou em apenas 380 participantes, ao invés das 400, inicialmente previsto. Ademais, em relação à comprovação da frequência, estamos juntando aos autos as listas de frequências da capacitação em questão (Doc. 07), demonstrando a presença dos 380 servidores municipais (excetuando-se os Secretários da Educação e o Coordenador Esportivo, conforme elucidado anteriormente), ao longo dos cinco dias do evento, quantitativo esse utilizado como parâmetro para realizar a liquidação e o pagamento junto ao IBRADHES.

Ainda nessa esteira, cumpre esclarecer dois aspectos fulcrais quanto à operacionalização do referido evento, no que diz respeito ao espaço físico estabelecido para o evento e a sistemática de frequência dos participantes da capacitação em tela, senão vejamos: Sobre o espaço físico da citada formação, cabe informar que foram utilizadas 10 salas e 1 auditório, conforme estabelecido no item “5.1.2” do Termo de Referência (fl. 2025/2026). Das 10 salas disponibilizadas, 8 salas foram destinadas a cada um dos oito formadores contratados para a execução da capacitação (vide relação dos formadores em anexo – Doc. 03), que as utilizaram ao longo da formação, nos turnos manhã e tarde. Pelos dados detalhados acima, percebe-se que para cada um dos oito formadores foi destinada uma sala de aula específica onde o mesmo realizaria seu curso de formação, nos dois turnos (manhã e tarde). Ainda com base no quadro operacional acima, constata-se que a nona sala foi ocupada como coordenação da Secretaria Municipal de Educação e a décima sala foi utilizada para o planejamento dos formadores.

Quanto ao valor de R\$ 6.810,00, atinente ao café e água para o evento, constante no orçamento do IBRADHES, de início evidenciamos que, conforme já esclarecido e comprovado anteriormente, o valor efetivamente liquidado e pago foi o proporcional aos 380 servidores municipais que participaram do evento (R\$ 17,025 p/pessoa no evento), reduzindo-se o custo para R\$ 6.469,50. Esse valor foi relativo ao fornecimento de água mineral e café para todos os participantes, durante todo o evento (05 dias), chegando-se a um valor unitário de R\$ 3,40 (380 participantes x 05 dias = 1900 fornecimentos) / R\$ 6.469,50 dividido por 1900 = R\$ 3,405.

Em terceiro lugar, acerca da dúvida suscitada sobre a quantidade de 490 lanches previstos no orçamento do IBRADHES, atinente ao Contrato nº 015/2018, esclarecemos que o fato em questão está elucidado no próprio Termo de Referência juntado pela Auditoria às fls. 2026/2027 dos autos. Nesse sentido, em análise ao citado projeto (fl. 2026/2027) será constatado que nos dias 20, 21 e 22 de fevereiro de 2018 a capacitação ocorreu nos dois turnos do dia (manhã e tarde), existindo a previsão da disponibilização de 280 lanches no período da manhã e 210 lanches no período da tarde, totalizando a quantidade diária de 490 lanches nos citados dias questionados pela auditoria, tendo em vista que parte dos servidores participariam do evento nos dois turnos, enquanto que a maior parte dos servidores apenas participaria em um dos turnos (excetuando-se o dia de abertura e de fechamento da capacitação, onde todos os servidores municipais participaram simultaneamente). Com isso, resta esclarecida mais uma dúvida suscitada, superando mais uma lacuna apontada pelo Órgão Técnico.

Em quarto lugar, sobre o detalhamento da carga tributária constante no orçamento do IBRADHES do Contrato 015/18 (R\$ 25.776,80), em atendimento ao pedido realizado pelo órgão técnico, notificamos a referida firma e estamos juntando aos autos os esclarecimentos fornecidos pela mesma discriminando os encargos e a carga tributária incidente sobre os serviços realizados no citado evento (Doc. 10).

Em quinto lugar, quanto aos encargos com o INSS constante no Contrato 135/18, no valor de R\$ 2.516,80 (fl. 2130/2132 dos autos), segue planilha fornecida pelo IBRADHES discriminando os encargos e a carga tributária incidente sobre os serviços realizados no citado evento (Doc. 11).

A AUDITORIA diz que mencionou inúmeras decisões do TCU (Acórdão 2324/2008 – Plenário TCU; Acórdão 950/2010 – Plenário TCU) em sua análise inicial sobre a irregularidade em tela. Não há que se mencionar que havia previsão para a subcontratação parcial do objeto uma vez que a mesma é vedada para contratações diretas dessa natureza. Conforme apontado na análise inicial, ainda sim houve descumprimento da cláusula contratual, uma vez que as subcontratações extrapolam o percentual previsto. Ficou claramente demonstrado que os recursos humanos contratados representam 30,55% no primeiro contrato e 17,68% no segundo contrato, distorcendo totalmente o objeto central da contratação. Há que se destacar que a regra geral para a Administração Pública é licitar e não cabe ao Gestor flexibilizar as permissões para a contratação direta sob o argumento de um suposto ganho de eficiência ou logística. No documento apresentado pela Defesa (fls. 2627/2731), com o currículo dos profissionais, não identificamos vínculos dos mesmos com o IBRADHES, reforçando ainda mais a tese da subcontratação também desses serviços. Por tais motivos, entendeu pela manutenção da irregularidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.338/19

- **Pagamentos de Despesas referentes a Bens e Serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao Contrato – Superfaturamento, no montante de R\$ 72.100,00 (item 6.0.3);**

O defendente diz que a Auditoria sugeriu imputação do valor total de R\$ 72.100,00, sendo: supostos superfaturamento no **Fornecimento das Refeições** (Contrato nº 15/2018 – R\$ 9.760,00 e Contrato nº 135/2018 – R\$ 26.850,00), bem como **Locações de Equipamentos** (Contrato nº 15/2018 – R\$ 16.540,00 e Contrato nº 135/2018 – R\$ 18.950,00).

Inicialmente, convém evidenciar que a glosa sugerida nas refeições (R\$ 9.760,00) relativa ao Contrato nº 15/2018, advém do confronto realizado pela Auditoria entre o valor da refeição contratada pela Edilidade Municipal (R\$ 38,00) com o valor contratado pelo Governo Estadual por meio do Pregão nº 248/2018 (R\$ 22,00).

Na mesma linha, a glosa sugerida pela Auditoria no valor total dos custos com a locação de equipamentos (R\$ 16.540,00) novamente toma referencia o valor contratado pelo Governo Estadual por meio do Pregão nº 248/2018, por considerar excessivo o preço de locação das 10 salas e de 01 Auditório.

Acerca do exposto, discordou inteiramente do posicionamento da Equipe Técnica tendo em vista a desconsideração de inúmeros aspectos que demonstram as distinções existentes entre os contratos ora comparados, sobretudo pelo fato de se comparar um certame de pequeno porte (realizado pela urbe) com um certame de grande porte (realizado pelo Governo Estadual) com alto poder de barganha em decorrência dos quantitativos envolvidos.

A primeira distinção existente reside nos custos logísticos envolvidos para a prestação do serviço, uma vez que no caso do Contrato nº 015/2018 o mesmo foi prestado pelo IBRADHES no próprio Município de Conde (fl. 2024/2034), enquanto que o contrato do Estado (fl. 2426/2432) foi prestado em João Pessoa, isto é, na sede do Instituto, o que indiscutivelmente reduz custos e desonera o contrato estadual. Ora, para a formação da planilha de composição de custos, tomam-se por base diversos aspectos, dentre eles o local da prestação de serviços, que independentemente da semelhança de cardápio ou de equipamentos locados, consideram planejamentos estratégicos diferenciados, sendo necessário incluir os custos com serviços subcontratados e prestados em localidades fora do domicílio da empresa contratada, majorando o valor unitário da mão de obra, transporte e alimentação dos funcionários.

A segunda distinção se refere a evidente ECONOMIA DE ESCALA desconsiderada pelo órgão auditor, haja vista que o quantitativo de almoços estabelecido no contrato estadual (fl. 2426/2432) é quase 400% maior do que o quantitativo previsto no Contrato 015/2018 (610), realizado pela Prefeitura. A última distinção reside nas peculiaridades/limitações logísticas existentes no município de Conde, em termos de estrutura e oferta pelo mercado local, ocasionando a baixa oferta dos tipos de serviço em questão, o que, indiscutivelmente, encarece o valor dos serviços ora questionados.

Quanto aos custos com a Locação de Equipamentos, temos algumas contrarrazões a ofertar:

Inicialmente, apenas pelo confronto entre a planilha de custos do contrato municipal (fl. 2068/2071) e a citada ata estadual (fl. 2426/2432), de pronto, denota-se que a capacidade do auditório tomado como referencial pelo corpo técnico é inferior em 100% (200 pessoas) se comparado com o auditório fornecido pelo IBRADHES à edilidade (400 pessoas), tornando-se equivocado o tipo de comparação feito, pois o auditório municipal possui o dobro da capacidade do auditório estadual.

Nesse sentido, tomando por base a planilha de custos referente ao contrato municipal (fl. 2069), constata-se que o custo do Auditório com os respectivos equipamentos alocados ao mesmo será, em média, de R\$ 2.030,00, pelo somatório do local físico (R\$ 960,00), com o Datashow (R\$ 180,00), tela de projeção (R\$ 100,00), notebook (R\$ 80,00), internet (300,00), caixa amplificadora (R\$ 150,00) e microfone (R\$ 65,00 x 4). Logo, considerando que a capacidade do auditório estadual é a metade do municipal, a base de comparação mais razoável seria o dobro do valor constante na citada ata estadual (R\$ 2.008,00 - fl. 2426/2432), ou seja, plenamente compatível com a composição de custos totais do auditório (R\$ 2.030,00), em que pese não termos considerado a evidente economia de escala que, certamente, barateou o custo da locação por parte do Governo Estadual. Além disso, não há como saber a qualidade de salas e o tipo de equipamento disponibilizado na Ata Estadual referenciada pela Auditoria. Todavia na contratação municipal, a Edilidade faz questão de exigir uma estrutura compatível e condizente com a relevância e importância da capacitação em questão, obrigando que o IBRADHES disponibilizasse matérias de alta qualidade durante a capacitação, a fim de que houvesse um melhor aproveitamento por parte dos serviços municipais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

Quanto à diferenciação de valor entre os equipamentos alocados no auditório e nas salas de aula, ao contrário do que sugere o órgão técnico, a diferenciação em questão é perfeitamente justificável, uma vez que para a realização de um evento de maior porte, em formato de auditório, são necessários equipamentos e recursos áudio visuais (Datashow, notebook, caixa amplificadora e etc.) com uma melhor configuração e alta resolução, a fim de garantir aos cursistas um bom aproveitamento, uma boa visibilidade e uma boa compreensão do material pedagógico que está sendo apresentado pelo palestrante.

Ora, com base no Termo de Referência da Dispensa nº 02/2018 (fl. 2024/2034), denota-se que a formação realizada no Auditório foi destinada a um público de 400 pessoas, portanto, foi utilizado um espaço maior, bem como todos os recursos de mídia compatíveis e necessários ao dimensionamento do local e ao perfeito funcionamento do curso. Já o planejamento logístico para as salas é bem diferente. Por se tratar de um quantitativo bem menor os equipamentos utilizados foram dimensionados para o tamanho das salas e apresentaram configuração bem mais simplificada, justificando, portanto, a diferença entre os valores unitários especificados na planilha de custos da dispensa 02/2018.

Acerca dos custos relativos à locação de microfone e impressora, em que pese a omissão do parâmetro adotado pela Auditoria para considerar “sem razoabilidade” os custos dos equipamentos, reitera-se o alto nível de exigência da urbe quanto aos materiais disponibilizados para uso ao longo da citada capacitação. Nessa esteira, os microfones disponibilizados, a exemplo das caixas amplificadas, possuíam uma boa configuração, a fim de minimizar ocorrências relacionadas à acústica do ambiente onde se realizou a formação, pois o auditório onde ocorreu a formação possuía algumas características específicas de construção (paredes de concreto, pilastes e eco muito invasivo), exigindo a disponibilização de um equipamento condizente com o local, a fim de que não ocorresse prejuízos quanto à clareza auditiva e ao bom entendimento por parte dos participantes.

Quanto à locação de 9 (nove) salas com estrutura de mídia, conforme já esclarecido anteriormente e comprovado por meio das listas de frequências (Doc. 07), houve a efetiva utilização das 9 (nove) salas, sendo 8 (oito) destinadas a sala de aula (curso de formação propriamente dito) e 1 (uma) como sala de apoio para as reuniões dos formadores (realizado diariamente, durante a formação).

Dessa forma, diante dos fatos apresentados, resta demonstrada que a comparação realizada se mostra indevida, tendo em vista a realidade distinta dos contratos em termos de logística, mercado e quantitativos envolvidos, uma vez que os preços praticados nos referidos contratos não podem ser utilizados como paritários, já que a execução dos mesmos serviços impacta de forma diferenciada a formação de preços e, conseqüentemente, as despesas da empresa contratada.

Quanto aos valores de alimentação, cumpre esclarecer que o contrato da Secretaria de Ação Social (citado pela Auditoria), tem como objeto o fornecimento de quentinhas, serviço este COMPLETAMENTE DIFERENTE do objeto do contrato questionado pela auditoria. Por outro lado, cabe destacar que em consulta à Central de Compras do Governo Estadual da Paraíba, detectamos a existência de certames com objeto similar, com valores compatíveis ou até mesmo superiores aos praticados no Contrato nº 15/2018, a exemplo da Ata de Registro de Preços nº 096/2017 (Doc. 12), decorrente do Pregão 102/2017, realizado pela Secretaria de Estado da Administração seis meses antes da contratação em questão, onde se observa a cobrança de R\$ 50,00 por almoço, valor esse muito superior ao cobrado pelo IBRADHES no Contrato 015/2018 (R\$ 38,00), em que pese ainda a economia de escala, haja vista que a quantidade de almoços do evento municipal (610) foi infinitamente menor que a quantidade registrada na Ata Estadual (12852). Na mesma linha do item anterior, em consulta a Ata de Registro de Preços nº 096/2017 (Doc. 12), decorrente do Pregão 102/2017, realizado pela Secretaria de Estado da Administração 06 (seis) meses antes da contratação em questão, constata-se a cobrança de R\$ 7.000,00 por Auditório locado, com capacidade para atender até 300 pessoas, valor esse muito superior ao cobrado pelo IBRADHES no Contrato 015/2018 (R\$ 960,00) para um auditório com maior capacidade (400 pessoas), em que pese ainda a economia de escala, haja vista que a demanda do evento municipal (1 Auditório para dois dias) foi infinitamente menor que a quantidade registrada na Ata Estadual (24 auditórios para dois dias de evento).

Ainda em consulta à referida Ata Estadual (Doc. 12), constata-se também a cobrança de R\$ 1.645,00 por auditório locado com capacidade para atender até 50 pessoas, ou seja, 450% mais caro que as salas de aula locadas pela urbe com capacidade e estrutura semelhantes (40 pessoas – R\$ 360,00 – fl.2069), sem considerar a economia de escala, já que a demanda do evento municipal (9 salas para três dias) foi infinitamente menor que a quantidade registrada na Ata Estadual (72 auditórios para 2 dias de evento).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

Com isso, considerando que a referida Ata Estadual possui similaridade logística (pois o evento não foi realizado apenas na sede da licitante vencedora), atrelado ao preço municipal ser inferior, resta demonstrada a inexistência dos pretensos superfaturamentos, sugerido pela equipe técnica.

Logo, resta fortalecido o fato da existência de peculiaridades e especificidades de cada contratação (em termos de logística, mercado local e quantitativos envolvidos), inviabilizando a rigidez comparativa ora sugerida, fragilizando, portanto, o argumento central do órgão técnico para quantificar os supostos excessos.

A UNIDADE TÉCNICA informou no tocante à quantidade de participantes, entendeu por aceitas os argumentos apresentados, isso porque houve um ajuste em relação aos participantes, no entanto, entendeu caber recomendações para que a Administração diligencie melhor quando da elaboração de cursos a serem cobrados pelo número de participantes.

Em relação às explicações sobre os quantitativos de café e água contratados (fls. 2066), entendemos que não houve um cálculo adequado e bem especificado em relação a tais itens, dificultando a análise do item. O quantitativo de lanches no número de 490, acima do número de inscritos, a defesa alega que houve participação de servidores em ambos os turnos, enquanto parte só participou de um dos turnos. Apesar da defesa não detalhar quais foram os servidores que participaram em ambos os turnos, entendemos por dar por esclarecida a questão.

Sobre o questionamento dos valores a título de impostos, no montante de R\$ 25.776,80, em decorrentes do Contrato nº 015/2018, foge da normalidade a necessidade de notificação da empresa prestadora de serviços para explicar (desdobrar) os valores envolvidos. Isso porque a administração municipal possui o dever de conhecer previamente todos os valores envolvidos. Porém, seguindo o raciocínio apresentado pela defesa, temos que discordar dos argumentos apresentados uma vez que os cálculos se mostram equivocados. Primeiro, porque o INSS retido (11%) e o IRRF (15%) são tributos a serem suportados pelos empregados e não pela empresa contratante. A defesa às fls. 2597 afirma que: "...pactou-se que a remuneração dos mesmos seria pelo valor bruto, não sendo realizado qualquer tipo de retenção nos valores pagos aos formadores, ou seja, constituindo mais um encargo a ser arcado pelo IBRADHES, motivo pelo qual tal valor foi inserido na planilha de custos do Instituto".

Na verdade, os custos foram suportados diretamente pela Prefeitura do Conde. O referido "pacto", citado pela defesa não possui amparo contratual. O valor pago a título de obrigações patronais pode ser considerado, motivo pelo qual reconhecemos o montante de R\$ 7.680,00 mencionado à fl. 3062. Na composição da carga tributária de R\$ 8.804,00 também constante na planilha de custos, a empresa apresentou metodologia equivocada à fl. 3063, visto que o valor do ISS incide apenas sobre os serviços prestados e não sobre todos os objetos do contrato, como o fornecimento de alimentos, por exemplo. No entanto, a defesa apresentou guia de impostos no montante de R\$ 11.534,19.

Outro ponto questionado pela Auditoria foi a taxa administrativa de 10%, equivalente a R\$ 15.679,48, no Contrato nº 015/2018. A crítica da Auditoria recai sobre a cobrança percentual do montante total contratado, uma vez que tal metodologia acaba por onerar demasiadamente o contrato, sendo antieconômica e sem qualquer correlação com os custos da entidade. Sob esse aspecto, permanece o entendimento inicial.

#### **Em relação aos itens considerados pela Auditoria como superfaturados, passamos a analisá-los a seguir:**

Nos custos apresentados pela Empresa Contratada, foram fornecidos 610 almoços a um custo unitário de R\$ 38,00, valor esse considerado excessivo, uma vez que cardápio era simples, conforme mencionado na análise inicial (fls. 2467/2468). A Auditoria, porém, considerou o valor de R\$ 22,00 por refeição como parâmetro, o mesmo valor ofertado pela mesma empresa ao Governo do Estado. No entanto, destacamos que o Fundo Municipal de Assistência Social de Conde, em setembro de 2018, contratou fornecimento de almoço pelo valor de R\$ 11,80. Para reforçarmos ainda mais nosso argumento, citamos o Pregão Presencial nº 002/2019, realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que contratou 550 almoços para o Fórum de Cabedelo-PB, região metropolitana de João Pessoa, a preço de R\$ 10,42, incluindo ainda um refrigerante em lata de 350ml. O cardápio é bastante similar ao ofertado pela IBRADHES ao Conde-PB.

Como justificativa para o preço contratado, a defesa apresentou a ata de registro de preços nº 0096/2017 da Secretaria de Estado da Administração (fls. 3069/3072) para demonstrar que o valor proposto do almoço foi de R\$ 50,00, ou seja, superior aos R\$ 38,00 pagos pela Prefeitura de Conde. Ocorre que a proponente do preço de R\$ 50,00 por almoço ao Governo do Estado foi a empresa DROP'S BUFFET E EVENTOS EIRELI-ME (CNPJ nº 16.631.594/0001-79), pertencente à Sra. Lívia de Mello e Silva Figueiredo Freire.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

A citada é filha do Sr. Jodelmar Brasileiro de Figueiredo, presidente do IBRADHES, e ocupa o cargo de secretária do mencionado instituto, conforme podemos constatar às fls. 489/490 dos presentes autos. Tal fato reforça ainda mais o interesse do IBRADHES em subcontratar tais serviços, uma vez que há outras empresas ligadas diretamente ao instituto através dos seus sócios. Diante de tais fatos, é impossível considerar tais preços alegados. A defesa não apresentou evidências que justificam o preço contratado, sequer uma pesquisa de mercado. Limitou-se a alegar que os valores divergiam devido a uma suposta escala na aquisição dos produtos. Logo, manteve-se o entendimento inicial.

O Segundo ponto enfatizado pela Auditoria foi em relação aos custos dos equipamentos locados para a realização do evento. Diferentemente do que alega a defesa, não está comprovado que a empresa realizou o evento em local próprio quando da promoção do evento para o Governo do Estado. A Auditoria não questionou o tamanho do espaço para a locação, mas sim o valor de R\$ 16.540,00 para cinco dias de evento. Normalmente o espaço alugado para eventos já possui estrutura de microfones, internet e data show. Toda a estrutura e local foi disponibilizado pela mesma empresa por um valor de R\$ 1.004,00 por dia no contrato nº 12/2019 firmado com a Secretaria de Educação do Estado da Paraíba. Frisamos mais uma vez que não questionamos o valor do espaço e sim os equipamentos envolvidos. Enquanto a empresa conseguiu realizar o evento com espaço e equipamentos por R\$ 1.004,00 por dia em João Pessoa, achamos pouco razoável o custo de evento similar ocorrer no Conde a um custo médio diário de R\$ 4.268,00, considerando espaço do Auditório e os equipamentos. Mesmo aplicando o raciocínio da defesa de que a base de comparação deveria ser o dobro do valor constante na ata estadual (R\$ 2.008,00), estaríamos diante de um custo correspondente à metade do valor pago pelo Conde. Entendemos por manter o entendimento inicial.

Passando a análise o Contrato nº 135/2018, a Auditoria identificou um aumento significativo no custo do curso, conforme apresentado em demonstrativo na análise inicial: **Contrato nº 15/2018 – R\$ 181.278,00** para 400 participantes, com carga horária de 32 h/aulas. Enquanto que o **Contrato nº 135/2018 – R\$ 155.250,41** para 100 participantes, com carga horária de 60 h/aulas. Custo x Pessoa x Hora: R\$ 14,16 no primeiro e R\$ 25,88 no segundo.

No contrato nº 135/2018, a Auditoria questionou mais uma vez os valores das refeições contratadas, em comparação inclusive com os preços do contrato anterior.

Apesar da defesa trazer uma série de argumentos como a escala do evento, entendemos por manter o entendimento inicial, uma vez que tais justificativas não amparam diferenças superiores a 100% em relação a valores ofertados, inclusive pela mesma empresa, em outras situações.

Quanto aos equipamentos do contrato já citado, no montante de R\$ 18.950,00, a Auditoria estabeleceu os mesmos critérios utilizados na análise do contrato nº 015/2018 e igualmente detectou diversos itens com valores injustificáveis, como o valor de R\$ 200,00 por dia para locação de um notebook. Ao analisar a demonstração de resultado do exercício de 2017 (fls. 2166/2168) do IBRADHES, constatamos que a referida entidade obteve receita de serviços no montante de R\$ 5.603.805,86 e um custo de R\$ 1.483.827,98. O superávit líquido do exercício foi de R\$ 3.407.963,30, correspondendo a 60,80% da receita do período, demonstrando fortes indícios de que há sim fins econômicos, diferentemente do disposto em seu estatuto às fls. 2215/2224 dos autos.

**Após análise de todos os argumentos apresentados, mantemos o montante a ser imputado de R\$ 72.100,00, conforme já detalhado na análise inicial às fls. 2472.**

### - SUGESTÕES APRESENTADAS

Por fim, a Auditoria SUGERIU a abertura de procedimento visando a declaração de inidoneidade do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Humano e Social – IBRADHES;

Emissão de recomendação no tocante à dívida consolidada municipal.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Márcilio Toscano Franca Filho**, emitiu o Parecer nº 155/2020, anexado aos autos às fls. 3217/34, com as seguintes considerações:

Quanto à *Ilegalidade na Prorrogação do Contrato de Prestação de Serviço celebrado entre a Prefeitura Municipal do Conde e a Empresa RWR Consultoria e Assessoria LTDA*, uma vez que o tipo de serviço contratado (consultoria e assessoria) não se enquadraria nos chamados serviços de natureza contínua, na forma capitulada no artigo 57, inciso II da Lei nº 8.666/93.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.338/19

Importante ressaltar que, a regra geral da duração dos contratos regidos pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública fique adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, que será de um ano (exercício financeiro). Este preceito está contigo no *caput* do artigo 57 da Lei 8.666/93. Isto ocorre em função do princípio da anualidade dos orçamentos, essencial para o devido controle das finanças públicas e do planejamento. Entretanto, aquele mesmo dispositivo legal prevê exceções em seus incisos. Dentre elas, é de se examinar a do inciso II, por ser pertinente ao caso vertente:

Importa questionar a interpretação de que esses contratos deveriam, realmente, ser regidos pelo art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, ou seja, se caberia tratar consultoria e assessoria como serviços a serem executados de forma contínua. Há divergências a respeito da caracterização dos serviços de “execução continuada”. Para o Membro do *Parquet*, serviços contínuos seriam aqueles serviços públicos que não podem ser interrompidos, ou seja, são aqueles serviços dos quais, a administração não pode dispor sob pena de comprometimento da continuidade de suas atividades.

Analisando os serviços que foram objeto do contrato vertente, quais sejam, consultoria e assessoria, estes serviços não têm natureza contínua, não comportando assim a prorrogação. Nesse sentido, o TCU tem proferido inúmeras decisões. Cabe lembrar passagem que se encontra no Acórdão nº 11150/2011 - Segunda Câmara, “*Serviços de consultoria não são contínuos e, por isso, não podem ser prorrogados sob o fundamento do art. 57, II, da Lei 8.666/1993.*”

Ressalta-se que mesmo que se considere o serviço de consultoria e assessoria como serviço continuado, restaria irregular a prorrogação efetuada, já que a lei exige, como pressuposto necessário para tanto, que sejam feitas com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração.

Com efeito, a prorrogação equivale a um contrato celebrado sem licitação. E como a licitação constitui regra, enquanto que a sua não realização é uma exceção, todos os requisitos estabelecidos pela lei deverão ser atendidos. Nesse sentido, deveria o gestor ter demonstrado que os preços praticados quando da prorrogação se mostravam mais vantajosos que os preços de mercado, só desta forma que se justificaria a não realização da licitação. A vantagem, portanto, constitui um dos requisitos a serem comprovados quando da realização da prorrogação do contrato através de um termo aditivo.

A respeito, observa-se o caráter não contínuo dos serviços de consultoria e assessoria, bem como a ausência de comprovação nos autos da vantagem que a prorrogação do contrato vertente proporcionaria à Administração Pública, requisitos essenciais à regularidade da prorrogação vertente, conforme exigência legal, e a justificar a não realização de novo procedimento licitatório. Portanto, a irregularidade analisada revela grave ofensa à Constituição Federal de 1988 e a Lei 8666/93, cabendo assim, aplicação de multa a autoridade responsável e as devidas recomendações para que não haja reincidência;

No tocante à *Irregularidade da Gestão de Pessoal*, restou constatado, também, a ocorrência de irregularidade na gestão de pessoal decorrente da contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público. A defesa em suas alegações relata que, as referidas contratações foram realizadas em razão da necessidade e urgência em atender a demanda em alguns setores no município. Todavia, não merecem prosperar os argumentos utilizados pela defesa, pois conforme apontado pelo órgão de instrução, a irregularidade é recorrente, descaracterizando a excepcionalidade e transitoriedade enquanto pressupostos para contratação regular de pessoal por tempo determinado.

Com relação à quantidade de contratações temporárias, é de se registrar que esta via de contratação somente deve ser utilizada em casos particularíssimos, não ensejando a substituição de pessoal efetivo, submetido à seleção através de concurso público. Este tipo de contratação deve ser reservado para situações de necessidade excepcional, que ensejem satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal que devam ser solucionadas mediante realização de concurso público. Impõe-se evitar a proliferação indiscriminada de casos de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária, desprestigiando o interesse público. Este instituto não pode transformar-se de exceção para regra geral, pois, assim sendo, ocorre flagrante ofensa aos ditames constitucionais.

O Parecer Normativo PN - TC nº 52/04 determina que a contratação irregular de servidores constitua motivo suficiente para emissão de Parecer contrário a aprovação das contas. Dessa forma, diante da manutenção dos prestadores de serviço no quadro de pessoal do Município de Conde em desacordo com a norma constitucional, a irregularidade além de contribuir para reprovação das contas prestadas, deve ensejar a aplicação de multa ao Gestor nos termos do art. 56, II da LOTCE/PB;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.338/19

No que concerne à *Ocorrência de Irregularidade em Procedimento Licitatório celebrado entre a Prefeitura do Conde e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Humano e Social – IBRADHES*, (Dispensa de Licitação nº 02/2018 e nº 13/2018) no que concerne à falha em questão, em harmonia com o Órgão de Instrução, entendemos que a argumentação e documentação apresentada pelo defendente não tem o condão de elidir a eiva. Sobre esse aspecto, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, inciso XXI consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressaltando apenas as hipóteses que a legislação especificar.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas em lei (Lei 8666/93), hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, exurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

Por outro norte, não compete ao Administrador Público, na qualidade de fiel aplicador da lei, em sede de ato vinculado como a realização de despesa pública, usar de discricionariedade, dispensando indevidamente procedimento licitatório prescrito e exigido no Estatuto das Licitações.

Revela-se, *in casu*, ilegítima e imoral as despesas não precedida de licitação, nos casos em que se mostrava obrigatória. A irregularidade analisada revela grave ofensa à Constituição Federal de 1988 e a Lei 8666/93, cabendo assim, aplicação de multa a autoridade responsável e as devidas recomendações no sentido de evitar sua reincidência em ocasiões futuras;

Por fim, há menção nos autos de *Processamento Irregular de Despesa Pública, sob a forma de realização de dispêndios com bens e serviço sem valores superiores praticados no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento, no montante R\$ 72.100,00*, decorrente da execução dos Contratos firmados entre a Prefeitura do Conde com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Humano e Social – IBRADHES.

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, a exemplo do Acórdão nº 08/2006 – Tomada de Contas Especial – Planário.

