



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 10837/11

Interessado: Município de Picuí.

Objeto: Licitação – Tomada de Preços.

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Licitação. PM Picuí. Contratação de serviços contábeis. Caráter contínuo e essencial do serviço. Possibilidade de contratação do serviço mediante procedimento licitatório. Pesquisa de Preços. Adoção de Parâmetros Razoáveis. Inexistência de dano ao erário. Publicidade do Edital alcançada. Regularidade.

PARECER Nº 01684/11

Versam os presentes autos acerca de procedimento licitatório na modalidade Tomada de Preços nº 07/2011 realizado pela Prefeitura Municipal de Picuí, tendo como objeto a contratação de profissional habilitado para a prestação de serviços técnicos contábeis na área pública.

A d. Auditoria, em relatório inicial, concluiu pela **Irregularidade** da licitação (fls. 54/56), tendo em vista a ocorrência das seguintes eivas:

- 1. A assessoria contábil em questão não é serviço singular, posto que é apenas uma rotina da administração pública. Desta forma, a contratação de escritório de contabilidade para prestação de serviço contábil indica terceirização de atividade primordial e essencial do município, já que há necessidade permanente de pessoal nesta área nos quadros da Prefeitura, ferindo o disposto do artigo 37 da Constituição Federal, além de se mostrar como desvantajosa para a edilidade por apresentar gasto maior do que aquele que seria feito por servidores concursados;*
- 2. A pesquisa de preços não permite a aferição da compatibilidade dos preços propostos com aqueles praticados no mercado, nos termos do disposto no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 10837/11

3. *A publicidade do Edital não atende as exigências da Lei 8666/93, no seu art. 21, inciso II da respectiva lei, já que não houve publicação em Diário Oficial do Estado.*

Respeitando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, procedeu-se, às fls. 57/58, à notificação do Sr. Rubens Germano Costa, autoridade homologadora do certame, que apresentou esclarecimentos de fls. 59/74.

Análise de Defesa, às fls. 84/90, **concluindo pela irregularidade do procedimento licitatório**, tendo em vista a permanência das máculas apontadas no relatório inicial.

Logo após, o caderno processual foi encaminhado ao Ministério Público para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

O procedimento licitatório realizado teve como objetivo a contratação de contador.

A regra geral, inclusive para contratação de serviços, é a licitação pública, procedimento geral e impessoal empregado pela Administração para selecionar entre várias propostas apresentadas por particulares que pretendem contratar com o Estado obras, serviços, compras ou alienações, a que mais atende ao interesse público.

O princípio da licitação, decorrente dos princípios da moralidade, da igualdade e da legalidade, e aliado ao princípio da publicidade, visa, em última análise, a atender ao princípio democrático, também, dentre outras finalidades, para permitir a todos o controle da atividade administrativa.

Não há óbice no ordenamento jurídico pátrio para que a contratação de advogados seja feita mediante procedimento licitatório. Tal posicionamento já foi reconhecido pela Advocacia Geral da União, em PARECER Nº AGU/MF-01/95, que assim ficou ementado:

PROCESSO Nº 00001.000723/92-54

ASSUNTO: Contratação de serviços de advocacia trabalhista por parte de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 10837/11

empresas públicas, de sociedades de economia mista ou do Banco Central do Brasil.

EMENTA : E.M. Interministerial nº 11, de 20/1/92, foi revogada pela E.M./CGR nº 2, de 25/10/92, que propôs medidas de caráter provisório e finalidade restrita.

A contratação de serviços particulares de advocacia por órgãos e entidades da Administração - ainda que contem eles com quadro próprio de advogados - não está vedada e deve observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, as disposições da Lei nº 8.666, de 21/6/93 e as orientações do T.C.U.

A enumeração dos casos de inexigibilidade de licitação, por ser inviável a competição, feita pelo art. 25, é exemplificativa e não taxativa. Se o serviço é de natureza singular e o profissional a ser contratado, de especialização tão notória que o seu trabalho se revele, indiscutivelmente, sem sombra de dúvida, como o mais adequado à satisfação dos interesses em causa, a contratação pode ser feita nos termos dos arts. 25, II e § 1º, c/c 13, V e § 3º, observando-se, ainda, os arts. 25, § 2º, 26, 54 e 55.

Se, todavia, em situações excepcionais, o serviço não for de natureza singular e puder ser realizado por vários profissionais especializados, em nome do princípio da igualdade, deve-se proceder à pré-qualificação (art. 114), com adjudicação igualitária dos contratos aos advogados pré-selecionados. Observância, também, dos arts. 25, § 2º, 26, 54 e 55. O exame da oportunidade e conveniência da contratação cabe ao administrador que se deve orientar na defesa do interesse público, que lhe compete resguardar.

Ainda, extrai-se do Parecer da AGU, posição adotada pelo Egrégio Tribunal de Contas da União reconhecendo a possibilidade de realização de procedimentos licitatórios para a contratação de serviços advocatícios, *in verbis*:

“Antes da Decisão nº 494/94, referida no item anterior, o Tribunal de Contas da União teve oportunidade de julgar, em 2 de junho de 1994, denúncia contra a contratação pelo Banco do Brasil, sem licitação, de serviços de advocacia de terceiros, para execução de devedores (Processo TC-022.225/92-7, sigiloso). Apurou-se no processo que, em decorrência dos diversos planos econômicos (Cruzado, Bresser, Verão, Brasil Novo), adotados pelo Governo, avolumaram-se as ações movidas contra o Banco, ao mesmo tempo em que cresceu o número de devedores inadimplentes em razão da conjuntura econômica adversa. A esses dois fatos somou-se a circunstância de ser restrito o quadro de advogados do Banco, advogados que ainda tinham, sob sua responsabilidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 10837/11

a tarefa de analisar as numerosas operações de crédito realizadas diariamente pelo Banco.

30.1 A Instituição, nas informações prestadas, afirmou ter optado pela contratação de serviços de terceiros - e não pela realização de concurso para recrutamento de novos profissionais - não só porque é cíclica a natureza das ações movidas (o que tornaria, mais tarde, ociosa grande parte dos que viessem a ser recrutados), mas, também, porque, era mais vantajosa tal contratação para o Banco, uma vez que os honorários seriam pagos somente ad exitum e, nesse caso, incumbiriam sempre aos devedores e não ao Banco. Como a licitação constitui procedimento preliminar para efetuar despesa pública, tendo em vista a proposta que melhor atenda aos interesses da Administração, não havendo despesa, não era necessária a licitação.

30.2 O Ministro José Bento Bugarin, relator, em longo, minucioso e exaustivo voto, analisou a questão. Salientou serem, à primeira vista, irrefutáveis os argumentos do Banco. Depois, então, invocando o princípio da isonomia, afastou a alegada desnecessidade de processo licitatório, quando haja ausência de despesa:

"20. Isto, entretanto, não se verifica. É certo que a licitação busca selecionar a oferta que melhor atenda ao interesse público. Contudo, é, também, uma forma de assegurar o princípio da igualdade, insculpido no Texto Constitucional, no campo das relações econômicas do Estado com os particulares, assegurando a todos os indivíduos interessados em contratar com o poder público a chance de competirem em igualdade de condições.

21. Assim, o certame licitatório deve ter lugar ainda que não haja dispêndios por parte da Administração na execução do objeto do futuro contrato, uma vez que não se pode negar aos cidadãos eventualmente interessados em contratar o direito de oferecerem seus préstimos ao Estado, inclusive porque, no curso da avença, podem estes particulares auferir benefícios dela decorrentes, até mesmo no campo financeiro. E esta é exatamente a situação que exsurge dos contratos firmados pelo Banco, pelos quais os profissionais externos poderão receber honorários algumas vezes de elevado valor, o que certamente também interessaria a outros advogados que foram preteridos na contratação direta. (Destaquei em negrito)

Dessa forma, com esteio na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, e com fundamento do no Parecer N.º AGU/MF-01/95, este Ministério Público Especial entende não haver impedimento para a contratação de serviços advocatícios através de procedimento licitatório.

Ainda, em relação à ausência de pesquisa de preços, a defesa informou que o Departamento de Licitação, em conjunto com a Secretaria Municipal de Finanças, realizou pesquisa de preços no SAGRES sobre os profissionais contábeis da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 10837/11

região: Josélia Maria de Souza Ramos, Preste Contas Contabilidade, Consultoria e Auditoria Pública LTDA e Centro de Contabilidade Pública – CENCAP, chegando à média de preços cobrados por esses profissionais para atender as prefeituras da região, sendo esta a forma como a CPL chegou ao preço médio contratado.

A referida pesquisa de preços apesar de não estar contida, às fls. 05 dos autos, demonstra que a Edilidade buscou adotar parâmetros objetivos para o estabelecimento da remuneração do profissional contratado.

Registre-se que é de suma importância a verificação da compatibilidade do preço a ser contratado pela administração com os preços contratados no mercado. Em diversos dispositivos da Lei n.º 8.666 de 1993 há remissões a esta exigência. Seu art. 15 trata dessa exigência quando das compras efetuadas pelo Poder Público; porém, o art. 43 é, certamente, o mais abrangente quanto à referida pesquisa.

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis”. (Lei n.º 8.666 de 1993).

Ainda, é importante ressaltar que a obrigatoriedade da realização de pesquisa de preços não se constitui em mera exigência formal estabelecida pela Lei. Não é outro o entendimento do Colendo Tribunal de Contas da União:

“ É importante notar que a pesquisa de preços não constitui mera exigência formal estabelecida pela Lei. Trata-se, na realidade, de etapa essencial ao processo licitatório, pois estabelece balizas para que a administração julgue se os valores ofertados são adequados. Sem valores de referência confiáveis, não há como avaliar a razoabilidade dos preços dos licitantes.” (acórdão nº 1405/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça)

“A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é inconteste, pois fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos. 6. O preço estimado é o parâmetro de que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 10837/11

dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações, e deve refletir adequadamente o preço corrente no mercado e assegurar efetivo cumprimento, dentre outros, dos princípios da economicidade e da eficiência.” (Acórdão 710/2007, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro)

Outrossim, não consta nos autos do processo qualquer indício de malversação dos recursos públicos, cabendo recomendação ao gestor no sentido de que procure o cumprimento dos dispositivos da Lei nº 8666/93.

O artigo 21, II da Lei nº 8.666/93 exige a publicação do Edital do procedimento licitatório no Diário Oficial Do Estado. Tal regra tem como finalidade dar maior publicidade ao certame, oportunizando a larga participação de competidores.

O interessado afirma em sua peça defensiva que o Município de Picuí é filiado ao Diário Oficial dos Municípios da Paraíba (www.diariomunicipal.com.br/famup), efetuando as publicações de seus atos administrativos naquele sítio da internet. A adesão do Município ao referido meio de publicação se deu através da Lei Municipal nº 1.403/2009, que foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 023/2010, publicado no próprio Diário Eletrônico em 09/02/2010.

O Ministério Público Especial entende que tal comportamento, não obstante não seja o previsto em lei, atendeu ao princípio da publicidade, não devendo o gestor ser responsabilizado.

Ex positis, opina esta Procuradoria pela **REGULARIDADE** do procedimento de TOMADA DE PREÇOS examinado, bem como do contrato dele decorrente.

É como opino.

João Pessoa, 5 de dezembro de 2011.

Marcílio Toscano Franca Filho, Dr. jur
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB