



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**PROCESSO TC Nº: 16231/12**

**PARECER Nº: 01298/13**

**Origem: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba**

**Natureza: Exame de Legalidade de Licitação**

**Gestor: Ricardo Luis Barbosa de Lima (Presidente do Poder Legislativo Estadual)**

***INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Serviços educacionais à distância. Preliminar. Tumulto processual por conflito de entendimento acerca da fundamentação jurídica empregada no caso, gerado pela Auditoria. Conflito inter pessoal. Exame e apuração das condutas em sede de processo administrativo. Mérito. Impossibilidade de transmutação da fundamentação do ato de inexigibilidade para dispensa. Vício insanável no curso do procedimento. Abertura de outro procedimento. Necessidade. Recomendação à AL para adequar as leis orçamentárias para acomodar o contrato com vigência que extrapola o exercício financeiro. Incompetência do Poder Legislativo para a iniciativa das leis orçamentárias e suas modificações (art. 165, CF/88). Descabimento da recomendação. 1. Ausência de documento formal específico que justifique a inexigibilidade. Entendimento MP. Desnecessidade, quando nos autos há outros elementos que se prestam para este fim. 2. Não consta justificativa de preços. 3. Ausência de projeto básico ou documentos que identifiquem as necessidades da AL. 4. Ausência de orçamento em planilhas de preços que expressem de forma detalhada a composição de todos os custos unitários do objeto. Entendimento MP. Todas as irregularidades acima apontadas dizem respeito a uma única coisa: a imprecisão do objeto do contrato e, conseqüentemente, a justificativa de sua necessidade. Todo o procedimento, desde a origem, encontra-se maculado pela mera insuficiência da descrição do objeto porque a própria indicação deste foi deixada a cargo do contratado e, uma vez demonstrada a mácula indelével e insanável da insuficiente descrição do objeto do contrato, tudo o mais, inclusive o valor contratado perde a importância e sequer pode ser discutido. Afronta aos princípios da moralidade, da isonomia e da***



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

***competitividade. Irregularidade do procedimento e do contrato decorrente. Multa ao gestor. Verificação da ocorrência de despesa.***

P A R E C E R

Cuida-se do exame da legalidade de contratação direta efetuada pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, tendo por objeto a prestação de serviços educacionais à distância (EAD) por parte da Fundação Getúlio Vargas (FGV) mediante a disponibilização de programa de qualificação continuada, englobando a oferta de cursos alinhados aos objetivos institucionais do Poder Legislativo do Estado da Paraíba, no valor total de R\$ 6.552.000,00 (seis milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil reais).

Inicialmente, a d. Auditoria apontou as seguintes falhas que, no seu entender, levavam à irregularidade do procedimento:

- 1) *Não consta edital ou justificativa da dispensa ou inexigibilidade de licitar, devidamente assinado, acompanhado de seus anexos e comprovantes de publicação, conforme exigência da RN-TC- 02/2011, no seu art. 1º, inc. VI;*
- 2) *Não consta a justificativa de preços conforme o artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93;*
- 3) *Como não existe um projeto básico, não é possível, de acordo com os autos, identificar os documentos que demonstrem a necessidade que motivasse a contratação. A contratação não foi precedida de análise criteriosa para saber se a proposta apresentada é adequada para os objetivos da Assembléia Legislativa, como por exemplo, o fato de que não há informação acerca da quantidade de servidores a ser atendida com a contratação;*
- 4) *A ausência do projeto básico com a definição clara do objeto a ser contratado impede verificar se havia inviabilidade da competição para o serviço contratado, já que a singularidade de que decorre a inviabilidade da competição é do objeto da contratação e não da pessoa física ou jurídica contratada;*



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 5) *Ausência de orçamento em planilhas que expressem de forma detalhada a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado;*
- 6) *A contratação excedeu à vigência dos respectivos créditos orçamentários, em desacordo com o artigo 57 da Lei 8666/93.*

Em seguida, foi aberto prazo para defesa que, vindo aos autos, não logrou refutar as restrições feitas pelo órgão Auditor, razão pela qual a sugestão de irregularidade do procedimento foi mantida.

Ato contínuo, as Chefias do Departamento e da Divisão correspondente lavraram cota em sentido divergente do entendimento inicialmente esposado, sugerindo, desta feita, a adoção, pela Assembléia, do procedimento de Dispensa com as respectivas correções (fls. 141/142).

O processo que aportara no MP (PROGE) em 24/04/2013 e fora distribuído à procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira em 02/05/2013, foi devolvido ao Gabinete de Relatoria, após solicitação, em 05/06/2013, tendo o Exmo. Sr. Relator decidido pelo não retorno dos autos ao MP, encaminhando-o, de pronto à Consultoria Jurídica (fls. 145) que sobre ele se pronunciou recomendando a expedição de Medida Cautelar destinada à suspender a execução do contrato encartado nos autos, bem como sustar a execução dos serviços contratados e os respectivos pagamentos pendentes, até ulterior deliberação.

Em face das informações dos autos, o Relator exarou o Decisório Singular TC nº 00035/2013 nos termos sugeridos (fls. 156).

Ciente da decisão, o Presidente da Assembléia Legislativa da Paraíba intentou “pedido de reconsideração”, tencionando a desconstituição do aludido provimento (fls. 159/237).

Após redistribuição dos autos ao relator do Recurso acolhido como Apelação, foi levado a julgamento, havendo se manifestado o MP por pedido de vistas, pela manutenção da Cautelar até o julgamento do mérito (fls. 246/255).

Não obstante, a Eg. Corte decidiu, à maioria, por conhecer do Recurso de Apelação e, no mérito, levantar a Cautelar, determinando o retorno dos autos ao foro competente, 2ª Câmara, para fins de apreciação do mérito do processo e por manter nos autos os documentos trazidos pela parte na ocasião do oferecimento do recurso, para subsídio de sua instrução quando da análise do mérito. (fls. 259).



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao ser provocado para a análise dos subsídios apresentados por ocasião do recurso, o órgão de instrução se manifestou ressaltando que as alegações ali apresentadas não poderiam ser tomadas como contrarrazões às restrições apontadas no relatório inicial (fls. 97/99) e que permaneceram quando da emissão do relatório de análise de defesa (fls. 104/124), porquanto as alegações e os documentos apresentados destinavam-se a tentar demonstrar a adequação, pela Assembléia, às sugestões feitas em cota da Chefia da Divisão e do Departamento da Auditoria (fls. 141/142). Concluiu, em suma, e depois de discorrer acerca do andamento processual, a seu ver, irregular, e suscitando o chamamento do feito à ordem, que persistiam as razões que, desde o início, apontavam para a irregularidade do procedimento (fls. 264/286).

Em seguida, alegando o poder-dever inerente à Chefia de apontar equívocos nos relatórios submetidos a seu crivo, as Chefias do Departamento e da Divisão de Licitações e Contratos expediram nova cota e rebateram as conclusões do Relatório de Fls. 264/286, concluindo pela necessidade de notificação da autoridade responsável para encaminhar Termo de Retificação do procedimento, com a modificação de sua fundamentação para Dispensa, bem assim o Termo Aditivo e Extratos de sua publicação (fls. 287/295).

Notificado, o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do Estado veio mais uma vez aos autos juntando cópias do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 46/2012 (fls. 298/300), Extrato Contratual (fls. 301), Despacho de Ratificação (fls. 302) e ainda a comprovação das suas publicações (fls. 304).

Mais uma vez, os autos retornaram à Auditoria que alegou ter havido extrapolação das funções das Chefias por subscreverem documento com entendimento divergente daquele já exarado por Auditor designado para funcionar no processo. Apontou ainda outras possíveis irregularidades relativas ao andamento processual. Quanto aos documentos apresentados, excluiu a fundamentação do procedimento do foco de discussão e insistiu na ausência de elementos suficientes que discriminassem o tipo de curso a ser ofertado (insuficiente descrição do objeto), sendo, por si, bastante para barrar a contratação sob qualquer que seja o fundamento. Rebateu, também, a justificativa dos preços com a juntada de outros contratos realizados, uma vez que, no caso em análise há inclusão de itens inexistentes nos outros contratos (acompanhamento pedagógico e operacional e “coach” para orientação de carreira). Verificou, por fim, a impossibilidade de modificação da espécie da contratação através de mera retificação, bem como a ausência de elementos que justifiquem os quantitativos (fls. 307/326).



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Mais uma vez, cota das Chefias mantendo o entendimento das cotas anteriores pela:

- a) *Apresentação do contrato contemporâneo à nova ratificação que consubstancia, desta feita, a dispensa de licitação;*
- b) *Realização de ajustes nas leis orçamentárias a fim de adaptá-las à vigência do contrato, por mais de um exercício financeiro;*
- c) *Razoabilidade dos preços contratados;*
- d) *Possibilidade da atuação corretiva da Corte de Contas, no caso em exame;*
- e) *Inexistência de preclusa consumativa na fase instrutória;*

Cita, ainda, a ocorrência de outras questões estranhas à matéria em análise (como a omissão dos créditos em algumas citações dos relatórios) e que, a meu ver, devem ser tratadas em processo administrativo, preferencialmente através da Corregedoria.

Em seguida, os autos foram a julgamento sem a prévia oitiva ministerial que, mais uma vez pediu vistas para se pronunciar de forma mais aprofundada dado o incomum e atribulado processamento dos autos.

É o relatório. Passo a opinar.

Do conflito entre os entendimentos da Auditoria.

Inicialmente, e antes que se adentre o mérito, é imperativo tratar do tumulto processual existente nos autos que, de uma divergência de entendimentos acerca da interpretação da lei dentro da Auditoria entre o Auditor designado para analisar o processo e a Chefia, desbordou para o conflito pessoal entre servidores e que, como tal, deve ser expurgado dos autos, remetendo-se a análise de tais fatos a um processo específico no âmbito interno da Administração (Corregedoria).

Cabe ressaltar que tanto as funções de chefia quanto de supervisão devem atuar para evitar **falhas ou equívocos** no processo. De acordo com as Normas de Auditoria Governamental, os trabalhos de auditoria governamental devem ser objeto de supervisão e revisão por profissionais mais experientes e deve ser dirigida tanto ao conteúdo quanto ao método, entretanto, não se pode utilizar dos instrumentos de orientação hierárquica para desconsiderar ou discordar do entendimento técnico



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

exarado, quando este se encontra substancialmente fundamentado. Ademais, a autonomia dos profissionais de auditoria governamental é requisito inerente ao próprio exercício da função, conforme estabelecido na NAG 3301:

*Os profissionais de auditoria governamental são independentes quando podem exercer suas funções livre e objetivamente. A independência situa-se não apenas no livre e irrestrito acesso a informações, documentos e dependências dos entes, mas, principalmente, na liberdade de programar seus trabalhos, executá-los e comunicar os resultados, sem quaisquer tipos de interferências.*

Não é desejável que sejam expedidas opiniões divergentes sobre um mesmo assunto a partir das Chefias do órgão auditor e do profissional supervisionado se estas opiniões dizem respeito a questões de ordem meramente interpretativas que podem ser fundamentadas sob esta ou aquela tese, pois se a colheita das informações foi procedida da forma correta e a análise foi feita de acordo com as normas de Auditoria, se não há erro, mas apenas divergência de entendimentos, o registro deste conflito no processo poderá provocar dúvidas no gestor interessado quanto à abrangência de seus argumentos de defesa. Para além disso, embora o entendimento acerca da interpretação das normas apresentado pela Auditoria não vincule as demais fases (análise do Ministério Público de Contas, voto de Relator e julgamento), posto que em todas estas fases só há vinculação ao relatório da Auditoria quanto à descrição dos fatos e às conclusões eminentemente técnicas, podendo tanto o MPC quanto os componentes da Corte julgadora encampar, desde que fundamentadamente, um entendimento ou interpretação diversos daqueles adotados pela Auditoria, não se pode deixar de destacar que o conflito *inter personas* trazido para o cenário processual acabou por tumultuar e tornar ainda mais custosa a análise do processo tanto pelo MP quanto pelo relator que sobre tais fatos devem se pronunciar, ainda que para sugerir ou determinar a sua exclusão dos autos. Tais condutas devem ser firmemente coibidas pelo Tribunal para que não venham a se repetir.

Por outro lado, não se pode alegar ter havido prejuízo à defesa quanto à amplitude dos argumentos a serem apresentados visto que a divergência de entendimentos da Auditoria somente se configurou após o Relatório de Análise de Defesa, quando o gestor interessado já havia sido chamado a apresentar documentos e justificativa às restrições mais severas feitas pela Auditoria, sem sucesso.

Atente-se para o fato de que, a rigor, sequer seria necessário chamar-se outra vez o interessado – o que, de fato, não foi feito até a expedição da medida acautelatória.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Todavia, em face da interposição de recurso, convertido em Apelação, decidiu-se tomar a documentação apresentada para justificar o levantamento da cautela como uma espécie de “complementação de instrução da defesa”, concedendo-se, portanto, um *plus* ao já garantido direito de defesa e ao contraditório, uma vez que as informações existentes até aquele momento já seriam por si suficientes para análise do mérito do procedimento.

Assim, o que se viu dos autos, foi um conflito interpretativo que desbordou para o conflito pessoal entre os servidores e que, em sua essência, não possui qualquer relevância para a análise da matéria, como já dito.

Portanto, para que seja preservado o processo e, bem assim, a imparcialidade das decisões desta Corte, e, ainda, os próprios servidores envolvidos, sugere-se que sejam deixadas nos autos apenas as informações relativas aos aspectos técnicos, traladando-se as informações referentes ao conflito pessoal para o âmbito de processo administrativo que vise a apurar eventual excesso de poder e outras condutas incompatíveis com a ética profissional e com as relações humanas aos quais estão submetidos os servidores públicos, inclusive sob a égide do recém aprovado Código de Ética dos servidores desta Casa.

Com efeito, a despeito do imbróglgio provocado, resta evidente que o fato não deve impor qualquer interferência na análise do mérito do procedimento, que deve abstrair tais elementos levando em conta exclusivamente os pronunciamentos técnicos.

Das irregularidades apontadas pela Auditoria.

1. *Não consta edital ou justificativa da dispensa ou inexigibilidade de licitar, devidamente assinado, acompanhado de seus anexos e comprovantes de publicação, conforme exigência da RN-TC 02/2011, art. 1º, VI;*

Tangente a este aspecto, a Auditoria inicialmente pugna pela apresentação de documento formal, devidamente assinado, que justifique a inexigibilidade.

Ora, se por um lado as regras procedimentais devem guardar estrita observância à lei, também é sabido que a formalidade dos atos somente deve ser exigida até onde não prejudique a sua finalidade. Assim, como já pacificou o Supremo



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Tribunal Federal, *“Em direito público, só se declara nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo.”*<sup>1</sup>

Portanto, entendo ser dispensável o documento formal quando dos autos se extraem elementos produzidos que se prestam a este fim, como pareceres, outros contratos etc., fls. 63/73, com o que também acordaram as Chefias.

Em seguida, discordando do entendimento defendido no relatório inicial, as Chefias entenderam não ser incomum o objeto contratado (cursos à distância), de modo que, havendo possibilidade de licitação (já que várias empresas no mercado oferecem os serviços) seria caso de dispensa de licitação (art.24, XIII, da Lei 8.666/93), sugeriram a adoção desta modalidade de escolha à AL, no próprio processo em análise, bem como a adequação das lei orçamentárias para acomodar a contratação com vigência superior ao exercício financeiro, por entender relevável a falha.

Como visto, trata-se de mera discordância quanto à interpretação da modalidade a ser adotada. Em ambos os casos, os entendimentos estão fundamentados na legislação e na argumentação lógica, o que torna o conflito de todo incabível.

Por outro lado, no que tange às sugestões mencionadas pelas Chefias, entendo não se tratarem aqui de saneamento de irregularidades. A fundamentação errônea é vício insanável. Apenas outro procedimento pode conferir legalidade ao ato. Por sua vez, parece-me também incabível a sugestão de adequação das leis orçamentárias, inclusive do Plano Plurianual, já aprovado, para contemplar programa de capacitação que deva ultrapassar mais de um exercício financeiro, se isto não estava previsto (fls. 294), como proposto. Ademais, cabe lembrar que a iniciativa destas leis e, bem assim dos projetos que dão ensejo às suas modificações, é de competência do Poder Executivo (art. 165, CF/88), o que esvazia a recomendação ao Poder Legislativo.

Com efeito, tais orientações não são cabíveis partindo de órgão fiscalizatório, senão quanto a medidas saneadoras relativas ao próprio processo em exame, mas não em relação à adoção de um outro procedimento que, formalmente, deve constituir um outro processo. Isto porque reflete indesejável interferência no âmbito da discricionariedade do gestor, bem como pode configurar forma de assessoria do Tribunal de Contas aos seus jurisdicionados o que somente pode se dar

---

<sup>1</sup> R. Especial 56.017, DJ de 27/6/97. Ainda, do STF, Min. Moreira Alves. Apud JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários... cit.*, 10. Ed., p. 65.





ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

em sede de consulta, por se tratar de matéria hipotética, nunca em sede de caso concreto.

Todavia, tal discussão, a meu ver, é inócua, porque prejudicada por falhas muitos mais graves que impõem obstáculo não apenas à dispensa ou inexigibilidade de licitação, mas a qualquer procedimento licitatório, como adiante será demonstrado.

2. *Não consta justificativa de preços.*
3. *Ausência de documentos de demonstrem a necessidade que motivasse a contratação.*
4. *Ausência de projeto básico.*
5. *Ausência de orçamento em planilhas de preços que expressem de forma detalhada a composição de todos os custos unitários do objeto.*

Todas as irregularidades acima apontadas dizem respeito a uma única coisa: a imprecisão do objeto do contrato e, conseqüentemente, a justificativa de sua necessidade.

Em sua defesa, a autoridade representante da Assembléia Legislativa apenas afirma o óbvio sobre a necessidade da contratação, ou seja, que a capacitação de servidores traz vantagens para o resultado das atividades (*“um corpo de servidores públicos melhor qualificado irá melhorar sua atuação na tarefa de apoio às legislaturas e, por conseqüência, trazer benefícios para a população da Paraíba”*).

Alguém duvida disso? Creio que não. Entretanto, ao justificar uma contratação é preciso mais que mero jogo de palavras; é preciso que, em se tratando de contratações para capacitação de pessoal, o gestor esteja fundamentado em dados concretos, relatórios, estudos que demonstrem as reais necessidades, inclusive de cada setor e o número de servidores que serão alcançados pelo programa de capacitação e qual a natureza dos cursos a serem ministrados. Seria necessário, por exemplo, para atingir os objetivos de eficiência, mas atender também aos princípios da razoabilidade e economicidade, que todos os servidores da AL freqüentassem curso de técnica legislativa? Ou ainda que fossem ministrados cursos de redação em língua portuguesa para motoristas? Está claro que não.

De fato, a contratação de empresa para capacitação em termos tão vagos como na forma acordada entre a Assembléia Legislativa da Paraíba e a Fundação Getúlio Vargas é, no mínimo, desaconselhável, porque, decerto, antes de contratar, a Administração Pública deve saber o que quer e do que precisa.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Analisando-se a documentação apresentada, resta evidente que a Assembléia, no caso, tem apenas uma vaga noção do que necessita, ou seja, a capacitação de seus servidores em face do “débito histórico”, como afirma seu representante, para com seu corpo funcional.

O benefício de uma orientação e treinamento de servidores nas suas áreas específicas de atuação é indiscutível, mas conhecer e identificar profundamente as necessidades antes de partir para uma contratação é, sem dúvida, indispensável.

É este conhecimento prévio das necessidades, de sua estrutura, de seus recursos (humanos, físicos e financeiros) e o estabelecimento de uma meta ideal e possível, que deve fundamentar toda e qualquer ação administrativa, especialmente no que concerne às ações de maior complexidade como as que envolvem o desenvolvimento institucional, e que, por isto, devem ser cercadas de maior cuidado no seu planejamento. O planejamento, como se sabe, é a chave para o bom e eficaz gerenciamento dos recursos, evitando ou reduzindo ao máximo o desperdício (de tempo, de dinheiro, de conhecimentos) para obter o melhor resultado possível (eficiência). Nesse escopo de idéias, não é menos verdade que um planejamento eficaz só é feito a partir do prévio diagnóstico técnico da situação e das necessidades da Administração.

Neste sentido, aponta Renato Geraldo Mendes<sup>2</sup>:

*A primeira fase do processo de contratação é a de planejamento da contratação, pois para que a licitação possa ocorrer e viabilizar o contrato, é preciso antes planejar a contratação. A fase de planejamento é também conhecida como fase interna. Na fase interna, ocorrem duas coisas: o planejamento da contratação e a elaboração do edital, pois o edital nada mais é do que o documento que materializa o planejamento. Da mesma forma que o planejamento é conhecido como fase interna, a licitação é conhecida como fase externa. Assim, o processo tem uma fase interna e uma externa. Além de ser a primeira das fases do processo, a fase interna é a mais importante de todas e também a mais complexa e difícil de ser conduzida. O sucesso da licitação e do contrato depende do planejamento da contratação. Lamentavelmente, a fase mais importante do processo de contratação é a que tem sido tratada com mais descaso, tanto pelo legislador quanto pela própria Administração, por isso tantos problemas.*

---

<sup>2</sup> in Lei de licitações anotada. 7. Ed. Curitiba. Zênite. 2009. p. 28.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

A d. Auditoria menciona em seu relatório inicial a necessidade de haver um projeto básico e aponta justamente para a imprecisão do objeto contratado como fundamento de sua irregularidade, do que discordam as Chefias.

Sobre a necessidade de projeto básico para qualquer natureza de contrato, há correntes que entendem que a exigência do art. 7º, I, da Lei 8.666/93 se dirige exclusivamente a obras, enquanto outras, considerando uma interpretação mais ampla, estendem esta exigência a contratos que possuam naturezas as mais diversas.

A meu ver, entretanto, ainda que não se aplique expressamente a exigência do projeto básico a todo e qualquer contrato celebrado pela Administração, é indubitoso que podemos encontrar tanto na Lei de Licitações quanto na Constituição e ainda na legislação correlata, os fundamentos que vedam certas situações incompatíveis com o próprio interesse público e com os princípios que norteiam a Administração.

O projeto básico de um programa de ensino visando à capacitação de servidores, ou os elementos que informam necessariamente este tipo de contratação seria, justamente, o Plano Pedagógico de que trata a proposta apresentada pela FGV (fls. 84.V), em especial o que diz respeito às etapas 1 e 2.

Em ambas as etapas estão descritas atividades que, pela proposta deverão ser realizadas pela Assembléia com acompanhamento da FGV Online, são elas:

**ETAPA 1: Estruturação dos objetivos do Programa**

- a) Definição dos objetivos do programa de capacitação;
- b) Definição das áreas prioritárias que participarão do programa de capacitação;
- c) Definição dos possíveis participantes do programa de capacitação.

**ETAPA 2: Definição da estrutura do Programa e Consolidação do Plano Pedagógico**

- a) Identificação das necessidades de capacitação por área de atuação dos funcionários para posterior seleção dos cursos a serem ofertados, considerados os objetivos do programa e as necessidades de capacitação.
- b) Definição da forma de divulgação do programa a todos os funcionários.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Resta evidente que, ao contratar a FGV, a AL não detinha subsídios ou informações suficientes que identificassem as suas necessidades. Esta etapa de diagnóstico das necessidades, portanto, deveria preceder à contratação dos serviços educacionais, propriamente ditos.

Posto isto, é de se perguntar se é compatível com o interesse da Administração e, em última instância, com o interesse público, deixar a cargo de um único contratado a elaboração do diagnóstico das necessidades da Administração (e de sua amplitude) e, ao mesmo tempo, conceder-lhe a prerrogativa de suprir, com a prestação de seus serviços, estas mesmas necessidades.

Ora, se quem diz o que você precisa (e você não sabe realmente do que precisa) também vai lhe vender ou fornecer o que ele diz que você precisa, certamente vai superdimensionar a sua necessidade, pois assim estará ganhando mais!

Este o motivo pelo qual é vedada pela Lei 8.666/93 a execução de serviços por quem tenha sido o responsável pela elaboração do projeto básico (art. 9º, I).

Ainda que não seja o caso de enquadrar-se o fato ao dispositivo citado, vejamos que esta é uma premissa básica de qualquer negociação. Só se pode bem negociar quando se sabe exatamente do que se precisa, a quantidade de que se precisa e quanto isto vale. Do contrário, sempre poderemos ser levados a adquirir mais do que realmente precisamos, ou menos do que precisamos, por um preço superior ao mercado ou, ainda que os valores sejam compatíveis, podemos adquirir insumos ou serviços que não terão qualquer impacto no objetivo que pretendemos.

Trata-se de observância aos Princípios da Moralidade, da Isonomia e da Competitividade, segundo decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme citação de Renato Geraldo Mendes<sup>3</sup>:

*Para garantir a aplicação dos princípios que regem a contratação pública, em especial o princípio da isonomia, a Lei veda a participação na licitação de algumas pessoas que de alguma maneira participaram do planejamento da contratação. Nesse sentido, entendeu o TJ/SP: “As vedações do art. 9º retratam derivação dos princípios da moralidade pública e isonomia. (...) O impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia. O impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade,*

---

<sup>3</sup> MENDES, Renato Geraldo. *Lei de licitações e contratos anotada*. 7. Ed. Curitiba: Zênite, 2009.p.97.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*produzindo benefícios indevidos e reprováveis para si ou terceiro". (TJ/SP, Apelação com Revisão nº 78292354).*

Em verdade, todo o procedimento, desde a origem, encontra-se maculado pela mera insuficiência da descrição do objeto porque a própria indicação deste foi deixada a cargo do contratado e, uma vez demonstrada a mácula indelével e insanável da insuficiente descrição do objeto do contrato (porque, reitere-se, até agora a Assembléia Legislativa sequer sabe quais as suas reais necessidades) tudo o mais, inclusive o valor contratado perde a importância e sequer pode ser discutido, pois como aferir e considerar razoável o valor de cursos sobre os quais ainda sequer se sabe a natureza nem a quantidade que, de fato, se necessita?

Utilizando uma metáfora bem rasteira, a Administração Pública não pode sair para comprar um parafuso e voltar com um motor inteiro porque o balconista da loja em que ele adquiriu o motor disse que o problema só se resolveria com um motor novo!

Ao particular é dada a liberdade de até se permitir ser ludibriado. Por vezes, seja por desconhecimento técnico ou por preguiça de procurar uma opinião técnica isenta, preferindo resolver tudo de uma forma mais rápida (ainda que mais onerosa), quem de nós já não se viu em uma situação assim, senhores? Se agir assim o particular, o único lesado será ele, o seu próprio patrimônio. O gestor público, ao contrário, não pode abrir mão da esperteza e do cuidado no seu papel de negociador quando contrata com recursos públicos. Esperteza, no caso, sempre utilizada em favor da Administração, diga-se!

Ante o exposto, à vista dos argumentos técnicos e dos elementos existentes nos autos, opino no sentido de que:

- 1) *Sejam remetidos à análise em processo administrativo os aspectos relativos ao conflito pessoal entre os servidores e os demais aspectos estranhos à análise da matéria fática aqui tratada, qual seja, a análise da legalidade do procedimento realizado pela Assembléia Legislativa da Paraíba para escolha e contratação da Fundação Getúlio Vargas para prestação de serviços de educação à distância;*
- 2) *Sejam julgados IRREGULARES o procedimento de escolha em análise e a contratação dele decorrente,*



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*por inexistente a fase interna que precede à licitação, propriamente dita;*

- 3) *Seja cominada multa à autoridade competente, na forma do art. 56, II, da LOTCE/PB;*
- 4) *Seja determinada a verificação da realização de eventual despesa que tenha corrido em face do mencionado contrato.*

*João Pessoa, 17 de dezembro de 2013.*

**ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO**  
**Subprocuradora Geral do Ministério Público de Contas TCE/PB**