

Origem: Câmara Municipal de Nova Olinda

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019 Responsável: Severino do Ramos José da Silva (Presidente) Contador: José Wanderlan Pinto Ramalho (CRC/PB 5828) Advogado: Carlos Cícero de Sousa (OAB/PB 19896)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Nova Olinda. Exercício de 2019. Cumprimento integral dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regularidade. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01199/20

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara** Municipal de **Nova Olinda**, relativa ao exercício de **2019**, de responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor SEVERINO DO RAMOS JOSÉ DA SILVA.

Durante o exercício de 2019, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão, oportunidade em que foi emitido 01 (um) alerta.

Encerrado o ano, a matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrandose o **Relatório Prévio de PCA** (fls. 106/110), pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) João César Bezerra de Menezes, subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Eduardo Ferreira Albuquerque.

Seguidamente, em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o gestor foi notificado 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. 111.

Apresentação da prestação de contas anuais e, conjuntamente, da defesa quanto ao relatório prévio. Elementos anexados às fls. 119/164 e 165/169, respectivamente.



Depois foi acostado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 204/207, de autoria do mesmo ACP e revisado também pelo mesmo Chefe de Divisão.

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 621/2018) estimou as transferências em R\$792.272,00 e autorizou despesas em igual valor, sendo efetivamente transferidos R\$761.993,40 e executadas despesas no valor de R\$761.993,40;
- **1.3.** Não houve indicação de despesa sem **licitação**, sendo questionadas duas contratações em desacordo com o Parecer Normativo PN TC 00016/17;
- **1.4.** O gasto total do Poder Legislativo (R\$761.993,40) foi de 7% do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$10.885.620,18), dentro do limite constitucional de 7%;
- **1.5.** A despesa com **folha de pagamento** (R\$463.582,00) atingiu o percentual de **60,84%**, 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\$97.352,22, houve pagamento de R\$98.028,79, acima R\$676,57 do valor estimado.

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

2.1. As **despesas com pessoal** (R\$561.610,79) corresponderam a **3,11%** 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 inconformidade referente à contratação de serviços habituais e rotineiros sem concurso público e sem processos licitatórios, por inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.
- **6.** Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 210/217), assim pugnou:

Diante do exposto, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido do(a):

- REGULARIDADE com ressalva das contas do Sr. Severino do Ramos José da Silva, na condição de gestor da Câmara Municipal de Nova Olinda/PB, relativa ao exercício de 2019;
 - 2. ATENDIMENTO aos preceitos fiscais;
- APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL ao gestor acima nominado,
 com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB; e
- 4. ENVIO DE RECOMENDAÇÕES à gestão da Câmara Municipal de Nova Olinda/PB para que haja respeito ao entendimento contido no Parecer Normativo TC PN 16/17 e ao disposto na Lei n.º 8.666/93.
- 7. O processo foi agendado, com as intimações de estilo (fl. 218).



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 infindáveis 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.



Feitas as considerações iniciais passa-se a comentar a irregularidade listada pelo Órgão Técnico como remanescente:

Contratação de serviços habituais e rotineiros sem concurso público e sem processos licitatórios, por inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.

O Órgão de Instrução indicou haver a Câmara Municipal descumprido o Parecer PN – TC 00016/17, pois contratou, no período, por meio de inexigibilidades de licitação (001/2019 e 002/2019), Assessorias Jurídica e Contábil (fls. 106/107 e 205):

CPF/CNPJ	Fornecedor	Valor (R\$) Empenhado/ Liquidado/Pago	Serviço Licitado	Tipo da Licitação
26.811.821/0001-00	SOCIEDADE INDIVIDUAL ADVOCACIA - Vanderly P. Santana	28.000,00	Assessoria Jurídica	Inexigivel 0012019
26.811.821/0001-00	SOCIEDADE INDIVIDUAL ADVOCACIA - Vanderly P. Santana	13.800,00	Assessoria Jurídica	Sem Licitação
08.837.179/0001-48	JOSE WANDERLAN P. RAMALHO	41.400,00	Serviços Contabilidade	Inexigível 0022019
08.837.179/0001-48	JOSE WANDERLAN P. RAMALHO	17.300,00	Serviços Contabilidade	Sem Licitação
	Contratos Sem Licitação e Pagos - Total Geral (R\$)	100.500,00		

Fonte: SAGRES

O gestor alegou que "a contratação de serviços contábeis e de assessoria jurídica por parte da administração pública via procedimento de inexigibilidade é plenamente possível, a teor da disciplina contida no art. 25, II, da lei 8.666/93" (fl. 165).

A Auditoria não acatou os argumentos do interessado, pois "os Serviços Contratados – assessoria jurídica e de contabilidade - são comuns, ordinários, corriqueiros, possíveis de serem executados por inúmeros profissionais e empresas atuantes no Mercado Regional e, portanto, ausente a exigida SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS CONTRATADOS, inexiste fundamento LEGAL para emprego da inexigibilidade, conforme tem entendido esta Corte, especialmente após a edição do PN-TC-016/2017" (fls. 205/206).

O Ministério Público de Contas concordou com a Auditoria e sugeriu aplicação de multa e expedição de recomendações (fls. 210/217).



Este 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:

PROCESSO TC N.º 18321/17

Objeto: Consulta

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Consulente: Emerson Fernandes Alvino Panta

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - ADMINISTRAÇÃO DIRETA - CONSULTA FORMULADA POR PREFEITO - APRECIAÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER NORMATIVO -ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 1º, INCISO IX, e § 3º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 C/C O ARTS. INCISO XV, E 174, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL QUESTIONAMENTO **ACERCA** DA POSSIBILIDADE CONTRATAÇÃO DIRETA DE PROFISSIONAIS OU EMPRESAS PARA PATROCINAR OU DEFENDER O ENTE PÚBLICO EM DEMANDA JUDICIAL PARA RECUPERAÇÃO DE VALORES DE ROYALTIES LEGITIMIDADE DO CONSULENTE PRECEITOS DE DIREITO PÚBLICO EM TESE - COMPETÊNCIA DA PARA **OPINAR** SOBRE O **OBJETO ABORDADO** NECESSIDADE DE ATENDIMENTO INTEGRAL DOS DISPOSITIVOS PREVISTOS NA LEI NACIONAL N.º 8.666/1993 - NORMATIZAÇÃO DA MATÉRIA. Os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores púbicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades através de inexigibilidades de licitações, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na específica que disciplina as licitações e os administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993).

PARECER PN - TC - 00016/17

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 púbicos 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.



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, reconheço, 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.



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, consequentemente 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.



Dentre os especialistas que preencham 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 §§ 2° e 4° 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. 8° 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.

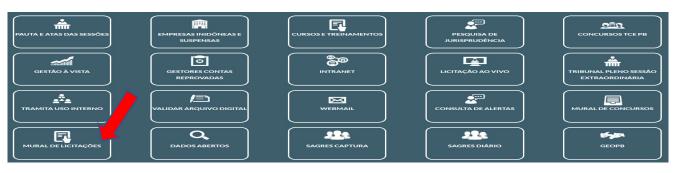
Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização,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

Após, como bem consigna 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.

Os procedimentos foram protocolados através dos documentos a seguir captados do Mural de Licitações, disponível para consulta no portal deste Tribunal (www.tce.pb.gov.br) e não há questionamentos quanto às formalidades de contratação:





No mais, não foram indicados excesso de preço ou falta de realização dos serviços contratados. Nesse compasso, não há cogitar descumprimento do Parecer Normativo PN – TC 00016/17, merecendo, contudo, **recomendar** o seu cumprimento em todos os seus termos.

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; e c) 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.



DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05363/20**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **Nova Olinda**, relativa ao exercício de **2019**, sob a responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor SEVERINO DO RAMOS JOSÉ DA SILVA, **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; e
- III) 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 – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 30 de junho de 2020.

Assinado 1 de Julho de 2020 às 21:27



Cons. André Carlo Torres Pontes PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 6 de Julho de 2020 às 09:43



Marcílio Toscano Franca Filho MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO