



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

Objeto: Inspeção Especial de Licitações e Contratos

Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo

Redator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Responsável: Maricleide Izidro da Silva

Interessado: BCR Contabilidade Pública Ltda.

Representante legal: Dra. Rivanilda Maria Rodrigues Câmara Galdino

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO SEGUIDA DE CONTRATO – SERVIÇOS CONTÁBEIS – INSPEÇÃO ESPECIAL – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E NO ART. 1º, INCISO III, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – CARÊNCIA DE SINGULARIDADE DOS TRABALHOS REALIZADOS – MÁCULA QUE COMPROMETE PARCIALMENTE AS NORMALIDADES DOS FEITOS – REGULARIDADE COM RESSALVAS – RECOMENDAÇÕES – ARQUIVAMENTO. A constatação de incorreção de natureza gerencial nas formalizações de inexigibilidade de licitação e de acordo decursivo enseja a regularidade com ressalvas da contratação direta e o envio de recomendações, especificamente no tocante ao cumprimento dos preceitos dispostos no Parecer Normativo n.º 00016/17.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 338/2020

Vistos, relatados e discutidos os autos da *INSPEÇÃO ESPECIAL* realizada para examinar a Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019 e o Contrato n.º 001/2019-CPL dela decorrente, originários do Município de Algodão de Jandaíra/PB, objetivando a contratação de serviços contábeis para a referida Comuna, acordam, por maioria, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão realizada nesta data, com a ausência justificada do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e a convocação do Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, vencido parcialmente o voto do relator, na conformidade do voto do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, em:

- 1) *CONSIDERAR FORMALMENTE REGULARES COM RESSALVAS* a referida inexigibilidade e o contrato dela decorrente.
- 2) *ENVIAR* recomendações à Prefeita do Município de Algodão de Jandaíra/PB, Sra. Maricleide Izidro da Silva, CPF n.º 979.881.704-49, para que a mesma não repita as irregularidades destacadas pelos peritos do Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente os ditames estabelecidos no *PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17*.
- 3) *DETERMINAR* o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 06 de fevereiro de 2020

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Redator

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Versam os presentes autos acerca de *INSPEÇÃO ESPECIAL* realizada para examinar a Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019 e o Contrato n.º 001/2019-CPL dela decorrente, originários do Município de Algodão de Jandaíra/PB, objetivando a contratação de serviços contábeis para a referida Comuna.

Os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão – DIAG, com base nos documentos insertos ao caderno processual, emitiram relatório inicial, fls. 12/18, onde evidenciaram, resumidamente, que: a) o ajuste com o escritório BCR Contabilidade Pública Ltda. foi firmado em 07 de janeiro de 2019, com vigência até 31 de dezembro do mesmo ano; b) o valor total pactuado foi de R\$ 78.000,00; c) a contratação não poderia ser efetivada mediante inexigibilidade de licitação, conforme entendimento desta Corte de Contas, Parecer Normativo PN – TC – 00016/17; d) o mencionado parecer concretiza posicionamento antigo do Tribunal de Contas da União – TCU; e) o art. 25, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666/1993 estabelece 03 (três) requisitos básicos para a contratação direta, a saber, inserção dos serviços no rol daqueles elencados no art. 13 da citada norma, natureza singular dos trabalhos e notória especialização do prestador; f) as tarefas convencionadas não possuem natureza singular, porquanto são corriqueiras da Urbe, conforme consta no termo de ajuste; g) nenhuma demonstração da notória especialização da empresa contratada foi enviada ao Tribunal; e h) caso configurada a hipótese de contratação direta, a Comuna deveria ter realizado uma pesquisa de mercado para demonstrar a viabilidade do preço estipulado, em respeito aos princípios da economicidade e da impessoalidade e ao previsto no art. 26, incisos II e III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Ao final de seu relatório, os técnicos deste Pretório de Contas sugeriram a notificação da autoridade responsável, a fim de, nos próximos exercícios, não repetir as impropriedades constatadas e adotar as seguintes medidas, abster-se de realizar a contratação de serviços contábeis por meio de inexigibilidade de licitação, diante do não atendimento dos requisitos disciplinados na Lei Nacional n.º 8.666/1993, e prover o cargo de Contador através de concurso público, visto se trata de atividades corriqueiras da Administração Pública.

