



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

Origem: Câmara Municipal de Aparecida
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018
Responsável: Jucilânia Queiroga Pires (Presidente)
Contador: Erisvaldo Gomes de Melo (CRC/PB 7249/O)
Advogado: Deusimar Pires Ferreira (OAB/PB 18019)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Aparecida. Exercício de 2018. Cumprimento integral dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regularidade. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 01477/19

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Aparecida**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade da sua Vereadora Presidente, Senhora **JUCILÂNIA QUEIROGA PIRES**.

Durante o exercício de 2018, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão, oportunidade em que foram lavrados dois relatórios de acompanhamento.

Encerrado o ano, a matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** (fls. 70/78), pela Auditora de Contas Públicas (ACP) Edleuza Cruz dos Santos Pinheiro, subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Marcos Antônio Mendes de Araújo.

Seguidamente, em atenção ao contraditório e à ampla defesa, a autoridade responsável foi notificada para ter ciência do conteúdo do relatório prévio e, conforme o caso, apresentar defesa quanto aos fatos elencados pela Unidade Técnica, nos moldes da certidão de fl. 79.

Apresentação da prestação de contas anuais e, conjuntamente, da defesa quanto ao relatório prévio. Elementos anexados às fls. 85/181 e 182/238, respectivamente.

Depois foi acostado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 243/254, de autoria da mesma ACP e revisado também pelo mesmo Chefe de Divisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

Resumidamente, a partir das manifestações da Auditoria e demais elementos que integram a prestação de contas, observam-se as seguintes colocações e observações:

1. Na gestão geral:

1.1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo legal;

1.2. A lei orçamentária anual (Lei 423/2017) estimou as transferências em **R\$816.350,00** e autorizou despesas em igual valor, sendo efetivamente transferidos R\$732.386,16 e executadas despesas no valor de R\$732.238,93;

1.3. Não houve indicação de despesa sem licitação;

1.4. O gasto total do Poder Legislativo (R\$732.238,50) foi de 7% do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$10.462.659,32), dentro do limite constitucional de 7%;

1.5. A despesa com folha de pagamento (R\$478.020,04) atingiu o percentual de **65,27%**, dentro do limite de 70% em relação à receita da Câmara;

1.6. Normalidade nos balanços e na movimentação extraorçamentária;

1.7. Os subsídios dos Vereadores se comportaram dentro dos limites impostos pela legislação pertinente;

1.8. Constatou-se, nos recolhimentos dos encargos previdenciários patronais, que, para um valor estimado de R\$100.384,21, houve pagamento de R\$107.245,14, acima R\$6.860,93 do valor estimado.

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

2.1. As despesas com pessoal (R\$585.265,18) corresponderam a **3,49%** da receita corrente líquida do Município, dentro do índice máximo de 6%;

2.2. No final do exercício, não houve saldo a pagar de despesas com pessoal;

2.3. Os relatórios de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados conforme a legislação;

3. Não houve registro de denúncia no período analisado;

4. Não foi realizada diligência na Câmara Municipal.

5. Ao término do Relatório PCA – Análise de Defesa, a Auditoria apontou a permanência de inconformidades referentes à realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação e descumprimento de Resolução desse Tribunal.

6. Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer de lavra do Procurador-Geral Luciano Andrade Farias (fls. 257/266), pugnou pela regularidade com ressalvas das contas, atendimento dos preceitos fiscais, aplicação de multa e envio de recomendações.

7. O processo foi agendado, com as intimações de estilo (fl. 267).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

VOTO DO RELATOR

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

Feitas as considerações iniciais passa-se a comentar as irregularidades listadas pelo Órgão Técnico como remanescentes:

Realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo legislação.

O Órgão de Instrução indicou haver a Câmara Municipal descumprido o Parecer Normativo PN - TC 00016/17, pois, realizou pagamento no montante de R\$36.000,00, referente a consultoria e assessoria contábil, e de R\$27.280,00, referente a assessoria jurídica sem haver realizado processo licitatório.

Nesse ponto, o Órgão de Instrução sublinha o que esse Tribunal de Contas já orientou a todos os seus jurisdicionados sobre a contratação de serviços técnicos, conforme dicção do Parecer Normativo PN – TC 00016/17, lavrado nos autos do Processo TC 18321/17. Vejamos:

os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do 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 8.666/1993). (grifo nosso)

O entendimento desta Corte de Contas externado por meio do indigitado Parecer foi no sentido de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro Dias Toffoli, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

“Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecimento, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado ‘toque do especialista’, distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...

Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, conseqüentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.

A liberdade de escolha, reconheço, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração” (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

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 - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

Após, como bem consiga o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: ***“Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança”***.

Assim procedendo, restará cumprido o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

As contratações foram adequadamente formalizadas em procedimentos administrativos de inexigibilidades de licitação 0001/2018, 0002/2018 e 0003/2018 já protocolados neste Tribunal (Documento TC 29609/18, Documento 29757/18 e Documento TC 48895/18).

Descumprimento de Resolução desse Tribunal.

Indicou o Órgão Técnico que o contrato decorrente de Inexigibilidade 00003/2018 não foi enviado ao Tribunal, descumprindo o disposto no artigo 8º da Resolução Normativa RN - TC 09/2016. Para sanar tal irregularidade, enviou-se juntamente com a defesa o contrato com a descrição dos serviços a ele atribuído com sua devida publicação no diário do Município (fls. 236/238).

Assim resta sanada a irregularidade, cabendo recomendações para a que a falha não se repita.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara decida: **a) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; **b) JULGAR REGULAR** a prestação de contas ora examinada; **c) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e **d) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05824/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05824/19**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **Aparecida**, relativa ao exercício de **2018**, sob a responsabilidade da sua Vereadora Presidente, Senhora **JUCILÂNIA QUEIROGA PIRES**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

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

II) JULGAR REGULAR a prestação de contas ora examinada;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e

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

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa (PB), 25 de junho de 2019.

Assinado 1 de Julho de 2019 às 10:23



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 1 de Julho de 2019 às 09:09



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 31 de Julho de 2019 às 14:54



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO