



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 15.144/17

### RELATÓRIO

O presente processo trata da análise da Inexigibilidade de Licitação nº 04/2017, realizada pela Prefeitura Municipal do Conde, objetivando a contratação de empresa para serviços de consultoria e assessoria técnica contábil, financeira, fiscal e tributária do Município.

A empresa contratada foi a **RWR CONSULTORIA & ASSESSORIA LTDA - EPP – CNPJ nº 04.997.899/0001-10**, com a proposta ofertada no valor de **R\$ 132.000,00**. O contrato originado foi o de nº 49/2017, celebrado entre a Prefeitura Municipal do Conde e a Empresa já mencionada, em 16.05.2017, após a adjudicação realizada em 15.05.2017.

Ao analisar a documentação pertinente, a Unidade Técnica emitiu o relatório inicial de fls. 90/7, destacando algumas irregularidades o que ocasionou a citação da Gestora Responsável, **Sr<sup>a</sup> Márcia de Figueiredo Lucena Lira**, a qual apresentou sua defesa às fls. 108/27 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu novo Relatório de fls. 132/9, entendendo remanescer as seguintes irregularidades:

**a) Ausência de Singularidade do serviço contratado;**

A defesa diz que é desnecessário adentrar no mérito da afirmativa da Auditoria, da qual discorda inteiramente. No entanto, tendo em vista o fato superveniente da assinatura de Termo Aditivo, no qual se exclui a assessoria fiscal e tributária do rol dos serviços do contrato.

A Unidade Técnica diz que a defesa se resumiu a argumentar que não concorda com o entendimento firmado pelo Órgão de Instrução. Contudo, é entendimento pacífico nas Cortes Superiores que somente é cabível a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização quando há singularidade do serviço contratado. Segundo a Auditoria, a defesa não apresentou qualquer argumento que demonstre a singularidade do serviço contratado.

**b) Caráter contínuo do serviço contratado;**

A Interessada afirma que, com todas as vênias ao ilustre Auditor, a inserção do vocábulo “continuada” na referida cláusula contratual tem como escopo destacar que os serviços da empresa contratada lhes serão prestados no decorrer do prazo de duração contratual (12 meses), sempre que se fizer necessária sua atuação de assessoramento aos órgãos da Administração Municipal no campo da execução orçamentária, financeira e fiscal, em sintonia com as diretrizes e determinações do TCE/PB, perante o qual, a empresa contratada, sempre que necessário, por escrito, ou em defesas orais prestará as devidas análises e informações contábeis e operacionais obtidas por sua equipe de técnicos junto à Prefeitura Municipal. Em suma, nobre Relator, fica evidenciada, com a máxima vênias ao órgão técnico de instrução, a insubsistência da afirmação contida nesse item do Relatório Exordial.

O órgão auditor diz que o próprio contrato firmado com a Prefeitura de Conde contradiz os argumentos da defesa. É fácil perceber que o contrato menciona o art. 57 da Lei nº 8.666/93 utilizando a expressão “por iguais e sucessivos períodos”. Ora, tal dispositivo é exatamente o que trata da prestação de serviços a serem executados de forma continuada. Já citamos na análise inicial. Ainda que não tivesse tal previsão, o serviço estaria sendo prestado de forma continuada, uma vez que não possui situação específica a ser atendida. Os argumentos da defesa apenas tentam mascarar o que já está explícito no próprio contrato. Permanece a irregularidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 15.144/17

#### **c) Ausência de comprovação da impossibilidade de prestação de serviço por servidores do próprio quadro;**

A defesa afirma que o ACP responsável por sua confecção listou os cargos existentes na estrutura administrativa da Prefeitura de Conde, que em sua visão exerceriam atividades correlatas com aquelas definidas no Objeto do Contrato, e conclui sua análise com uma indagação (SIC): “Será que nenhum desses servidores é capaz de desenvolver as atividades constantes no contrato firmado com a RWR CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA.?””. Nesse ponto de seu relatório, o Sr. Weverton Lisboa de Sena não apresenta qualquer dado ou informação que dê sustentação à sua argumentação (pela irregularidade da contratação da empresa citada), limitando-se a transcrever trecho do Voto do Ministro do STF, Dias Toffoli, no RE 636.558, cujo julgamento ainda não foi concluído, e de um Acórdão do Plenário do TCU (853/2010) que não explicita, por inteiro, as razões que o levaram (ACP) a trazê-la à colação.

Quanto a esse aspecto da contratação entendemos que a avaliação da existência ou não no quadro de servidores municipais, efetivos ou comissionados, de alguém ou alguns que pudessem realizar com presteza, eficiência e efetividade os serviços profissionais objeto do contrato em comento, cabe exclusivamente, à gestora municipal, como Chefe de Governo e ordenadora das despesas a serem realizadas pela Prefeitura Municipal, em relação às quais ela terá que prestar contas ao TCE/PB e à Câmara de Vereadores de Conde, além de outros eventuais órgãos estaduais e federais com quem venha a celebrar Convênios. Diante do exposto, solicita-se a exclusão dessa aparente inconformidade.

O Órgão Técnico diz que quem deve comprovar que a contratação em tela é necessária ao atendimento do interesse público é a gestão da Prefeitura de Conde. Não é demais lembrar que o art. 70 da CRFB/1988 atribui ao controle externo o dever de fiscalização não só quanto à legalidade, mas também quanto à legitimidade e economicidade. Na análise inicial, a Auditoria apontou treze cargos comissionados, devidamente ocupados e relacionados à assessoria jurídica e contábil da Prefeitura de Conde. Diante dos argumentos da defesa, não há outro caminho senão o da manutenção da irregularidade, uma vez que não houve a efetiva demonstração da necessidade da contratação em tela.

#### **d) Ausência de comprovação da notória especialização do Profissional Contratado;**

No tocante a esse item, a Gestora Municipal efetivou a contratação do escritório RWR – CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA., com base em parecer jurídico de sua equipe, bem assim, no conhecimento que detinha da atuação e dos resultados obtidos pelo referido escritório, na prestação de serviços dessa natureza a um sem número de Prefeituras Municipais e Câmaras de Vereadores do Estado da Paraíba, além de diversos órgãos autônomos da Prefeitura Municipal de João Pessoa (desde os idos de 2005), bem como do próprio Estado da Paraíba, a exemplo da SUDEMA e da Companhia Docas da Paraíba, no decurso de quase vinte anos de sua existência. Nesse sentido, o próprio Tribunal de Contas ratifica a excelência dos serviços ofertados pela RWR Consultoria junto aos órgãos públicos, conforme se observa nas manifestações exaradas pelos Conselheiros do TCE/PB durante a 2109ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, em especial pelo Decano dessa Egrégia Corte, Dr. Arnóbio Alves Viana:

*“Acompanho o voto do Relator, divergindo, apenas, com relação a imputação do valor de quarenta e dois mil reais, essa importância foi paga ao escritório RWR Consultoria & Assessoria LTDA, que é o nosso advogado aqui sempre presente, Dr. Roberto. Eu entendo que os trabalhos feitos por Dr. Roberto são bastante conhecidos desta Casa, ele tem o conhecimento não apenas jurídico, mas também na área contábil e, sem dúvida, assessora os prefeitos.”*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 15.144/17

Ademais, durante a supracitada sessão do Pleno, o Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo reiterou a credibilidade, solidez e a notória especialização dos trabalhos desenvolvidos pela RWR Consultoria, in verbis:

*“Destacar o trabalho que é desenvolvido por Dr. Carlos Roberto, inclusive, recebo muitos e muitos elogios dos auditores de contas públicas do Tribunal que analisam as defesas por ele apresentadas e seu escritório. São peças muito bem feitas.”*

Diante do exposto, requer-se o afastamento dessa inconformidade apontada no Relatório Inicial.

O Órgão Auditor informou que a defesa alegou que a gestora municipal efetuou a contratação com base em parecer jurídico de sua equipe. Ocorre que não há qualquer documento no procedimento de inexigibilidade que ateste a notória especialização do contratado. Se havia fundamentos objetivos que demonstrassem tal especialização, esses ficaram na memória da equipe jurídica, quando na verdade deveriam estar nos autos. No tocante às menções feitas por membros desta Corte de Contas, apesar de servirem para envaidecer o contratado, as mesmas de nada servem para subsidiar a contratação pública, uma vez que a notória especialização deve ser demonstrada nos autos com documentos e de forma clara e objetiva.

#### **e) Ausência de justificativa de preço;**

A Interessada diz que no tocante a esse item da exordial, a Auditoria informa que a administração municipal não havia demonstrado, de forma objetiva, justificativa de preço para a contratação, ferindo assim o Art. 26 da Lei 8.666/93. A esse respeito faz-se necessário informar a essa egrégia Corte de Contas que o item do Contrato que previa a assessoria fiscal e tributária, a realização de estudos e a revisão da legislação pertinente, a partir de 01/10/2017, através do Termo Aditivo Nº 01, foi excluído do rol dos serviços a serem prestados pela RWR, em decorrência da autorização do Exmo. Governador do Estado em colocar à disposição da Prefeitura de Conde um servidor do Fisco Estadual, sem ônus para a Prefeitura, que irá dar continuidade aos levantamentos e estudos iniciados pela equipe da RWR. Portanto, a partir da data citada, até o final do contrato em decepção o valor mensal a ser pago à contratada pela Prefeitura Municipal corresponde a apenas R\$ 6.000,00 (seis mil reais), valor médio que está sendo praticado pelo mercado para contratações da espécie, como pode ser constatado pela douda Auditoria nos sistemas de controle do TCE/PB. Por essas razões, requer-se a exclusão dessa inconformidade para efeito de apreciação do feito.

A Auditoria diz que a irregularidade apontada pela a Auditoria inicialmente se refere à ausência de justificativa de preço, desrespeitando o art. 26 da Lei nº 8.666/93. Apesar da defesa mencionar a alteração contratual feita em outubro, tal fato não sana a falha cometida durante a elaboração do processo licitatório. Permanece a irregularidade

#### **f) Conflito entre as atribuições desenvolvidas por servidores do quadro permanente e as do contrato;**

Segundo o Defendente, nesse item do Relatório Inicial o ilustre ACP já mencionado passa a fazer algumas “elocubrações”, permissa venia, sobre um possível conflito que poderia ocorrer entre as atribuições da Procuradoria Jurídica do Conde e os serviços “jurídicos” contratados com a empresa RWR e, para justificar sua teoria, transcreve o texto do Art. 22 da Lei Municipal nº 902, de 02/01/2017, onde são listadas as competências atribuídas à Procuradoria Geral do Município, sem contudo apresentar qualquer argumento objetivo (nem teórico) para sua assertiva, além do agravante de que no Objeto do Contrato, já comentado anteriormente, não consta que a empresa contratada iria prestar serviços jurídicos à Contratante. Diante do exposto, requer-se a exclusão desse item do rol das inconformidades apontadas pelo órgão auditor.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 15.144/17

A Auditoria diz que a defesa alega apenas que a Auditoria não apresentou argumento objetivo para apontar a irregularidade. Ora, a questão é simples e salta aos olhos. Existe Lei municipal editada em 2017 atribuindo a representação judicial, de forma privativa, à Procuradoria Geral. Não só isso, as funções de assessoramento e consultoria jurídica também são privativas do citado órgão municipal.

#### **g) Conflito de Interesses entre a defesa do Ente Municipal e a defesa da Gestora.**

Nesse item, a exemplo do que ocorrera no item anterior, ao interpretar o teor da Procuração assinada pela Prefeita Municipal de Conde concedendo PODERES ao Sr. Carlos Roberto Batista Lacerda (sócio e Representante Legal da RWR Consultoria e Assessoria Ltda.) para representá-la junto ao TCE/PB e, também, junto a outros órgãos públicos, o ilustre ACP que subscreve o Relatório Inicial, sugere que poderia vir a ser proporcionado o custeio da defesa da Prefeita, com recursos públicos, “por prática pessoal de ato irregular de gestão” (SIC), representa, mais uma vez renovando as vênias de estilo, uma mera elocubração futurística e, como tal, eminente Relator, solicita-se sua completa exclusão do rol das inconformidades apontadas pelo órgão técnico de instrução.

Apesar da Auditoria não compreender o que a defesa quis explicar com o temo “elocubração futurística”, os fatos apontados no relatório inicial são mais do que evidentes. Isso porque o mesmo escritório é encarregado de defender a gestora perante diversos órgãos públicos.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Marcílio Toscano Franca Filho**, emitiu o Parecer nº 125/2018, anexado aos autos às fls. 142/52, com as seguintes considerações:

A Inexigibilidade licitatória prevista no artigo 25, inciso II da Lei nº 8.666/93 obriga à presença simultânea dos seguintes requisitos:

- 1) inviabilidade de competição;
- 2) previsão do serviço no artigo 13;
- 3) singularidade do serviço (singularidade objetiva) e
- 4) notória especialização (singularidade subjetiva).

A primeira dessas exigências é inferida no caput do aludido artigo 25. As três outras seguem como complementos da primeira, ao longo do próprio texto do inciso II.

À luz do caput do art. 25 da Lei 8.666/93, desde logo se pode concluir que, sendo viável a competição, mesmo que os três requisitos "complementares" estejam presentes, é obrigatória a licitação. A melhor hermenêutica jurídica recomenda, portanto, que mesmo configurada a situação descrita no inciso II do art. 25, se for viável a competição, o dever geral de licitar é imperativo, ou seja, se houver viabilidade de competição, ainda que se configure a hipótese de um dos incisos, é obrigatório licitar. A lição doutrinária aponta no sentido de que não é possível realizar contratação direta quando exista mais de um agente capaz de realizar o serviço.

O segundo dos requisitos indicados pelo art. 25, inc. II, da Lei 8.666/93 é literal e dispensa uma exegese mais profunda. O dispositivo exige que o objeto do contrato se enquadre nos serviços técnicos profissionais especializados elencados. O terceiro requisito indispensável à configuração de uma inexigibilidade licitatória diz respeito à singularidade do service – também conhecida como singularidade objetiva – elemento que decorre da complexidade ou da inusitabilidade do objeto do contrato, ou seja, decorre do fato de aquele serviço a ser contratado apresentar uma certa especificidade, que requer uma habilidade maior do profissional. Se o serviço objeto da contratação for rotineiro, comum, sem exigência de maior conhecimento ou técnica de maior complexidade, não há razão para a sua contratação sem licitação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 15.144/17

Nesse sentido, é de uma clareza acácia que os serviços jurídicos repetitivos, comuns, ordinários, rotineiros e genéricos não podem ser havidos como "singulares" e, portanto, não inviabilizam a competição. Tais serviços podem ser prestados pela esmagadora maioria de advogados e contabilistas, logo a realização de um procedimento licitatório é mais do que recomendável.

Quanto à singularidade do serviço, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes esclarece que: "*Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador.*" De onde se apreende que a especificidade do service apresente uma singularidade tal que a competição entre os profissionais técnicos especializados seja inviável, a singularidade é do objeto.

Não é a notória especialização (ou singularidade subjetiva) do profissional contratado – o quarto e último requisito – o pressuposto fático único para a inexigência de licitação. A singularidade do objeto do contrato há de se somar à singularidade do executor do serviço. Antes de adentrar na capacidade notória do executor, cumpre verificar se o serviço de que se necessita é ou não singular. Assim, argumentos na direção da experiência e da qualificação profissional dos contratados, são totalmente descabidos.

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.

Além da ilegalidade da presente contratação direta, que abarca: ausência de singularidade do serviço contratado, caráter contínuo da atividade contratada, possibilidade de prestação do serviço por servidores do quadro próprio do ente, ausência de comprovação da notória especialização nos termos anteriormente expostos; a d. Auditoria apontou outras irregularidades, dentre as quais a ausência de justificativa de preço e a realização da defesa pessoal da gestora pelos contratados.

No tocante à prestação de serviço de assessoria jurídica para defesas junto ao TCE, TCU e MP, é de se ressaltar entendimento difundido em diversos pareceres do Ministério Público de Contas de que nem toda defesa de agente político por advogado contratado é considerada como irregular, visto que essa defesa pode ser entendida como defesa do próprio órgão. Todavia, em se tratando de um ato pessoal do agente político, voltado contra o órgão público, não se pode admitir que, por conta do mesmo órgão público, corram as despesas com a contratação de advogado, sob pena de configurar ato imoral e arbitrário.

Por fim, no que concerne à irregularidade referente à ausência de justificativa de preço, entende-se pela sua manutenção, vez que, de fato, não restou devidamente demonstrada a compatibilidade entre os valores avençados e os praticados no mercado, havendo sido feita mera referência à proposta apresentada.

Não obstante a d. auditoria não mencionar a existência de prejuízo ao erário, a ausência de justificativa de preço configura violação à norma, irregularidade suficiente para ensejar a aplicação de multa e recomendação ao gestor.

*ISTO POSTO*, em harmonia com o Órgão de instrução, pugna o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 15.144/17

- 1) JULGAMENTO IRREGULAR do procedimento de Inexigibilidade de Licitação, bem como do contrato dele decorrente, com a respectiva imputação dos danos causados ao erário;
- 2) APLICAÇÃO DE MULTA à Sr<sup>a</sup> Márcia de Figueiredo Lucena Lira que agiu em contrariedade à Lei e ao Direito;
- 3) REPRESENTAÇÃO dos envolvidos ao Ministério Público Comum para as providencias de estilo;
- 4) RECOMENDAÇÃO no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, aos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93).

É o relatório! Informando que os interessados foram intimados para a presente sessão.

### VOTO

Considerando as conclusões a que chegou a equipe técnica, bem assim o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, voto para que os Srs. Conselheiros membros da **1ª Câmara** do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**:

- 1) **JULGUEM REGULAR** a Inexigibilidade de Licitação nº 04/2017, realizada pela Prefeitura Municipal do Conde-PB, bem como o Contrato nº 49/2017 dela decorrente;
- 2) **RECOMENDEM** a atual Gestora do município do Conde/PB no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, aos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93).

É o voto!

**Antônio Gomes Vieira Filho**

Cons. em exercício - Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

1ª CÂMARA

Processo TC nº 15.144/17

Objeto: Licitação

Órgão – Prefeitura Municipal do CONDE PB

Gestora Responsável: Márcia de Figueiredo Lucena Lira (Prefeita)

Patrono/Procurador: Carlos Roberto Batista Lacerda – OAB/PB nº 9.450

Administração Direta. Licitação. Inexigibilidade de Licitação nº 04/2017. Regular. Recomendações.

**ACÓRDÃO AC1 – TC – nº 0555/2018**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC nº 15.144/17, referente a Inexigibilidade de Licitação nº 04/2017, realizada pela Prefeitura Municipal do Conde-PB, objetivando a contratação de empresa para serviços de consultoria e assessoria técnica contábil, financeira, fiscal e tributária do Município, adjudicada em 15 de maio de 2017, no valor de **RS 132.000,00**, acordam os Conselheiros integrantes da **1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, e contrariamente ao Parecer inscrito do representante do Ministério Público Especial, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e do voto do relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) **JULGAR REGULAR** a Inexigibilidade de Licitação nº 04/2017, realizada pela Prefeitura Municipal do Conde-PB, bem como o Contrato nº 49/2017 dela decorrente;
- 2) **RECOMENDAR** a atual Gestora do município do Conde/PB no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, aos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93).

Presente ao Julgamento o Representante do Ministério Público.

**TC – Sala das Sessões da 1ª Câmara – Conselheiro Adailton Coelho Costa**

João Pessoa, 05 de abril de 2018.

Assinado 15 de Maio de 2018 às 09:21



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE

Assinado 11 de Maio de 2018 às 10:28



**Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira  
Filho**  
RELATOR

Assinado 11 de Maio de 2018 às 17:37



**Bradson Tibério Luna Camelo**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO