



PROCESSO TC Nº 03960/2016

Objeto: Prestação de Contas Anual

Órgão: Empresa Municipal de Urbanização da Borborema - URBEMA

Exercício: 2015

Responsáveis: Saulo Gonçalves Noronha – 01/01 a 03/08/2015

João Batista da Silva Santiago – 04/08 a 01/10/2015

José Marques Filho – 02/10 a 31/12/2015

Relator: Conselheiro Arnóbio Alves Viana

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO DA BORBOREMA - URBEMA – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, C/C O ART. 31, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ART. 13, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO IV, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – As irregularidades constatadas não foram capazes de comprometer as contas, justificando o julgamento pela regularidade das contas do Sr. João Batista da Silva Santiago e regularidade com ressalvas dos demais. Recomendações.

ACÓRDÃO AC2 – TC 2566/2021

Vistos, relatados e discutidos os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DOS ENTÃO GESTORES da Empresa Municipal de Urbanização Urbana - URBEMA, Srs. Saulo Gonçalves Noronha – período de 01/01 a 03/08/2015, João Batista da Silva Santiago – período de 04/08 a 01/10/2015 e período de José Marques Filho – 02/10 a 31/12/2015, relativa ao exercício financeiro de 2015, acordam, por unanimidade, os membros integrantes da 2ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB, em sessão realizada nesta data, na conformidade do voto do relator, com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75 da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), em:



PROCESSO TC Nº 03960/2016

1. JULGAR REGULARES as contas do Sr. João Batista da Silva Santiago, período de 04/08 a 01/10/2015), na condição de gestor da Empresa Pública de Urbanização Borborema, referente ao exercício de 2015;
2. JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão dos ENTÃO GESTORES da Empresa Pública de Urbanização da Borborema - URBEMA, Srs. Saulo Gonçalves Noronha (período de 01/01 a 03/08/2015) e do Sr. José Marques Filho (período de 02/10 a 31/12/2015), relativas ao exercício financeiro de 2015;
3. RECOMENDAR à atual gestão da URBEMA no sentido de guardar observância as normas inerentes ao dever de licitar, articular-se com o Chefe do Executivo Municipal para fins de elaboração de um plano efetivo de melhor condução dos recursos públicos e conferir atenção às normas e aos princípios contábeis;
4. RECOMENDAR ao atual Chefe do Executivo Municipal de Campina Grande no sentido de tomar as providências cabíveis, a fim de regularizar o quadro de pessoal da URBEMA, equacionando o número de empregados, contratados por meio de concurso público, e comissionados.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
2ª Câmara – Plenário Virtual/Presencial

João Pessoa, 07 de dezembro de 2021.



I - RELATÓRIO

A matéria tratada nos presentes autos versa sobre a Prestação de Contas Anual da Empresa Municipal de Urbanização Urbana - URBEMA, sob a responsabilidade dos Srs. Saulo Gonçalves Noronha – período de 01/01 a 03/08/2015, João Batista da Silva Santiago – período de 04/08 a 01/10/2015 e período de José Marques Filho – 02/10 a 31/12/2015, relativa ao exercício financeiro de 2015.

Adoto como relatório o Parecer do Ministério Público de Contas, da lavra da Procuradora Dr^a Elvira Samara Pereira de Oliveira, nos seguintes termos:

“Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de várias irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 145/157.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a citação das autoridades responsáveis, bem como do Prefeito Municipal de Campina Grande, à época, Sr. Romero Rodrigues Veiga, que apresentaram esclarecimentos.

Após analisar a documentação apresentada pelos gestores, a Unidade Técnica constatou, em relatório de fls. 210/229, que permaneceram sem justificativa e/ou regularização as seguintes falhas:

De responsabilidade do Sr. Saulo Gonçalves Noronha:

1. Realização de despesas apenas na Ação 2094, relacionada ao apoio administrativo da URBEMA, denotando que a entidade, ao longo do exercício, existiu basicamente para pagar suas dívidas de pessoal;



- 2. Despesa não comprovada com Assessoria Jurídica;*
- 3. Realização de inexigibilidade de licitação com enquadramento legal irregular.*

De responsabilidade do Sr. José Marques Filho:

- 1. Balanço patrimonial encaminhado em desconformidade com o que preceitua a Lei 6.404/76 e os princípios de contabilidade;*
- 2. Demonstração de resultado do exercício (DRE), demonstração das mutações do patrimônio líquido (DMPL), demonstração dos lucros e prejuízos acumulados (DLPA) e demonstração do Fluxo de caixa não encaminhados a esta Corte, dificultando a análise dos itens.*

De responsabilidade do Sr. Romero Rodrigues Veiga:

- 1. Priorização na contratação de servidores comissionados e função de confiança em detrimento à realização de concurso público para o ingresso de servidores efetivos, infringindo o art. 37 da Constituição-Federal.*

Irregularidades de responsabilidade do Sr. Saulo Gonçalves Noronha:

- 1. Realização de despesas apenas na Ação 2094, relacionada ao apoio administrativo da URBEMA, denotando que a entidade, ao longo do exercício, existiu basicamente para pagar suas dívidas e pessoal*

Sobre esse aspecto, de acordo com o relatório inicial, observou-se que os gastos relacionados a vencimentos e vantagens fixas e às obrigações patronais atingiram o valor de R\$ 1.297.454,88, representando 65,1% do total despendido pela Empresa.



PROCESSO TC Nº 03960/2016

Verificou-se também que os gastos com previdência (INSS) e Receita Federal atingiram um total de R\$ 383.216,72 (19,2% do valor empenhado) comprometendo, dessa forma, os investimentos na atividade finalística da URBEMA.

Em sede de defesa, o gestor negou a existência da eiva, sob o argumento de que a Ação 2093 se refere às parcerias com a SECOB, que foram formalizadas sem a necessidade de realização de despesas nas rubricas da Ação.

Por sua vez, a Auditoria reiterou o que vem sendo observado com relação à URBEMA, no sentido de que a execução orçamentária tão somente na Ação 2094 significa dizer que, no exercício em análise, a empresa serviu precipuamente ao pagamento de pessoal e outros gastos diversos da finalidade para a qual foi criada, qual seja, execução de obras e programas de desenvolvimento urbano.

Assim, assiste razão à Auditoria, ao sugerir elaboração de um plano efetivo de melhor condução dos recursos públicos empregados na referida Empresa Pública do Município de Campina Grande, face a não consecução de finalidade evidenciado na execução orçamentária do exercício financeiro em apreço.

2. Contratação de serviços rotineiros de assessoria contábil por inexigibilidade de licitação, no valor total de R\$ 45.000,00; Despesa não comprovada com Assessoria Jurídica; Realização de inexigibilidade de licitação com enquadramento legal irregular.



PROCESSO TC Nº 03960/2016

A esse respeito, observa-se que a Empresa Municipal de Urbanização da Borborema – URBEMA realizou despesas relativas à contratação de serviços de assessoria contábil, assessoria e consultoria jurídica, mediante procedimento de inexigibilidade, sem comprovação dos requisitos permissivos para tal.

No tocante a esse 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.

Dessa maneira, o procedimento licitatório representa uma obrigação do administrador. Sua importância se dá na medida em que é através da licitação que se obtém não apenas a proposta mais vantajosa para a Administração, mas também se abre a possibilidade para que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a concretização do princípio da isonomia. Além disso, contribui para garantir a moralidade e a lisura dos atos e procedimentos da Administração Pública.

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.



PROCESSO TC Nº 03960/2016

No caso dos presentes autos, o defendente alega que as contratações referentes à assessoria contábil não poderiam ser consideradas irregulares em virtude da inexistência do Parecer Normativo PN TC 0016/17.

Contudo, o Parecer Normativo retrocitado veio, tão somente, a corroborar entendimento deste *Parquet* de Contas acerca da impossibilidade de se efetivar tais contratações ao arrepio da Lei nº 8666/93.

Portanto, para a caracterização da inexigibilidade de licitação, segundo a regra do dispositivo legal supracitado, é necessário o preenchimento de tais requisitos.

A propósito, não basta que o serviço 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.

Segundo o Prof. Marçal Justen Filho, “sempre que não se configurar um serviço singular e que qualquer profissional em condições normais” (ou seja, profissional habilitado) “puder atender satisfatoriamente ao interesse público, é incabível a contratação direta por inexigibilidade”.

Enfim, é mister ressaltar que somente se justifica a contratação de serviços contábeis e jurídicos por meio de inexigibilidade quando comprovadas a inviabilidade de competição, a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado.



Ademais, e antes de tudo, é de se ter que os serviços de assessoria contábil e jurídica são inerentes às atividades típicas da Administração, devendo ser realizado por servidor público titular de cargo público provido mediante a prévia aprovação em concurso público.

No caso dos autos, não ficou devidamente comprovada pelo gestor a existência dos requisitos que autorizam as contratações de serviços de assessoria e consultoria, por meio do procedimento de inexigibilidade.

Assim, entende esta Representante Ministerial que as referidas contratações, realizadas por meio de inexigibilidade de licitação, mostram-se irregulares, impondo-se recomendação à gestão da Empresa Municipal de Urbanização da Borborema – URBEMA, no sentido de conferir estrita observância às normas pertinentes às licitações e contratos administrativos.

Irregularidades de responsabilidade do Sr. José Marques Filho:

1. Balanço patrimonial encaminhado em desconformidade com o que preceitua a Lei 6.404/76 e os princípios de contabilidade

Sobre este ponto, em sede de Relatório Inicial, a douta Auditoria consignou que o Balanço Patrimonial da Empresa Pública de Urbanização da Borborema foi entregue em desconformidade com o que preceitua a Lei 6404/76.

A respeito, o gestor afirma ter anexado o balanço corrigido.



PROCESSO TC Nº 03960/2016

É necessário salientar que, embora tal eiva configure falha contábil, tem ela significativa repercussão, pois pode comprometer a transparência das atividades públicas.

Com efeito, em sede de Administração Pública, a Contabilidade também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas, fazendo-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades públicas organizem e mantenham sua contabilidade em consonância as normas legais pertinentes, além de apresentá-las, de forma correta, no momento devido.

2. Demonstração de resultado do exercício (DRE), demonstração das mutações do patrimônio líquido (DMPL), demonstração dos lucros e prejuízos acumulados (DLPA) e demonstração do Fluxo de caixa não encaminhados a esta Corte, dificultando a análise dos itens;

No que se refere a esta eiva, restou demonstrado pelo Órgão de Instrução que o Sr. José Marques Filho deixou de encaminhar vários demonstrativos a esta Corte de Contas, tais como Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), Demonstração dos Lucros e Prejuízos Acumulados (DLPA) e Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC), atuando, assim, em desconformidade com a Resolução Normativa RN TC-03/10, que estabelece normas para a prestação de contas anuais da Administração Indireta e discrimina os documentos mínimos necessários.

Os demonstrativos que compuseram de início a prestação de contas não estavam em plena conformidade com a RN TC- 03/10, por não se fazer



PROCESSO TC Nº 03960/2016

acompanhar de uma série de demonstrativos imprescindíveis. O lapso na entrega de tais documentos prejudica a análise da PCA pelo Corpo Técnico deste Tribunal e contraria o que determina a RN TC Nº 03/2010.

Irregularidade de responsabilidade do Sr. Romero Rodrigues Veiga:

1. Priorização na contratação de servidores comissionados e função de confiança em detrimento da realização de concurso público para o ingresso de servidores efetivos, infringindo o art. 37 da Constituição Federal

Com relação à presente restrição, tem-se que no item atinente às despesas com pessoal da URBEMA, a Auditoria identificou elevada despesa com comissionados e com ocupantes de funções de confiança quando comparado ao total de gastos com empregados públicos.

A respeito, importar mencionar que, pelo princípio da proporcionalidade, deve ser guardada correlação entre o número de cargos (empregos) efetivos e aqueles em comissão, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, o que, *mutatis mutandis*, aproveita ao presente caso.

Conforme observou o Ministro Ricardo Lewandowski no julgado acima, o número de comissionados num determinado ente/órgão público deve respeitar o princípio da proporcionalidade, sob pena de se configurar em ato ilegal, e comprometer o pleno exercício das atividades administrativas.



PROCESSO TC Nº 03960/2016

A desproporção entre o número de servidores efetivos e empregados públicos com relação aos comissionados e contratados temporários transforma a exceção em regra, dando azo a violação à regra da obrigatoriedade do concurso público para provimento de cargos públicos.

Portanto, deve ser encaminhada recomendação expressa ao Chefe do Executivo Municipal de Campina Grande, para fins de regularizar, com a maior brevidade possível, o quadro de pessoal do órgão em causa, guardando o devido respeito às normas constitucionais disciplinadoras da admissão de servidores públicos e de empregados públicos, sobretudo no resguardo da regra da obrigatoriedade do concurso público e da legalidade administrativa. Isso, acaso se decida pela efetiva viabilidade da empresa, após necessária avaliação, conforme suscitado pela ilustre Auditoria.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas opina pela:

1. REGULARIDADE das contas do Sr. João Batista da Silva Santiago (período de 04/08/2015 a 01/10/2015), na condição de gestor da Empresa Pública de Urbanização Borborema, referente ao exercício de 2015;

2. REGULARIDADE COM RESSALVAS das contas dos gestores da Empresa Pública de Urbanização da Borborema - URBEMA, Srs. Saulo Gonçalves Noronha (período de 01/01/2015 a 03/08/2015) e José Marques Filho (período de 02/10/2015 a 31/12/2015), relativas ao exercício financeiro de 2015;

3. RECOMENDAÇÃO ao atual titular da Empresa Pública de Urbanização da Borborema – URBEMA no sentido de:



- Articular-se com o Chefe do Executivo Municipal para fins de elaboração de um plano efetivo de melhor condução dos recursos públicos empregados na referida Empresa Pública do Município de Campina Grande, face a não consecução das finalidades desta, evidenciada na execução orçamentária do exercício financeiro em apreço, em caso de sua manutenção;
- Conferir estrita observância às normas pertinentes às licitações e contratos administrativos, quando das futuras contratações de assessorias contábil e jurídica, sob pena de responsabilidade;
- Conferir maior atenção às normas e aos princípios contábeis, providenciando a correta contabilização, a fim de não comprometer a correta elaboração dos balanços da entidade e a transparência das informações contábeis.

4. RECOMENDAR ao atual Chefe do Executivo Municipal de Campina Grande no sentido de tomar as providências cabíveis, a fim de regularizar o quadro de pessoal da URBEMA, equacionando o número de empregados, contratados por meio de concursos público, e comissionados.

É o relatório.



II – VOTO DO RELATOR

Em consonância com a manifestação Ministério Público e, considerando que as eivas constatadas não possuem gravidade de comprometer a regularidade gestão da URBEMA, e voto no sentido de que esta egrégia Câmara decida por:

1. JULGAR REGULARES as contas do Sr. João Batista da Silva Santiago, período de 04/08 a 01/10/2015), na condição de gestor da Empresa Pública de Urbanização Borborema, referente ao exercício de 2015;
2. JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão dos ENTÃO GESTORES da Empresa Pública de Urbanização da Borborema - URBEMA, Srs. Saulo Gonçalves Noronha (período de 01/01 a 03/08/2015) e do Sr. José Marques Filho (período de 02/10 a 31/12/2015), relativas ao exercício financeiro de 2015;
3. RECOMENDAR à atual gestão da URBEMA no sentido de guardar observância as normas inerentes ao dever de licitar, articular-se com o Chefe do Executivo Municipal para fins de elaboração de um plano efetivo de melhor condução dos recursos públicos e conferir atenção às normas e aos princípios contábeis;
4. RECOMENDAR ao atual Chefe do Executivo Municipal de Campina Grande no sentido de tomar as providências cabíveis, a fim de regularizar o quadro de pessoal da URBEMA, equacionando o número de empregados, contratados por meio de concursos público, e comissionados.

É o voto.

Assinado 5 de Janeiro de 2022 às 09:50



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE

Assinado 4 de Janeiro de 2022 às 22:04



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

RELATOR

Assinado 15 de Fevereiro de 2022 às 15:59



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO