



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

Objeto: Inexigibilidade de Licitação e Contrato
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Revisor: Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Responsável: José Alves Feitosa
Interessados: Vilma Lúcia Silva de Araújo e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – CONTRATO – EXECUÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS CONTÁBEIS – PROCEDIMENTOS REALIZADOS COM FUNDAMENTO NO ART. 25, INCISO II, DA LEI NACIONAL N.º 8.666/1993 – EXAME DA LEGALIDADE – Situação fática que enseja a contratação direta – Jurisprudência da Corte de Contas. Regularidade formal do certame e do contrato decorrente. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 02465/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da Inexigibilidade de Licitação n.º 01/2011 e do Contrato n.º 25/2011, originários do Município de Juarez Távora/PB, objetivando a execução de serviços técnicos contábeis para a Comuna, acordam os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão realizada nesta data, por unanimidade, vencida a proposta de decisão do relator, na conformidade dos votos dos Conselheiros Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Umberto Silveira Porto e Arthur Paredes Cunha Lima, em:

- 1) *CONSIDERAR FORMALMENTE REGULARES* a referida inexigibilidade de licitação e o contrato dela decorrente.
- 2) *DETERMINAR* o arquivamento dos autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 01 de novembro de 2012

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
REVISOR

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Trata-se do exame dos aspectos formais da Inexigibilidade de Licitação n.º 01/2011 e do Contrato n.º 25/2011, originários do Município de Juarez Távora/PB, objetivando a execução de serviços técnicos contábeis para a Comuna.

Os peritos da Divisão de Auditoria de Licitações e Contratos – DILIC, com base nos elementos constantes nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 34/36, constatando, dentre outros aspectos, que: a) a fundamentação legal utilizada foi o art. 25, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666/1993 (Estatuto das Licitações); b) a inexigibilidade em análise foi ratificada em 04 de março de 2011 pelo Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa; c) a empresa ANTÔNIO FARIAS BRITO – CONTABILIDADE E AUDITORIAS S/S foi contratada pelo montante de R\$ 51.600,00; e d) o parecer jurídico acerca da inexigibilidade de licitação foi acostado aos autos.

Em seguida, os técnicos da DILIC consideraram irregular o procedimento *sub examine*, tendo em vista às seguintes irregularidades detectadas: a) carência de justificativa de preço e ausência da razão da escolha do executante; b) falta de publicação do termo de ratificação e do extrato do contrato; c) diferença injustificada entre os valores constantes no termo de homologação, R\$ 4.300,00 mensais, e no instrumento de contrato, R\$ 4.500,00 por mês; d) contratação de pessoal deve ser realizada através de concurso público, salvo aquelas por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; e e) a inexigibilidade de licitação pode ser efetuada quando os serviços forem singulares (art. 25 da Lei Nacional N.º 8.666/1993), não se aplicando ao caso em questão.

Processadas as citações do Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa, fl. 42, dos integrantes da Comissão Permanente de Licitação – CPL da referida Comuna responsáveis pelo procedimento *sub examine*, Sra. Vilma Lúcia Silva de Araújo, fls. 47/48, e 67/68 e 94/96, Sra. Maria José Marinho de Brito Guedes, fls. 45/46, 69/70 e 94/96, e Sr. Lenildo Mendonça de Araújo Júnior, fls. 43/44, 71/72 e 94/96, dos assessores jurídicos da Urbe, Drs. José Marques da Silva Mariz, fls. 38/39, 73/74 e 94/96, e Diogo Maia Mariz, fls. 40/41, 75/76 e 94/96, bem como da empresa ANTÔNIO FARIAS BRITO – CONTABILIDADE E AUDITORIAS S/S, na pessoa do ser representante legal, Dr. Antônio Farias Brito, fls. 49/50, 65/66 e 94/96, apenas o Alcaide apresentou defesa, fls. 51/62 e 77/90, onde alegou resumidamente, que: a) o preço acordado em 2011 foi pouco diferente do pactuado em anos anteriores; b) a empresa contratada presta serviços ao Município desde o ano de 2005 e possui notória especialização na área de Contabilidade Pública; c) as cópias das publicações do termo de ratificação e do extrato do contrato foram encartadas ao feito; d) o equívoco na digitação motivou a diferença entre a quantia mensal consignada no termo de homologação e o destacado no contrato; e) o valor constante no instrumento de ratificação foi o mesmo informado ao Tribunal, R\$ 4.300,00 mensais ou R\$ 51.600,00 no ano; f) o adjetivo singular exposto no art. 25 da Lei Nacional n.º 8.666/1993 não é sinônimo de único, e sim de complexo/relevante, concorde entendimento do Tribunal de Contas da União; e g) a vasta experiência, a notória especialização do profissional na área contábil e a singularidade dos serviços, diante da sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

complexidade, demonstram os requisitos necessários para a contratação direta, nos termos do art. 13, inciso II, c/c o art. 25, inciso II, e parágrafo primeiro da citada norma.

Encaminhados os autos aos analistas da unidade de instrução, estes, após examinarem a referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 99/108, onde consideraram elididas as máculas atinentes à ausência de publicação da ratificação e do extrato do contrato. Além disso, acataram as justificativas para a divergência entre o valor mensal constante no termo de homologação e o descrito no contrato. Por fim, opinaram pela irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação e do contrato dele decorrente, devido à manutenção das demais eivas apontadas no relatório exordial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se manifestar acerca da matéria, fls. 110/122, opinou pela (o): a) irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação e do contrato dele decorrente; b) aplicação de multa ao Chefe do Poder Executivo de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa; e c) envio de recomendação no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, aos princípios norteadores da Administração Pública, bem como aos ditames da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993).

Solicitação de pauta, conforme fls. 123/124 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Da análise dos autos, verifica-se que o procedimento de inexigibilidade de licitação *sub studio* foi implementado pelo Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa, com base no disposto no art. 25, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666/1993. Mais precisamente, procurou a mencionada autoridade enquadrar o desempenho de atividades rotineiras de assessoria contábil no rol de serviços técnicos enumerados no art. 13 da supracitada norma, visando à contratação direta de profissional da área. Com efeito, referidos dispositivos apresentam as seguintes redações, *in verbis*:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I – estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II – pareceres, perícias e avaliações em geral;

III – assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV – fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII – restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

(...)

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

I – (*omissis*)

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (grifos inexistentes no texto de origem)

Contudo, em que pese as decisões deste Pretório de Contas acerca da admissibilidade da utilização do procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços contábeis, guardo reservas em relação a esse entendimento por considerar que tais despesas não se coadunam com aquela hipótese, tendo em tela não se tratar de atividades extraordinárias que necessitam de profissionais altamente habilitados nas suas respectivas áreas, sendo, portanto, serventias rotineiras da Urbe.

Tomando por referência a cláusula primeira do contrato acostado aos autos, fls. 29/30, verifica-se que os serviços pactuados não se revestem da singularidade exigida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, haja vista o seu enquadramento em atividades habituais da Comuna, que podem ser desempenhadas por um grande contingente de contadores, sem necessitar de profissionais altamente habilitados na área contábil.

Nesse contexto, impende citar o posicionamento acerca da singularidade dos serviços exarado pelo eminente doutrinador Marçal Justen Filho, que, em sua obra intitulada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5 ed., São Paulo: Dialética, 1998, p. 262, assim se manifesta, *verbatim*:

Como já observado, a natureza singular não é propriamente do serviço, mas do interesse público a ser satisfeito. A peculiaridade do serviço público é refletida na natureza da atividade a ser executada pelo particular. Surge, desse modo, a singularidade.

Com o intuito unicamente de exemplificar o posicionamento das diversas Cortes de Contas tupiniquins a respeito do assunto, importa transcrever a decisão prolatada pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, *verbo ad verbum*:

Contrato. Inexigibilidade de Licitação. Nulidade do Contrato e Multa. É indispensável que os serviços técnicos sejam de natureza singular, assim não é bastante que o profissional tenha notória especialização. Existindo dois ou mais competidores aptos a oferecer os serviços necessários, a Administração terá de submeter-se à licitação. (TCE/RJ, Cons. Humberto Braga, RTCE/RJ n.º 29, jul./set./1995, p. 151) (grifamos)

Por sua vez, o colendo Tribunal de Contas da União – TCU estabilizou seu posicionamento acerca da matéria em análise através da, sempre atual, Súmula n.º 39, de 28 de dezembro de 1973, *verbum pro verbo*:

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. (nosso grifo)

Caminhando na esteira do raciocínio implementado pelo respeitável TCU, manifestou-se o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, *ipsis litteris*:

Licitação. Obrigatoriedade. Advogado. Contratação direta de advogado, com base no art. 25, II, da LF 8.666/93. Impossibilidade, tendo em vista que a notória especialização só tem lugar quando se trata de serviço inédito ou incomum. (TCE/PR, TC - 50.210/94, Rel. Cons. João Feder, RTCE, n.º 113, jan/mar 1995, p. 130) (grifos ausentes no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

No âmbito judicial, o Superior Tribunal de Justiça – STJ tem se posicionado pela necessidade da efetiva comprovação da inviabilidade de competição para a implementação do procedimento de inexigibilidade de licitação, consoante se verifica do extrato de ementa transcrito a seguir, vejamos:

CRIMINAL. RESP. CRIME COMETIDO POR PREFEITO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO E DE EMPRESA DE AUDITORIA PELO MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO DEMONSTRADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. I – A inviabilidade de competição, da qual decorre a inexigibilidade de licitação, deve ficar adequadamente demonstrada, o que não ocorreu in casu. (...) (STJ – 5ª Turma – RESP nº 704.108/MG, Rel. Ministro Gilson Dipp, Diário da Justiça, 16 mai. 2005, p. 402) (grifos nossos)

In casu, o Chefe do Poder Executivo do Município de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa, deveria ter realizado o devido concurso público para a contratação do profissional da área contábil. Neste sentido, cabe destacar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, *ad litteram*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - (*omissis*)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (grifos inexistentes no texto de origem)

Abordando o tema em disceptação, o insigne Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara uma das facetas dessa espécie de procedimento adotado por grande parte dos gestores municipais, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

Não bastassem tais argumentos, o expediente reiterado de certos advogados e contadores perceberem verdadeiros “salários” mensais da Administração Pública, travestidos em “contratos por notória especialização”, em razão de serviços jurídicos e contábeis genéricos, constitui burla ao imperativo constitucional do concurso público. Muito fácil ser profissional “liberal” às custas do erário público. Não descabe lembrar que o concurso público constitui meritório instrumento de índole democrática que visa apurar aptidões na seleção de candidatos a cargos públicos, garantindo impessoalidade e competência. JOÃO MONTEIRO lembrara, em outras palavras, que só menosprezam os concursos aqueles que lhes não sentiram as glórias ou não lhes absorveram as dificuldades. (grifamos)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *verbatim*:

AÇÃO POPULAR – PROCEDÊNCIA – PRESSUPOSTOS. Na maioria das vezes, a lesividade ao erário público decorre da própria ilegalidade do ato praticado. Assim o é quando dá-se a contratação, por município, de serviços que poderiam ser prestados por servidores, sem a feitura de licitação e sem que o ato tenha sido precedido da necessária justificativa. (STF – 2ª Turma – RE nº 160.381/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, Diário da Justiça, 12 ago. 1994, p. 20.052)

Também constataram os especialistas da Corte a inexistência de razões para a escolha do executante dos serviços e a carência de justificativas do preço, sendo descumprido, por conseguinte, o disposto no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), respectivamente, *verbo ad verbum*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I – (...)

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

Especificamente acerca da mácula atinente à falta de justificativa de preço, importante transcrever o posicionamento exarado pelo eminente doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres, que, em sua obra intitulada *Leis de Licitações Públicas Comentadas*, Bahia: JusPodivm, 2008, p. 129, assim se manifesta sobre o assunto, *verbum pro verbo*:

A justificativa de preço é imprescindível, como forma de demonstrar a correção do negócio praticado, tal necessidade é mais evidente nas hipóteses de contratação direta, em que a disputa entre interessados não concorreu para a estipulação do valor contratual. (...)

Assim, diante da transgressão a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pelo Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, bem como pelos integrantes da Comissão Permanente de Licitação – CPL, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição de multas ao Chefe do Executivo, no valor de R\$ 2.000,00, e aos membros da CPL, na importância individual de R\$ 1.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), *verbum pro verbo*:

Art. 56 – O Tribunal pode também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Ante o exposto, proponho que a 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*:

1) *CONSIDERE FORMALMENTE IRREGULARES* a referida inexigibilidade de licitação e o contrato dela decorrente.

2) *APLIQUE* multa ao Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa, no montante de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – Lei Orgânica do TCE/PB.

3) *IMPONHA* multas aos membros da Comissão Permanente de Licitação – CPL da Comuna à época da realização do procedimento *sub examine*, Sra. Vilma Lúcia Silva de Araújo, Sra. Maria José Marinho de Brito Guedes e Sr. Lenildo Mendonça de Araújo Júnior, nos valores individuais de R\$ 1.000,00 (um mil reais), também com fundamento no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09626/11

4) *CONCEDA-LHES* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário das penalidades ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com as devidas comprovações dos seus efetivos cumprimentos a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *RECOMENDE* à Administração do Poder Executivo de Juarez Távora/PB que guarde estrita observância aos ditames constitucionais e legais, notadamente aos preceitos contidos no art. 37, inciso II, da Carta da República.

6) *REMETA* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências atinentes à espécie.

É a proposta.