Deste modo, em razão da ausência de esclarecimentos e/ou justificativas capazes de elidir as falhas, os fatos constatados pelo Corpo Técnico merecem subsistir, porquanto “o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia, o dever de prestar contas”.

Desta forma, ante a ausência de documentos fiscais comprobatórios da boa e regular aplicação de recursos públicos, somos pela imputação dos valores acima mencionados à Gestora da Sr<sup>a</sup> Márcia de Figueiredo Lucena Lira.

Diante do todo exposto, opinou o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado no sentido de:

- a) Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas da Prefeita do Município do Conde-PB, Sr<sup>a</sup> **Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, relativas ao exercício de 2018;
- b) Aplicação de Multa à mencionada Gestora com fulcro nos artigos 56 da LOTCE/PB;
- c) Imputação de Débito à Sr<sup>a</sup> Márcia de Figueiredo Lucena Lira, em razão da realização de despesas consideradas não comprovadas, não autorizadas, irregulares, lesivas ao patrimônio Público, conforme liquidação da Auditoria;
- d) Remessa de Cópias dos presentes ao Ministério Público Comum, para fins de análise de indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) e ilícitos penais pela Sr<sup>a</sup> Márcia de Figueiredo Lucena Lira;
- e) Recomendações à Prefeitura Municipal do Conde no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e, quanto à Gestão Geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.338/19

### VOTO

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

Considerando que na análise das contas foram atendidos todos os índices constitucionais e legais em relação às despesas com Educação, Saúde, FUNDEB, gastos com pessoal e ainda que as gastos com a formação dos Educadores foram efetivamente prestados e que os valores apurados pela Auditoria foram pequenos em relação ao orçamento realizado no exercício, tendo como única falha passível de imputação, entendo que pode ser relevado o excesso apontado, além do que os valores de alimentação são muito variáveis a depender da qualidade contratada, e etc.

Considerando o relatório da equipe técnica desta Corte e em dissonância com o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, Voto para que os Exmos. Srs. Conselheiros membros do E. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- Emitam **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas da **Sr<sup>a</sup> Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, Prefeita do Município do **Conde-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 daquela gestora;
- Julguem **REGULARES, com Ressalvas** os atos de gestão e ordenação das despesas da **Sr<sup>a</sup> Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, Prefeita do município do Conde/PB, relativas ao exercício financeiro de **2018**;
- Apliquem a **Sr<sup>a</sup> Márcia Figueiredo de Lucena Lira**, Prefeita Municipal do Conde-PB, **multa** no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, equivalentes a 38,62 UFR-PB - conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/93; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- **Recomendem** à Administração Municipal do Conde 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 !

**Cons. Antônio Gomes Vieira Filho**  
*Relator*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 06.338/16

Objeto: **Prestação de Contas Anuais**

Município: **Conde – PB**

Prefeita Responsável: **Márcia de Figueiredo Lucena Lira**

Patrono/Procurador: **Carlos Roberto Batista Lacerda – OAB PB n° 9.450**

**MUNICÍPIO DO CONDE PB – Prestação Anual de Contas do Prefeito – Exercício 2018. Parecer Favorável à aprovação das contas. REGULARIDADE, com ressalvas dos Atos de Gestão. Aplicação de Multa. Recomendações.**

### ACÓRDÃO APL TC n° 0305/2020

**Vistos, relatados e discutidos** os autos do **Processo TC n.º 06.338/19**, referente à Gestão Geral (Prestação Anual de Contas) e Gestão Fiscal da Prefeita Municipal do **Conde-PB, Srª Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, 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) **DECLARAR** Atendimento **INTEGRAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, parte da nominada Gestora;
- 2) **Com fundamento** no artigo 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n° 18/1993, **JULGAR REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação das despesas realizadas pela **Srª Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, Prefeita do município do **Conde-PB**, relativas ao exercício financeiro de **2018**;
- 3) **APLICAR** a **Srª Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, Prefeita do município do **Conde-PB**, **multa** no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, equivalentes a 38,62 **UFR-PB**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n° 18/1993; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC n° 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 4) **RECOMENDAR** à Administração Municipal do Conde 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, 16 de setembro de 2020.

Assinado 22 de Setembro de 2020 às 11:12



**Cons. Arnóbio Alves Viana**

PRESIDENTE

Assinado 17 de Setembro de 2020 às 12:26



**Cons. Antônio Gomes Vieira Filho**

RELATOR

Assinado 17 de Setembro de 2020 às 18:10



**Manoel Antonio dos Santos Neto**

PROCURADOR(A) GERAL