



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC N.º: **06230/19**

PARECER N.º: **01553/19**

NATUREZA: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2018**

ORIGEM: **PREFEITURA MUNICIPAL DE JACARAÚ**

FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE JACARAÚ. NÃO ENCAMINHAMENTO DA LOA E DO PPA AO TRIBUNAL. DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DÉFICIT FINANCEIRO AO FINAL DO EXERCÍCIO. DESPESAS NÃO LICITADAS. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES LEGAIS. NÃO EMPENHAMENTO E NÃO RECOLHIMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO EMPREGADOR. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO. ATENDIMENTO PARCIAL À LRF. COMINAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL.

P A R E C E R

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Jacaraú, sob a gestão do Sr. Elias Costa Paulo Lucas, referente ao exercício financeiro de 2018.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou em seu Relatório Prévio, às fls. 3363/3506, a ocorrência de algumas irregularidades.

O Interessado apresentou defesa de fls.3915/3935, acompanhada de documentação de fls. 3936/4148.

Em sede de Relatório de Análise de Defesa, fls. 4177/4323, a Unidade Técnica concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

*a) Não encaminhamento a este Tribunal de LOA do exercício;*



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

- b) Não encaminhamento do PPA ao Tribunal;*
- c) Ocorrência de déficit de execução orçamentária sem a adoção das providências efetivas;*
- d) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;*
- e) Não-realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações e Contratos;*
- f) Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- g) Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- h) Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador no montante de R\$ 3.709.279,71.*

Apesar de não ter sido apontada nenhuma nova irregularidade, o Órgão Auditor, por equívoco, solicitou novamente a intimação do Gestor para apresentação de esclarecimentos.

Notificado, o Prefeito apresentou nova defesa de fls.4329/4346, acompanhada de documentação de fls. 4347/4832.

Em sede de análise de defesa, o Órgão Técnico exarou o relatório de fls. 4857/4862, concluindo pela manutenção das irregularidades.

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público Especial para a devida análise e manifestação.

**É o relatório. Passo a opinar.**

De início, cabe ressaltar que a análise ora pretendida deve abranger aspectos que ultrapassam a mera verificação da movimentação financeira e da execução orçamentária estritamente formais, devendo também importar-se com a qualidade e a eficiência da utilização dos recursos públicos.

Em razão destas considerações, alguns aspectos como o **acompanhamento da dívida e do endividamento do município**, sobretudo em relação às obrigações previdenciárias, aliados ao rigoroso controle da despesa com pessoal constituem matéria relevante no diagnóstico global das contas de gestão do



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Chefe do Executivo e merece acurado exame, com vistas a um melhor acompanhamento da situação da saúde financeira dos entes públicos.

No tocante ao crescimento da dívida do Ente (Dívida Fundada e Dívida Flutuante), este Membro do *Parquet* de Contas ressalta que, **quando confrontada com a dívida do exercício anterior (2017)**, houve no ano de 2018 **um crescimento de 7,66%** no valor do endividamento total do município, conforme apontou a Unidade Técnica em seu relatório, fl. 4193.

Nesse contexto, **no exercício em análise (2018)**, a **dívida total do município correspondeu a R\$ 16.133.332,57**, valor equivalente a 45,06% da Receita Corrente Líquida do município. O demonstrativo a seguir detalha os valores da dívida fundada interna no exercício em análise:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	204.359,70	204.359,70
Previdência (RGPS)	9.458.761,87	9.458.761,87
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	37.981,56	37.981,56
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	5.914,69	5.914,69
Outros	181.786,79	181.786,79

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Fonte: Relat. PCA – fl.

4193.

Deve-se lembrar que o endividamento não é maléfico quando utilizado para despesas de capital, no entanto, a dívida da municipalidade é decorrente de despesas correntes, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas.

Além disso, perscrutando os presentes autos, verifica-se que as contribuições previdenciárias foram recolhidas em montantes bem inferiores àqueles estimados:

Discriminação	Valor RGPS (R\$)	Valor RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	3.513.746,51	11.476.558,08
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	5.054.441,55	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Adições da Auditoria	0,00	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00	0,00
<b>7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)</b>	<b>8.568.188,06</b>	<b>11.476.558,08</b>



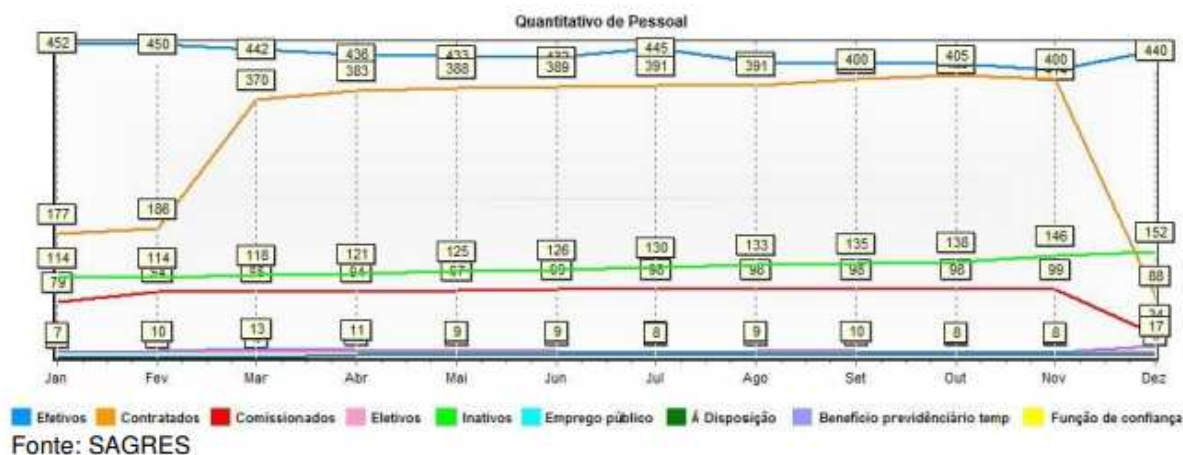
ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

8. Alíquota *	21,0000%	25,37%
<b>9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)</b>	<b>1.799.319,49</b>	<b>2.911.602,78</b>
10. Obrigações Patronais Pagas	784.518,74	8.501,90
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	61.752,94	146.868,98
<b>12. Estimativa do valor não Recolhido (9 - 10 - 11)</b>	<b>953.047,81</b>	<b>2.756.231,90</b>

Fonte: Relat. PCA – fl.

4194/4195.

Outro aspecto relevante e de gravidade para os gastos com despesas correntes do município foi o **aumento de despesa com pessoal contratado por excepcional interesse público e também os cargos comissionados**, em afronta aos ditames da Constituição Federal:



Fonte: Relat. PCA – fl. 4193.

A partir dos dados acima apresentados, observa-se que na maior parte do ano o número de contratados por excepcional interesse público foi bem próximo do número de servidores efetivos. Também se observa o elevado número de servidores comissionados. As mencionadas constatações são agravadas pela ultrapassagem dos limites com gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, o que se pretende demonstrar é que o processo de acompanhamento da gestão ultrapassa a decisão no sentido de aprovar as contas ou reprová-las, mas também implica em dar conhecimento e dissecar para a sociedade a atuação do gestor enquanto cumpridor do plano de governo prometido e do seu comprometimento para com a preservação do equilíbrio fiscal do município, de modo a não comprometer as finanças desmesurada e irresponsavelmente.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

A partir do conhecimento profundo deste panorama dependem as decisões tomadas pelo gestor, para que possa programar ações considerando os menores riscos para o equilíbrio fiscal, e de sua transparência, a eficácia da fiscalização dos órgãos de controle e da sociedade.

Não parece ter sido o caso do Município em comento, uma vez que a gestão do Prefeito Elias Costa Paulo Lucas apresenta relevante desajuste nas contas públicas.

**IRREGULARIDADES:**

A Auditoria constatou que **a LOA do exercício e o PPA não haviam sido encaminhados ao Tribunal de Contas.**

A defesa, em suma, apresenta as exigidas legislações.

Observa-se que a Prefeitura Municipal de Jacaraú não encaminhou tempestivamente a esta Corte de Contas as exigidas legislações. Ora, a LOA deveria ter sido encaminhada pelo Gestor ao Tribunal de Contas **até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação**, conforme estabelecido pelo art. 7º, § 1º da RN TC nº 07/2004, alterada pela RN TC nº 05/2006; e o PPA deveria ter sido encaminhado pelo Gestor ao Tribunal de Contas **até o quinto dia útil do mês de janeiro do exercício em que se inicia a sua vigência**, conforme estabelecido pelo art. 3º, § 1º da RN TC nº 07/2004, alterada pela RN TC nº 05/2006.

Dessa forma, diante do não atendimento aos dispositivos da Resolução Normativa RN TC nº 07/2004, deve-se aplicar multa ao Gestor, nos termos do art.56, II, do LOTCE/PB.

No exercício sob exame, constatou-se a ocorrência de **déficit de execução orçamentária**, sem a adoção das providências efetivas, e de **déficit financeiro ao final do exercício no valor de R\$ 1.954.276,01.**

Quanto ao déficit de execução orçamentária, em suma, a Defesa tenta reduzir a importância da falha e alega diminuição da receita do FPM, aumento dos preços públicos, atualizações do salário mínimo e piso nacional do magistério.

O Balanço Orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, nos termos do artigo 102 da Lei 4320/64. A legislação



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

citada é bem clara quanto à metodologia adotada para apuração do Balanço Orçamentário, não cabendo por parte desta Corte de Contas a adoção de teorias que visem a modificá-la.

A alegação de frustração de receitas previstas deve ser analisada com cautela, uma vez que pode ser decorrente de uma previsão superdimensionada da arrecadação para o período. Observa-se que houve um significativo aumento na arrecadação do exercício de 2018 (R\$ 37.334.019,03) em comparação ao exercício de 2017 (R\$ 33.579.934,12). Desta forma, pode-se concluir que o referido déficit não foi causado por uma diminuição nos repasses, mas por um superdimensionamento das receitas na LOA. Ademais, mesmo que houvesse queda arrecadatória, o que não aconteceu no presente caso, é obrigação do gestor público tomar medidas efetivas para contenção das despesas, o que não foi demonstrado nos autos.

No que tange ao déficit financeiro, o Interessado apenas tentou abrandar a relevância da irregularidade por meio de decisões desta Corte de Contas.

Observa-se que o Gestor confirma a presença do mencionado déficit. Tais falhas evidenciam a ausência de comprometimento da administração municipal com a manutenção do equilíbrio das contas públicas e o cumprimento de metas entre receitas e despesas, em desrespeito ao princípio do planejamento, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal.

Ademais, a LRF estabeleceu providências, a exemplo da limitação de empenho, a serem observadas pelos gestores com a finalidade de alcançar os objetivos financeiros, *in verbis*:

*Art. 9.º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 1.º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.*





ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*§ 2.º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*(...)*

*§ 4.º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.*

Caberia ao Gestor ter demonstrado a adoção das ações previstas em lei com vistas a garantir o alcance das metas de resultado estipuladas, o que não foi feito.

Ressalte-se que a conduta foi tipificada pela Lei de Crimes Fiscais - Lei nº 10.028/00, como infração administrativa contra as leis de finanças públicas, nos seguintes termos:

*Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:*

*(...)*

*III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.*

A adequação da despesa à receita arrecadada deve ser buscada a todo custo pelo administrador público, o que não ocorreu na situação em apreço, porque o Gestor não desenvolveu ações visando a uma melhor programação de arrecadação da receita e controle da despesa, bem como não manteve o equilíbrio das contas do erário, cabendo recomendações de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro, além da cominação de multa pessoal, com espeque no artigo 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte.

Quanto às **despesas não licitadas com serviços jurídicos e contábeis**, este Órgão Ministerial entende que o conceito de serviço de natureza singular, nos termos do artigo 25, inciso II, da Lei Geral de Licitações e Contratos, não se



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

compatibiliza com os serviços em comento, por compreenderem atividades que poderiam ser desempenhadas por todo e qualquer profissional que detenha qualificação para exercer o ofício, sendo obrigatória a observância ao preceito licitatório. Senão vejamos:

O artigo 25, II, da Lei de Licitações disciplina a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*(...)*

*II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de **natureza singular**, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (Grifamos).*

A Administração quando opta por uma contratação dessa natureza é obrigada a demonstrar o atendimento cumulativo de todos os requisitos exigidos, a saber: inviabilidade de competição; singularidade do objeto e notória especialização profissional do prestador de serviço.

O requisito da singularidade do objeto exige que o serviço a ser prestado seja excepcional e complexo, ou seja, que se trate de objeto de natureza singular. Não se deve confundir a singularidade do objeto com a singularidade e especialização dos prestadores dos serviços. Ora, todo ser humano é singular, portanto, as atividades que exercem são únicas (sejam serviços prestados por advogados ou por qualquer outra classe de profissionais). No entanto, essa característica única associada a uma notória especialização reconhecida, por si só, não autoriza a Administração Pública a efetuar todas as contratações por inexigibilidade, pois, se assim fosse, não haveria necessidade de existência de procedimento licitatório. O Professor Jacoby Fernandes<sup>1</sup> ilustra muito bem a importância da singularidade do objeto nas contratações por inexigibilidade:

---

<sup>1</sup> Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 9. ed. rev. atual. ampl. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 611/612.





ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*(...) Se, a título de ilustração, retirada do texto fosse a expressão singularidade, todo o dispositivo deveria ser condenado, pois a contratação de notórios especialistas só seria enquadrável no caput do artigo, por inviabilidade de competição, não fazendo qualquer sentido que o legislador tivesse privilegiado tais profissionais, dispensando-os de concorrer em um processo seletivo; alcançando a notória especialização, esses profissionais poderiam ser contratados para qualquer serviço; se isso fosse possível, para qualquer serviço não mais se faria licitação: todos os jardins do País poderiam ser projetados por Burle Marx; todos os serviços de arquitetura, por Oscar Niemeyer; todos os serviços da área de saúde, por Adib Jatene; enfim, um verdadeiro contrassenso ter-se-ia estabelecido. **Sábio foi o legislador ao exigir a singularidade do objeto, como conditio sine quo non à declaração de inexigibilidade**". (Grifamos).*

A Professora Maria Sylvia Di Pietro também aborda o assunto<sup>2</sup>:

*Quanto à menção, no dispositivo, à natureza singular do serviço, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que **não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular**, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação. (grifamos)*

Na esteira desse entendimento, o Tribunal de Contas da União - TCU editou a Súmula nº 39, cujo teor convém reproduzir:

*A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com alínea "d" do art. 126, § 2º, do Decreto-lei 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de **serviço inédito ou incomum**, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (Grifamos).*

<sup>2</sup> Direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 402.



ESTADO DA PARAÍBA  
 TRIBUNAL DE CONTAS  
 MINISTÉRIO PÚBLICO

Também destacamos decisão da Corte de Contas da União acerca das contratações diretas de advogados para desempenho de atividades advocatícias de natureza comum, *in verbis*:

[ACÓRDÃO]

9.7. determinar à Fafen Energia S.A. que:

9.7.1. *abstenha-se de promover contratações de serviços advocatícios por inexigibilidade sem o preenchimento de todos os requisitos necessários (inviabilidade de competição, singularidade do objeto e notoriedade do prestador de serviço), previstos no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993;*

[VOTO]

10. *Analizando primeiramente a questão da contratação direta do escritório de advocacia, observo, a priori, que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a Petrobras e suas controladas devem observar os ditames da Lei nº 8.666/1993. De qualquer forma, no caso presente, o teor do Decreto 2.745/1998, declarado inconstitucional por meio da Decisão nº 663/2002-TCU-Plenário (confirmada pelo recentíssimo Acórdão 560/2010-TCU-Plenário), não respaldaria a contratação direta, conforme bem analisou a 9ª Secex*

**11. Nesse sentido, reitero o entendimento expresso no relatório precedente, de que a regra para contratação de serviços advocatícios é a licitação, e a inexigibilidade, exceção, que deve ser precedida da comprovação da inviabilidade fática ou jurídica de competição, da singularidade do objeto e da notoriedade do contratado.**

12. *Sendo assim, concordo com a conclusão da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, de que a contratação não atendeu aos ditames da Lei nº 8.666/1993. De fato, não restou demonstrada previamente a singularidade do objeto, definida nos seguintes termos no relatório precedente ao Acórdão nº 622/2008-TCU-Segunda Câmara:*

**"Quanto à natureza singular do serviço, há de ser o serviço técnico tão incomum, raro, incomparável com outros, que somente possa ser prestado por profissional ou empresa cuja especialização naquele tipo de serviço seja notória. O objeto do contrato deve revelar-se de tal singularidade que não dê condições a que se proceda qualquer competição entre os profissionais existentes no ramo".**



ESTADO DA PARAÍBA  
 TRIBUNAL DE CONTAS  
 MINISTÉRIO PÚBLICO

[..].

14. Não obstante, na esteira de outras decisões exaradas por esta Corte (v.g. Acórdãos 160/2004 e 594/2005, ambos do Plenário), divirjo da proposta de aplicar multa aos responsáveis, visto tratar-se de questão pontual na gestão analisada, sem reflexos de vulto sobre ela. Ademais, não se verificaram quaisquer indícios de dano à empresa, locupletamento ou má-fé dos gestores. Considerando esses elementos, e alinhando-me novamente às decisões análogas citadas no item 13, proferidas nas duas Câmaras desta Corte de Contas, entendo que é providencia suficiente para o momento a determinação para que **a empresa se abstenha de promover contratações de serviços advocatícios por inexigibilidade sem o preenchimento de todos os requisitos necessários.** (Aresto nº 1732/2010 da 1ª Câmara do TCU). (Grifamos).

Cabe também trazer a baila entendimento do STF sobre a matéria:

*III - Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia.*

*1. A presença dos requisitos de **notória especialização e confiança**, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. (...) (Supremo Tribunal Federal. HC 86.198-9/PR - 1ª Turma. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence). (Grifamos).*

A referida decisão, por vezes, vem sendo mal interpretada, principalmente, quando a confiança é elevada a condição justificativa principal para contratação por inexigibilidade e estando, por vezes, associada com a própria singularidade do objeto. Observa-se claramente na decisão acima que a confiança está ligada ao critério inviabilidade de concorrência, fornecendo certa discricionariedade ao Gestor para decidir entre os profissionais que detenham renomada especialização, desde que atendidos todos os requisitos exigidos por Lei. **A exigência da singularidade do objeto continua sendo primordial** e não se confunde



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

com as características do prestador de serviço. Mais uma vez destacamos os ensinamentos do Professor Jacoby Fernandes<sup>3</sup>:

*Há porém, um elemento que parece ser considerável para o STF na decisão do gestor público: confiança. Note-se que a literalidade da norma, ao conceituar notório especialista, permite ao gestor inferir que aquele profissional é essencial e indiscutivelmente o mais adequado a plena satisfação do objeto.*

*Esse escólio resolve, de forma lapidar, a difícil questão prática de ocorrência frequente, em que o objeto é singular mas existe mais de um notório especialista capaz, em tese, de realizá-lo. Por isso, a opção guarda certa discricionariedade. (Grifamos)*

Destaque-se, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça, vem decidindo, reiteradamente, no sentido de que a utilização do instituto da inexigibilidade para contratação direta de serviços advocatícios é medida de exceção e precisa comprovar a notória especialização e a real singularidade do objeto, *in verbis*:

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. RESPONSABILIZAÇÃO ASSENTADA NA AUSÊNCIA DE PROVA DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO PRESTADO. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. PARTICULARIDADES DO CASO CONCRETO QUE AFASTAM A SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA.**

(...)

*AUSÊNCIA DE PROVA DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO 5. Na mesma assentada, o ilustre Desembargador acrescentou que "por 'singular' tem-se algo que é insuscetível de paradigma de confronto, ou seja, não tem escala de comparação porque inviável seu cotejo com outros da mesma espécie. Ora, ainda que não se trate de matéria amplamente debatida, também não pode a Administração classificá-la, de forma arbitrária, como "inconfrontável" (...) "O fato destas retenções terem comprometido consideravelmente a receita dos municípios deveria ter justamente aumentado as cautelas a serem tomadas pelos Chefes do Poder Executivo. Ora, precisamente por se tratar de trabalho técnico e*

<sup>3</sup> Ibidem. p.620.



ESTADO DA PARAÍBA  
 TRIBUNAL DE CONTAS  
 MINISTÉRIO PÚBLICO

*intelectual que exigia conhecimentos específicos, haveria que se considerar a existência de outros escritórios de advocacia com notória especialização em direito tributário, até porque não foi comprovada a impossibilidade de comparação entre diversos possíveis executantes do serviço pretendido".*

*INEXISTÊNCIA DE PROVA DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO 6. Precisamente nesse ponto, o acórdão de origem também refere que "inexiste qualquer indício de que há completa ausência de outros profissionais aptos a prestar os serviços. Aliás, também não restou corroborada a assertiva de que o corpo da Procuradoria Geral do Município seria inábil para tanto".*

(...)

*14. Ainda que se pudessem ultrapassar esses obstáculos formais, o entendimento perfilhado pela instância recorrida não destoa da orientação fixada pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à caracterização de improbidade pela contratação direta que não demonstra a singularidade do objeto e a notória especialização do serviço. Nesse sentido: REsp 1.377.703/GO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/3/2014, AgRg no REsp 1.168.551/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28/10/2011, REsp 488.842/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Rel. p/ Acórdão Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 5/12/2008.*

*15. Agravo Regimental não provido.*

*(AgRg no AREsp 350.519/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/05/2014, DJe 20/06/2014). (Grifamos).*

*IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇO DE ADVOCACIA PELO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO NO CASO CONCRETO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 3º, 13 E 25 DA LEI DE 8.666/93 E 11 DA LEI DE 8.429/92. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO. 8. Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, da Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a **singularidade***



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*deste. A inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente. 13. A contratação de serviços sem procedimento licitatório, quando não caracterizada situação de inexigibilidade, viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e os deveres de legalidade e imparcialidade e configura improbidade administrativa.*

*(STJ – RESP nº 1.505.356-MG. 2ª Turma. Data da Publicação no DJe: 30/11/2016. Rel. Min. Herman Benjamin) (Grifamos)*

Esta Corte de Contas uniformizou o entendimento sobre o assunto, estabelecendo que a contratação de serviços de assessoria administrativas ou judiciais na área de direito devam ser realizadas por servidores públicos efetivos e apenas, em casos excepcionais, serem prestados de forma direta, desde que atendidas todas as exigências legais, nos termos do item 1 do Parecer Normativo – TC – 00016/17 a seguir reproduzido:

*1) TOMAR CONHECIMENTO da referida consulta e, quanto ao mérito, RESPONDER COM CARÁTER NORMATIVO que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área de direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/93).*

No caso em comento, observa-se que os objetos contratados não guardam qualquer tipo de singularidade, pelo contrário, os serviços contratados são corriqueiros em toda administração pública e não demandariam, por não serem excepcionais e de alta complexidade, a atuação de profissionais de notória especialização, não se enquadrando, portanto, na hipótese contratação por inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25, inciso II, da Lei Geral de Licitações e Contratos. Dessa forma, este *Parquet* opina pela irregularidade das referidas contratações.

No que tange a **presença de gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pelos art. 19 e 20 Lei de Responsabilidade Fiscal**, a defesa requer a retirada das despesas com servidores remunerados com Recursos Federais e alega que as contratações por excepcional interesse público foram essenciais para a



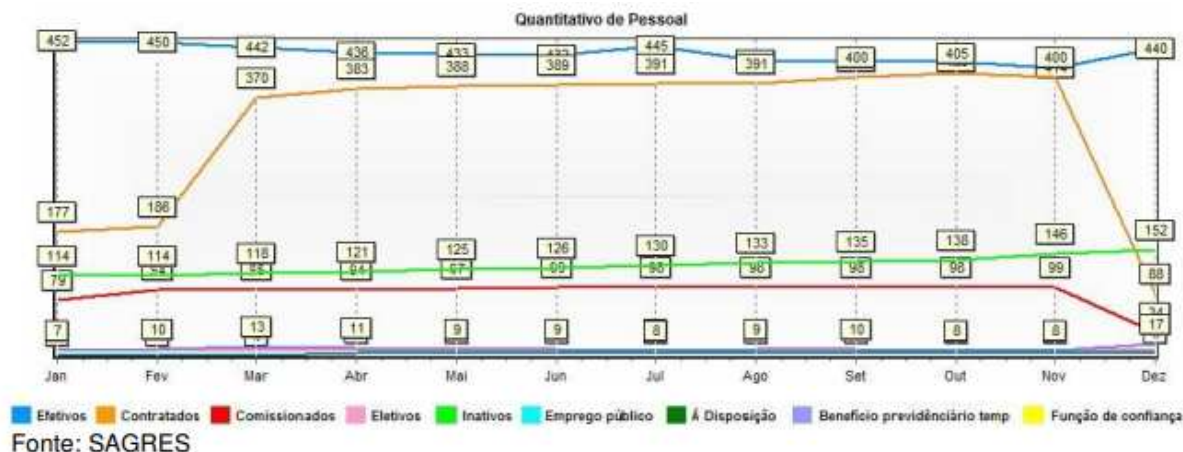


ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

manutenção das atividades desenvolvidas na Edilidade. Por fim, alega que está sendo providenciada a realização de concurso público.

A Auditoria explicou que “o argumento de que a administração vem se esforçando para reduzir as despesas com pessoal não se mostra consistente ao analisar os dados durante os meses de 2017 e 2018. A defesa utilizou apenas os meses de dezembro como parâmetro, meses esses em que houve drástica redução dos contratados por excepcional interesse público. Como podemos observar através do gráfico abaixo, durante todo o exercício de 2018, o número das contratações por excepcional interesse público esteve bem próximo ao número de servidores efetivos. Em consulta ao SAGRES, referente ao mês de janeiro de 2019, o número de contratados por excepcional interesse público já chega a 196, mostrando claramente que a redução, apresentada pela defesa se deu apenas de forma temporária”.

Verifica-se que o número de contratados por excepcional interesse público foi bem próximo do número de servidores efetivos. Também se observa um elevado número de servidores comissionados, conforme gráfico abaixo apresentado:



Fonte: Relat. PCA – fl. 4193.

O elevado número de contratados contribuiu para ultrapassagem dos limites com gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No tocante à solicitação de retirada das despesas com servidores remunerados com Recursos Federais dos presentes cálculos, tal pedido é desacompanhado de qualquer fundamentação jurídica, uma vez que os servidores são contratados pela municipalidade e a LRF não ofertou qualquer exclusão nesse sentido, não cabendo a adoção de teorias que visem a modificar o texto legal.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

De acordo com a inteligência do art. 19, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa total com pessoal, no caso dos Municípios, não poderá exceder a 60% da receita corrente líquida. Por outro lado, preconiza o art. 20 do referido diploma legal que a repartição do limite supramencionado também não poderá ultrapassar a 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo.

Observa-se que a gestão municipal contrariou a Lei de Responsabilidade Fiscal ao exceder os limites nela previstos e ao deixar de adotar as medidas corretivas necessárias ao ajuste das despesas de pessoal aos limites legais, consoante reclama seu art. 55, inciso II, da sobredita norma.

A extrapolação de tais índices é rechaçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal fato enseja a declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF, bem como impõe a cominação de multa pessoal ao Gestor Responsável, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

No exercício em exame, a municipalidade deixou de **empenhar e de recolher a contribuição previdenciária do empregador ao INSS (R\$ 2.756.231,90) e ao Instituto de Previdência Municipal (R\$ 953.047,81), além de não honrar integralmente com parcelamentos firmados.**

A Defesa, em suma, alega a dificuldade de pagamento das contribuições previdenciárias devidas aos valores não repassados pelos royalties marítimos e terrestres, bem como questiona a inclusão nos presentes cálculos dos valores pertinentes ao salário-família e ao salário-maternidade.

A Auditoria manteve a irregularidade sob os seguintes fundamentos:

**Auditoria:** A Auditoria verificou que em janeiro de 2019 houve pagamentos no montante de R\$ 208.621,92 a título de obrigações patronais, sendo R\$ 61.752,94 referentes ao RGPS e R\$ 146.868,98 ao RPPS. Mesmo considerando tais pagamentos, que não foram devidamente empenhados em 2018, chegamos a um montante total de R\$ 3.709.279,71. Sobre os valores de salário-família e salário-maternidade, a defesa não aponta qual o valor a ser deduzido. Diante de tais fatos, entendemos por manter a irregularidade no montante de **R\$ 3.709.279,71.**

Cabe destacar que as despesas com obrigações previdenciárias são correntes e não podem depender de recursos esporádicos para seu adimplemento. É importante lembrar que o pagamento de contribuição previdenciária é dever constitucional, pois além de seu caráter obrigatório, tem por finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente. Ademais, o



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Gestor reconhece o não pagamento integral das obrigações e não apresenta qualquer cálculo que fundamente a revisão da análise efetuada pela Auditoria.

O descumprimento dessa obrigação, além de prejudicar o direito futuro dos servidores, especialmente à aposentadoria, pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa, estando a autoridade responsável passível de se sujeitar às cominações relacionadas no artigo 12 da referida lei nº 8.492/92, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica.

Assim, deve ser encaminhada cópia da matéria pertinente as irregularidades previdenciárias à Receita Federal do Brasil, para tomada de providências que entender cabíveis.

No âmbito do Tribunal de Contas, além da emissão de parecer contrário à aprovação das contas prestadas, cabe cominar multa pessoal ao Prefeito Municipal, com supedâneo no artigo 56 da LOTCE/PB.

**Em face do exposto**, este Órgão Ministerial pugna pelo (a):

- a) Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de Jacaraú, Sr. Elias Costa Paulo Lucas, relativas ao exercício de 2018;
- b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do Prefeito acima referido;
- c) DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;
- d) APLICAÇÃO DE MULTA à responsável, nos termos do artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;
- e) RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, além de observar as demais sugestões aduzidas nesta peça;
- f) INFORMAÇÃO à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

João Pessoa, 30 de outubro de 2019.

**ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO**

*Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba*

*kacf*