Efetivadas as citações da Chefe do Poder Executivo de Algodão de Jandaíra/PB, Sra. Maricleide Izidro da Silva, fls. 24 e 26, bem como do escritório BCR Contabilidade Pública Ltda., na pessoa de sua representante legal, Dra. Rivanilda Maria Rodrigues Câmara Galdino, fls. 25, 28 e 36/37, ambos deixaram os prazos transcorrerem *in albis*.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 44/56, opinou, conclusivamente, pelo (a): a) irregularidade da inexigibilidade de licitação em apreço e do ajuste dela decorrente; b) aplicação de multa à Sra. Maricleide Izidro da Silva; c) representação dos envolvidos ao Ministério Público comum para as providências penais de estilo; e d) envio de recomendação no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, aos princípios norteadores da Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

Solicitação de pauta para esta assentada, fls. 57/58, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 15 de janeiro de 2020 e a certidão de fl. 59.

É o breve relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, é importante salientar que a presente análise tem como fundamento o disciplinado no art. 71, inciso IV, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei Complementar Estadual n.º 18, 13 de julho de 1993), que atribuíram ao Sinédrio de Contas estadual, dentre outras, a possibilidade de realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades municipais, *in verbis*:

Art. 71 – O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

I – (...)

IV – realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou parlamentar de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Art. 1º – Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

I – (...)

III – proceder, por iniciativa própria ou por solicitação de Câmara Municipal, de Comissão Técnica ou Parlamentar de Inquérito a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes municipais e das suas entidades referidas no inciso I;

No caso em comento, com fulcro no exame implementado pelos peritos deste Areópago de Contas, fls. 12/18, constata-se que a Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019 e o Contrato n.º 001/2019-CPL dela decorrente, originários do Município de Algodão de Jandaíra/PB, objetivando a contratação de serviços contábeis para a referida Comuna, foram implementados pela Alcaidessa, Sra. Maricleide Izidro da Silva, com base no disposto no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993). Neste sentido, fica patente que a mencionada autoridade enquadrou o desempenho de atividades rotineiras de assessoria contábil no rol de serviços técnicos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

enumerados no art. 13 da supracitada norma, visando à contratação direta de profissional da área. Vejamos as redações dos dispositivos, *verbatim*:

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;

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

Com efeito, no tocante à notória especialização da empresa contratada, BCR Contabilidade Pública Ltda., conforme entendimento dos analistas desta Corte, para aferição deste requisito há necessidade de relação direta entre a especialização profissional e a natureza singular dos serviços, porquanto o conhecimento ordinário sobre as atividades a serem desempenhadas pela representante legal, no caso, a Dra. Rivanilda Maria Rodrigues Câmara Galdino, não demonstra o pressuposto exigido no já transcrito art. 25, inciso II, do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, sendo imperativa a singularidade das serventias. Neste sentido, impende citar o posicionamento do eg. Tribunal de Contas da União – TCU, que estabilizou sua compreensão acerca deste aspecto através da Súmula n.º 39, de 01 de junho de 2011, *ipsis litteris*:

SÚMULA TCU 39: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.
(grifo nosso)

Assim, em que pese decisões pretéritas deste Pretório de Contas, admitindo as contratações diretas de contabilistas, guardo reservas em relação a esse entendimento, por considerar que os serviços contábeis, embora nobres e de extrema relevância, não se coadunam com a hipótese de inexigibilidade, tendo em vista não se tratarem, no caso em comento, de atribuições extraordinárias ou de serviços singulares, mas de atividades rotineiras da Urbe, que deveriam ser executadas por servidores públicos efetivos. Nesta linha, merece relevo o PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17, de 06 de dezembro de 2017, exarado nos autos do Processo TC n.º 18321/17, onde o Tribunal, em consulta normativa, assinalou que os serviços administrativos devem, como regra, ser implementados por pessoal concursado, *verbo ad verbum*:

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 através de inexigibilidades de licitações, 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). (TCE/PB – Tribunal Pleno – Processo TC n.º 18321/17, Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, Data de Julgamento: 06/12/2017)

Comungando com o mencionado entendimento, merece destaque o brilhante parecer exarado nos autos do Processo TC n.º 01150/05 pela ilustre Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, que evidencia a necessidade de realização de certame comum para as atividades públicas contínuas e permanentes, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

Assim, devido ao caráter de contratação de serviços contábeis para realizar atividade contínua e permanente, deve ser realizado concurso público para contratação de contadores para a prestação dos serviços contratados, de acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, vedada a contratação de escritório de contabilidade (pessoa jurídica) para realização do contrato com o ente público, excetuados os casos especiais de singularidade comprovada.

Com o objetivo de aclarar o tema, o insigne Procurador do Ministério Público Especial, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, em pareceres encartados aos autos do Processo TC n.º 02791/03 e neste álbum processual, fls. 44/56, epilogou, de forma bastante clara, com referência às nuances dos procedimentos adotados por grande parte dos gestores municipais para estas contratações, respectivamente, *verbum pro verbo*:

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.

Conclui-se que os serviços de consultoria e assessoria técnica contábil, financeira, fiscal, tributária e jurídica a serem exercidos no âmbito da Administração Pública devem ser desempenhados por profissional ocupante de cargo provido por concurso público, em obediência ao art. 37, II da Constituição Federal. Em situações excepcionais, que não sejam rotineiras da administração, é possível a contratação desses profissionais por meio de procedimento licitatório. E apenas em situações anômalas, e, portanto singulares, é possível a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos da Lei 8.666/93, que neste caso, uma vez que configura exceção ao dever Constitucional de licitar deve ser interpretada restritivamente, sob pena de configurar ato de improbidade administrativa e crime. (grifamos)

Da mesma forma, abordando o tema em disceptação, trazemos à baila a Súmula n.º 002 do eg. Tribunal de Contas de Mato Grosso – TCE/MT, que estabelece a necessidade de criação do cargo de contador através de lei e de seu provimento mediante concurso público, independentemente da carga horária de trabalho, palavra por palavra:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

O cargo de contador deve ser criado por lei e provido por meio de concurso público, independentemente da carga horária de trabalho.

Outros fatos abordados pelos analistas desta Corte dizem respeito à inexistência de pesquisa prévia de mercado capaz de justificar o preço pactuado e à falta de demonstração das razões para a escolha do executante dos serviços, caso configurada a possibilidade de adoção de inexigibilidade de licitação. Por conseguinte, em sendo atendidas as exigências legais para contratação direta, a Chefe do Poder Executivo do Município de Algodão de Jandaíra/PB, Sra. Maricleide Izidro da Silva, deveria atentar para os preceitos definidos no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), literalmente:

Art. 26. (*omissis*)

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; (grifamos)

Ante o exposto:

- 1) *CONSIDERO FORMALMENTE IRREGULARES* a referida inexigibilidade e o contrato dela decorrente.
- 2) *ENVIO* recomendações à Prefeita do Município de Algodão de Jandaíra/PB, Sra. Maricleide Izidro da Silva, CPF n.º 979.881.704-49, para que a mesma não repita as irregularidades destacadas pelos peritos do Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente os ditames estabelecidos no PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17.
- 3) Independentemente do trânsito em julgado da decisão, com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETO* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

É o voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 08028/19

VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO RODRIGUES CATÃO

Este assunto, malgrado a emissão do Parecer Normativo PN TC 0016/17, ainda é bastante controvertido nesta Corte, nos demais Tribunais de Contas do Brasil e nos Tribunais Superiores (STJ e STF) e, a cada julgamento, o tema tem se aperfeiçoado.

O critério "confiança", considerando a natureza personalíssima do serviço prestado, tem sido entendido como condição inerente à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, o que permite ao gestor contratar, conforme a competência discricionária a ele atribuída, depois de observados se o valor contratado e o porte do contratante estão compatíveis com o praticado no mercado e, também, se a contratação foi precedida de processo licitatório adequado, aquele escritório que mais lhe inspira confiança e, nesta linha, tenho me posicionando nesta Corte.

No caso específico de contratação de um escritório ou profissional que responda pela defesa e ações de natureza jurídica e/ou da contabilidade do ente, entendo que o elemento subjetivo da confiança pode ser inserido no mesmo patamar dos critérios da legalidade, impessoalidade, isonomia e economicidade, a ser observado pelo gestor, sob o qual recai a competência discricionária que avalia a experiência dos profissionais, não, sendo, contudo, facultado aos demais casos, a utilização do procedimento de INEXIGIBILIDADE.

Ademais, o TCU, através da Súmula 39/2011, admite a confiança como parte inerente à contratação de serviços técnicos profissionais especializados sem, contudo, deixar de lado a indeclinabilidade dos requisitos legais, senão vejamos:

SÚMULA TCU 39 - *A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.*

Isto posto, voto no sentido de julgar regular com ressalvas a Inexigibilidade em comento, bem como o contrato decorrente.

Assinado 4 de Março de 2020 às 08:53



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho

PRESIDENTE

Assinado 3 de Março de 2020 às 13:02



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR

Assinado 3 de Março de 2020 às 11:26



Cons. Fernando Rodrigues Catão

FORMALIZADOR

Assinado 3 de Março de 2020 às 14:39



Isabella Barbosa Marinho Falcão

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO