



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

Origem: Câmara Municipal de Fagundes

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2022

Responsável: José Ribeiro Sobrinho (ex-Presidente)

Interessado: Elizeu Felipe Cavalcante (Presidente)

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Fagundes. Exercício de 2022. Cumprimento integral dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Insuficiência de elementos para considerar despesas não comprovadas ou gastos elevados. Regularidade com ressalvas. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00331/24

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Fagundes**, relativa ao exercício de **2022**, de responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor **JOSÉ RIBEIRO SOBRINHO**.
2. Durante o exercício de 2022 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria, a feitura de **01 relatório de acompanhamento** e a emissão de **03 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2022, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **relatório inicial** às fls. 278/286, da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) Carlos Alberto Oliveira, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Gláucio Barreto Xavier, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:

4.1. Na gestão geral:

- 4.1.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 29/03/2023, dentro do prazo legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.1.2. A lei orçamentária anual (Lei 513/2021) **estimou** as transferências em **R\$1.475.475,00** e **autorizou despesas** em igual valor, sendo efetivamente **transferidos** R\$1.379.496,12 e **executadas despesas** no mesmo valor;
- 4.1.3. Não houve indicação de despesa sem **licitação**;
- 4.1.4. O **gasto total** do Poder Legislativo (R\$1.379.496,12) foi de **7%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$19.707.088,68), dentro do limite constitucional de 7%;
- 4.1.5. A despesa com **folha de pagamento** (R\$803.114,82) atingiu o percentual de **58,22%**, dentro do limite de 70% em relação à receita da Câmara;
- 4.1.6. Normalidade nos **balanços** e na movimentação **extraorçamentária**;
- 4.1.7. Os **subsídios** dos Vereadores se comportaram dentro dos limites impostos pela legislação pertinente;
- 4.1.8. Constatou-se, nos recolhimentos dos encargos **previdenciários** patronais, que, para um valor estimado de R\$168.654,11, houve pagamento de R\$183.334,60, acima R\$14.680,49 do valor estimado.

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

- 4.2.1. As **despesas com pessoal** (R\$986.449,42) corresponderam a **2,45%** da receita corrente líquida do Município, dentro do índice máximo de 6%;
- 4.2.2. No final do exercício, não houve **saldo a pagar de despesas com pessoal**;
- 4.2.3. Os **relatórios** de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados conforme a legislação.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

5. Não houve registro de **denúncia** no período analisado.
6. Não foi realizada **diligência** na Câmara Municipal.
7. Ao término do relatório inicial, a Auditoria apontou irregularidades.
8. Notificado (fl. 290), o Gestor, após pedido e concessão de prorrogação de prazo (fls. 293/297) apresentou esclarecimentos (fls. 298/304).
9. Após examinar os argumentos, o Órgão Técnico, em relatório de análise de defesa de fls. 312/317, da lavra da ACE Érika Manuella de Andrade Campos, com chancela do Chefe de Divisão Gláucio Barreto Xavier, manteve o entendimento sobre as máculas indicadas inicialmente, a saber:
 - 9.1. Despesas irregulares com Assessoria Jurídica, no valor de R\$45.000,00; e
 - 9.2. Gastos elevados com gêneros alimentícios no valor de R\$37.321,32.
10. Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra do Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 320/328), pugnou em conclusão:

EX POSITIS, este representante do Ministério Público de Contas opina pela:

- **IRREGULARIDADE** das contas prestadas em virtude das ilegalidades constatadas;
- **RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO** das despesas não comprovadas;
- **IMPUTAÇÃO DE MULTA** legal ao ordenador de despesa.

11. Retrospectivamente, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA, o Gestor obteve os seguintes resultados em exercício anterior da legislatura:
12. **Exercício 2021:** Processo TC 03995/22. Acórdão AC2 – TC 02212/22 (**atendimento integral** à LRF, **irregularidade** das contas de gestão, **imputação** de débito de R\$10.000,00, **aplicação** de multa de R\$2.000,00). Recurso de Reconsideração - Acórdão AC2 – TC 00524/23 (**provimento parcial**, declaração de **recolhimento do débito**, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **manutenção** dos demais termos da decisão recorrida).
13. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 329).



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

VOTO DO RELATOR

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

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

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

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

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

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



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

Feitas as considerações iniciais passa-se a comentar as irregularidades listadas pelo Órgão Técnico.

Despesas irregulares com Assessoria Jurídica no valor de R\$45.000,00.

O Órgão de Instrução indicou à fl. 282 que, nos termos do Parecer Normativo PN - TC 16/2017, a prestação de serviços de Assessorias Jurídicas, em regra, caberia a servidores públicos efetivos, especialmente serviços rotineiros e genéricos demandados da administração pública, notadamente das Prefeituras e Câmaras Municipais, entendendo que não caberia a inexigibilidade de licitação para a contratação, devendo, também, o gestor apresentar a comprovação da despesa, nos moldes do art. 63, da Lei Federal 4320/64. Eis o credor:

| Credor | Objeto | Valor (R\$) |
|--------------------------------------|---------------------|-------------|
| Nathalia Thayse Oliveira de Oliveira | Assessoria Jurídica | 45.000,00 |

Fonte: SAGRES.

O Gestor, após citar legislação e jurisprudência sobre a matéria, argumentou que restou comprovado de forma pormenorizada, principalmente no procedimento de inexigibilidade de licitação, que os serviços prestados pelos profissionais da área jurídica são especializados e, portanto, de acordo com a legislação, técnicos e singulares, de modo que não haveria qualquer irregularidade com relação a sua contratação (fls. 298/302).

Ao examinar a defesa, o Órgão Técnico (fl. 315) considerou:

Consoante anteriormente mencionado pela Auditoria, o Parecer Normativo PN TC 16/2017 desta Corte de Contas está em plena vigência e possui entendimento no sentido de que a prestação de serviços de assessorias administrativas, contábeis ou jurídicas, em regra, deve ser realizada por servidores públicos efetivos. Admite-se, apenas em caráter excepcional, a contratação direta por inexigibilidade, quando os serviços forem tão singulares e excepcionais, que não possam ser atendidos pelos quadros de pessoal da Administração Pública.

Nesse caso, as contratações realizadas, nitidamente, são para a prestação de serviços contínuos e rotineiros da municipalidade, persistindo a eiva.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

O Ministério Público de Contas (fls. 322/326), por sua vez, entendeu que:

“Em relação às contratações de serviços jurídicos valendo-se de inexigibilidade de licitação sem comprovação dos requisitos previstos no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, nos termos da Unidade de Instrução, o defendente pontuou que se trata de contratação de escritório de advocacia para prestar assessoramento jurídico a compatível com a lei 8.666/93.

No contexto dos autos a singularidade do objeto é um ponto determinante para a regularidade da contratação e sob essa vertente será analisada.”

Citou os arts. 25 e 13 da Lei 8.666/93 e continuou:

*“Um requisito indispensável à configuração de uma inexigibilidade licitatória diz respeito à **singularidade do serviço** – também conhecida como singularidade objetiva – elemento que decorre da **complexidade ou da inusitabilidade do objeto do contrato**, ou seja, decorre do fato de aquele serviço a ser contratado apresentar uma certa especificidade, que requer uma habilidade maior do profissional. Se o serviço objeto da contratação for rotineiro, comum, sem exigência de maior conhecimento ou técnica de maior complexidade, não há razão para a sua contratação sem licitação.*

*A singularidade envolve as **características do objeto**, e a impossibilidade de ser definido de maneira tal que permita a concorrência entre empresas por meio de procedimento licitatório. Importante observar que nem todo atributo periférico do objeto justifica a contratação direta por meio de inexigibilidade. **Há características individuais do objeto, particularidades, que podem ser atendidas por várias pessoas, sem censurar a competitividade, e não devem ser contratadas por meio de inexigibilidade.**”*

Citou doutrina, jurisprudência e a Lei 14.039/2020, concluindo:

*“Ainda que tenha sido abrandado o **requisito da singularidade objetiva** com a nova legislação, ainda assim revela-se **fundamental** a comprovação da **notória especialização** para a aplicação dos dispositivos.*

Diante da ausência de comprovação dos requisitos legais, conclui-se que a contratação direta ora analisada é irregular, ensejando a aplicação de multa ao gestor do responsável, nos termos da Lei Orgânica deste Tribunal (art. 56, II), e a reprovação das contas.”

O registro do procedimento de contratação está assim cadastrado no Sistema TRAMITA:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

A Câmara de Fagundes contratou em 2022 serviços de Assessoria Jurídica e de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Eis os procedimentos disponíveis no Mural de Licitações no portal www.tce.pb.gov.br:

| Jurisdicionado | Número | Modalidade | Valor | Data Homologação | Situação | Objeto | Edital | Protocolo no TCE |
|------------------------------|------------|-------------------------------------|---------------|------------------|------------|---|--------|------------------|
| Câmara Municipal de Fagundes | 00001/2022 | Inexigibilidade (Lei Nº 8.666/1993) | R\$ 45.000,00 | 01/03/2022 | Homologada | CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL DE NOTORIA ESPECIALIZAÇÃO PARA OS SERVIÇOS JURIDICOS DA CAMARA MUNICIPAL DE FAGUNDES-PB | | Doc. 26252/22 |
| Câmara Municipal de Fagundes | 00002/2022 | Inexigibilidade (Lei Nº 8.666/1993) | R\$ 45.000,00 | 01/03/2022 | Homologada | Prestação de serviços especializados em contabilidade aplicada ao setor público e elaboração de folha de pagamento com suas obrigações acessórias, elaboração do SAGRES diário e mensal, Elaboração da Prestação de Contas Anual e Acompanhamento de defesa contábil junto ao TCE-PB, de interesse da Câmara Municipal De Fagundes-PB | | Doc. 26339/22 |

As duas contratações seguiram o mesmo rito. A contratação de Assessorias Jurídica e Contábil por inexigibilidade de licitação está amparada em precedentes deste Tribunal. Além de serem serviços terceirizáveis, não transbordaram do limite da dispensa de licitação, conforme disposto na Lei 14.133/2021:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Para contratar tais serviços, todavia, precisaria cumprir as formalidades do art. 72 da mesma lei:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Nesse compasso, não consta dos autos, haver prova de que a formalidade tenha sido cumprida para a contratação questionada.

Quanto à comprovação dos serviços jurídicos – apenas esse foi questionado pela Auditoria -, o preço praticado não destoaria da média do mercado local. No mais, a Câmara não tem em seu quadro profissional da área, sendo inquestionável a necessidade de Assessoria Jurídica para as demandas inerentes às atividades legislativas e administrativas da Câmara.

Cabe, assim, expedir **recomendação** à gestão da Câmara Municipal, no sentido de aperfeiçoar a ação pública, para que os processos administrativos relacionados às contratações diretas cumpram as exigências legais e todos os elementos necessários estejam devidamente comprovados.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

Gastos elevados com gêneros alimentícios no valor de R\$37.321,32.

À fl. 283, a Unidade de Instrução assinalou serem necessárias justificativas sobre o motivo dos fornecimentos de produtos de panificação, refeições e lanches, destinados à Câmara Municipal, no valor total de R\$37.321,32.

O Gestor justificou (fl. 303):

“Os gastos ora discutidos se deram em virtude de coffee break, refeições e lanches consumidos pelos vereadores e demais servidores da câmara municipal de Fagundes-PB no decorrer do ano legislativo, tudo dentro da mais estrita legalidade.

Não existe nos autos nada que aponte qualquer excesso nos gastos, muito menos, que não houve o fornecimento do serviço/produtos.

Desta feita, requer a defesa seja afastada a irregularidade aqui apontada.”

Quando da análise de defesa (fl. 316), o Órgão Técnico entendeu que:

“Não foi apresentada a comprovação de prestação do serviço que gerou a despesa nem a descrição detalhada dos itens que o compuseram com os respectivos contratos. Saliente-se que a contratação direta em razão do valor não dispensa a comprovação dos serviços, compatibilidade dos preços praticados e demais requisitos previstos em lei.

Desse modo, permanece a irregularidade em comento, com a não comprovação das despesas no montante de R\$37.321,32.”

O Ministério Público de Contas assim opinou (fls. 326/327):

“Inexiste nos autos a comprovação do serviço, ausente o detalhamento dos itens que compuseram a despesa, ausente inclusive o contrato.

Nesta toada, o parágrafo único do art. 4º da Lei 8.666/93 deixa claro que a licitação é um procedimento formal. Apesar de a hipótese dos autos envolver contratação direta em razão do valor, a necessidade de observância de aspectos formais também se faz presente, notadamente no presente caso.

Como se percebe, o legislador não previu tal dispositivo apenas pelo apego à forma como um fim em si mesmo, pois a observância dos ritos previstos na lei, com a consequente documentação de todos os atos, afigura-se como um instrumento que viabiliza a fiscalização e o acompanhamento dos processos de contratação realizados pelo poder público.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

A ausência da documentação referida justifica, por si só, o reconhecimento da irregularidade formal do procedimento, e da despesa decorrente, com a aplicação de multa e julgamento irregular das contas.”

No relatório inicial (fl. 283), a Auditoria solicitou que o Gestor “justifique o motivo desses gastos, considerados elevados por este Corpo Técnico, sob pena de ter que devolver aos cofres da edilidade o mencionado valor”.

A defesa, então, justificou afirmando que (fl. 303): “Os gastos ora discutidos se deram em virtude de coffee break, refeições e lanches consumidos pelos vereadores e demais servidores da câmara municipal de Fagundes-PB no decorrer do ano legislativo, tudo dentro da mais estrita legalidade”.

Na análise de defesa, a Auditoria mudou o foco e passou a exigir a comprovação da prestação dos serviços e o detalhamento dos itens componentes dos respectivos contratos (fl. 316).

As despesas questionadas de R\$37.321,32 correspondem à totalidade dos gastos com produtos de panificação, refeições, lanches e água mineral para o pessoal da Câmara Municipal de Fagundes durante os doze meses do exercício de 2022 (fls. 267/271), R\$3.110,11 por mês. No ano anterior, houve despesas semelhantes com os mesmos fornecedores, não tendo sido questionadas quando da análise das contas.

Assim, falta robustez aos elementos trazidos para que se considerem os gastos como elevados ou não comprovados.

Cabe, de toda forma, recomendação no sentido de que as despesas públicas sejam providas dos respectivos comprovantes, sendo apresentados aos órgãos de fiscalização quando necessário.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara decida: I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; II) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas ora examinada; III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de aprimorar as rotinas de comprovação das despesas; e IV) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02929/23

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02929/23**, referentes à análise da prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **Fagundes**, relativa ao exercício de **2022**, sob a responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor **JOSÉ RIBEIRO SOBRINHO**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

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

II) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas ora examinada;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de aprimorar as rotinas de comprovação das despesas; e

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

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 26 de março de 2024.

Assinado 26 de Março de 2024 às 19:49



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 27 de Março de 2024 às 09:52



Manoel Antônio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO