



PROCESSO TC 05573/17

Origem: Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2016

Responsável: Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa (Superintendente)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Administração indireta. Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR. Exercício financeiro de 2016. Ausência de máculas suficientes para irregularidade. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Comunicação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02443/21

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do exame da Prestação de Contas Anuais do Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA, na qualidade de Gestor da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR**, referentes ao exercício financeiro de **2016**.

Elementos relativos à prestação de contas encartados às fls. 2/58.

Depois de analisar a matéria, a Auditoria emitiu relatório inicial (fls. 61/74), confeccionado pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Leandro Maia Pedrosa e subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. A Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR foi regulamentada nos termos da Leis Municipais 1.954/74, 2.100/75 e 6.811/91, com a responsabilidade do trabalho de limpeza urbana de João Pessoa, tendo receitas próprias, autonomia financeira, administrativa e técnica. Além disso, a EMLUR tem competência para planejar, desenvolver, regulamentar, fiscalizar, executar, manter e operar os serviços integrantes ou relacionados com sua atividade fim, como também promover a educação para a limpeza urbana.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 05573/17

2. O encaminhamento da prestação de contas foi realizado dentro do prazo, bem como o envio dos balancetes mensais ocorreu de acordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/2010.

3. A Lei Orçamentária Anual (Lei 13.161/16) fixou a despesa no montante de R\$129.366.692,00, correspondendo a 5,07% da despesa total do Município autorizada na LOA (R\$2.550.411.094,00). Conforme Balanço Financeiro foram arrecadadas diretamente receitas no montante de R\$1.948.388,97 e repassado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa o montante de R\$134.238.844,00, sendo empenhadas despesas no valor de R\$129.363.231,96 de acordo com o Balanço Orçamentário, representando um superávit orçamentário de R\$6.824.001,01:

		INGRESSOS				EXERCÍCIO: 2016	
		Nota	Exercício Atual	Exercício Anterior			
Receita Orçamentária (I)			1.948.388,97				
Ordinária							
Vinculada			1.948.388,97				
Recursos Vinculados à Educação							
Recursos Vinculados à Saúde							
Recursos Vinculados à Previdência Social – RPPS							
Recursos Vinculados à Previdência Social – RGPS							
Recursos Vinculados à Seguridade Social							
Outras Destinações de Recursos							
Transferências Financeiras Recebidas (II)			134.238.844,60				
Transferências Recebidas para a Execução Orçamentária			134.238.844,60				
Transferências Recebidas Independentes de Execução Orçamentária							
Transferências Recebidas para Aportes de recursos para o RPPS							
Transferências Recebidas para Aportes de recursos pa/ra o RGPS							

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação	Inicial	Dotação	Despesas	Despesas	Despesas	Pagas	Saldo da
	(e)		Atualizada	Empenhadas	Liquidadas	(i)		Dotação
			(f)	(g)	(h)			= (f-g)
Despesas Correntes (IX)	128.504.892,00		135.616.892,00	129.247.343,79	129.214.868,27	128.705.669,02		6.369.548,21
Pessoal e Encargos Sociais	31.361.380,00		31.386.380,00	30.210.508,34	30.210.508,34	29.810.493,09		1.175.871,66
Juros e Encargos da Dívida								
Outras Despesas Correntes	97.143.512,00		104.230.512,00	99.036.835,45	99.004.359,93	98.895.175,93		5.193.676,55
Despesas de Capital (X)	861.800,00		661.800,00	115.888,17	115.888,17	115.888,17		545.911,83
Investimentos	861.800,00		661.800,00	115.888,17	115.888,17	115.888,17		545.911,83
Inversões Financeiras								
Amortização da Dívida								
Reserva de Contingência (XI)								
Reserva do Rpps (XII)								
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XIII) = (IX + X + XI + XII)	129.366.692,00		136.278.692,00	129.363.231,96	129.330.756,44	128.821.557,19		6.915.460,04
Amortização da Dívida/ Refinanciamento (XIV)								
Amortização da Dívida Interna								
Dívida Mobiliária								
Outras Dívidas								
Amortização da Dívida Externa								
Dívida Mobiliária								
Outras Dívidas								
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XV) = (XIII + XIV)	129.366.692,00		136.278.692,00	129.363.231,96	129.330.756,44	128.821.557,19		6.915.460,04
Superávit (XVI)								
TOTAL (XVII) = (XV + XVI)	129.366.692,00		136.278.692,00	129.363.231,96	129.330.756,44	128.821.557,19		6.915.460,04



PROCESSO TC 05573/17

4. Execução da despesa por elemento:

Início		
Exercício 2016		João Pessoa
SAGRES ONLINE Municipal		
Sobre Autarquia Especial Municipal de Li...		
Entrar		
Agrupamentos	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Pago)
Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - Emlur (639)	R\$ 129.363.231,96	R\$ 128.821.557,19
> 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (300)	R\$ 86.363.057,68	R\$ 86.325.647,16
> 04 - Contratação por Tempo Determinado (15)	R\$ 14.536.813,51	R\$ 14.536.813,51
> 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (42)	R\$ 9.919.405,63	R\$ 9.919.405,63
> 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (21)	R\$ 9.580.691,08	R\$ 9.580.691,08
> 13 - Obrigações Patronais (41)	R\$ 5.540.524,51	R\$ 5.140.509,26
> 30 - Material de Consumo (82)	R\$ 1.706.131,05	R\$ 1.607.482,05
> 49 - Auxílio-Transporte (19)	R\$ 915.076,98	R\$ 915.076,98
> 41 - Contribuições (8)	R\$ 296.684,79	R\$ 296.684,79
> 35 - Serviços de Consultoria (18)	R\$ 131.600,00	R\$ 127.400,00
> 16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil (13)	R\$ 123.988,88	R\$ 123.988,88
> 52 - Equipamentos e Material Permanente (7)	R\$ 115.888,17	R\$ 115.888,17
> 91 - Sentenças Judiciais (16)	R\$ 54.086,70	R\$ 54.086,70
> 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (14)	R\$ 35.837,26	R\$ 34.437,26
> 93 - Indenizações e Restituições (10)	R\$ 17.200,91	R\$ 17.200,91
> 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas (12)	R\$ 12.644,79	R\$ 12.644,79
> 14 - Diárias - Civil (5)	R\$ 5.908,02	R\$ 5.908,02
> 08 - Outros Benefícios Assistenciais (3)	R\$ 4.776,00	R\$ 4.776,00
> 05 - Outros Benefícios Previdenciários do RPPS (12)	R\$ 2.916,00	R\$ 2.916,00
> 31 - Premiações Culturais, Artísticas, Desportivas e Outras (1)	R\$ 0,00	R\$ 0,00



PROCESSO TC 05573/17

5. Movimentação financeira:

O resultado financeiro do exercício, de acordo com o Balanço financeiro (fls. 19/21), foi superavitário em R\$1.678.144,48, indicando assim que os ingressos financeiros do período superaram os dispêndios.

Quanto aos ingressos, no total de R\$160.129.406,32, 1,22% refere-se a receitas orçamentárias, 83,83% a transferências recebidas, 13,62% a recebimentos extra orçamentários e 1,34% a saldo de exercício anterior.

Dos dispêndios, 80,79% correspondem a despesas orçamentárias, 16,46% a pagamentos extra orçamentários e 2,38% refere-se ao saldo para o exercício seguinte.

O saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$3.816.567,65, encontrava-se alocado nas contas Bancos e Correspondentes.

6. Restos a pagar: consoante o Sistema SAGRES verificou-se que no exercício houve Restos a Pagar no montante de R\$541.674,77, porém, em análise ao Demonstrativo da Dívida Flutuante (fl. 29) está registrado como Restos a Pagar a quantia de R\$509.202,25, totalizando uma diferença de R\$32.472,52.

7. A dívida pública da EMLUR correspondia exclusivamente à dívida fluante, cujo montante ao final do exercício em análise totalizou R\$1.760.640,92, sendo 28,92% correspondente a Restos a Pagar inscritos no exercício e 71,08% a Depósitos. Em comparação com o exercício anterior, houve uma diminuição do endividamento em 69,86%, uma vez que a dívida do ano anterior importava na quantia de R\$5.842.439,67.

8. Conforme consulta ao SAGRES os seguintes procedimentos licitatórios foram realizados em 2016:

MODALIDADE	QUANTIDADE	%
Adesão a ata	7	26,92%
Concorrência	1	3,85%
Dispensa	1	3,85%
Inexigibilidade	3	11,54%
Pregão Eletrônico	14	53,85%
TOTAL	26	100,00%

Fonte: SAGRES



PROCESSO TC 05573/17

Em relação às despesas sujeitas a procedimento licitatório em função do valor, verificou-se, através do SAGRES, despesas, classificadas como inexigíveis, em desacordo com a Lei 8.666/93, uma vez que do histórico consta descrição de serviços ordinários:

Credor	Valor empenhado (R\$)	Objeto	Procedimento licitatório
MOUZALAS, BORBA & AZEVEDO ADVOGADOS ASSOCIADOS	50.400,00	SERVIÇO DE ASSESSORIA JURÍDICA	INEXIGÍVEL
RWR – CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA	48.000,00	SERVIÇO DE ASSESSORIA CONTÁBIL	INEXIGÍVEL

Fonte: SAGRES

9. O inciso IX do art. 15 da Resolução Normativa RN - TC 03/2010 prevê que a Autarquia encaminhe a este Tribunal a relação de convênios realizados no exercício ou ainda vigentes. Em que pese tal documento não ter sido encaminhada junto com a Prestação de Contas, verifica-se no SAGRES a quantia de R\$132.800,00 empenhadas em favor da SCINTENC – Associação para o desenvolvimento ciência e da tecnologia, em virtude do convênio 004/2014.

10. As despesas com pessoal totalizam R\$30.210.508,34, correspondente a 23,35% do total das despesas empenhadas. Ao analisar o quadro de pessoal percebe-se uma desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos e o número de contratados por excepcional interesse público:

MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORES																				
Tipo de Cargo	MOV. MAR	MAR	MOV. ABR	ABR	MOV. MAI	MAI	MOV. JUN	JUN	MOV. JUL	JUL	MOV. AGO	AGO	MOV. SET	SET	MOV. OUT	OUT	MOV. NOV	NOV	MOV. DEZ	DEZ
Efetivo	-5	362	-1	361	-2	359	2	361	-7	354	-1	353	2	355	-2	353	2	355	13	368
Comissionado	0	65	0	65	0	65	0	65	-1	64	1	65	-2	63	0	63	-3	60	3	63
Função de confiança	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Contratação por excepcional interesse público	-5	980	1	981	-3	978	55	1033	-29	1004	6	1010	-1	1009	-8	1001	1	1002	40	1042
A Disposição	0	115	0	115	-1	114	0	114	-2	112	0	112	0	112	0	112	-3	109	5	114
TOTAL	-10	1523	0	1523	-6	1517	57	1574	-39	1535	6	1541	-1	1540	-10	1530	-3	1527	61	1588

Fonte: SAGRES

11. Não há Denúncias anexadas ao presente Processo de Prestação de Contas.

12. Ao término da manifestação, a Auditoria indicou a ocorrência de irregularidades de responsabilidade do Gestor da EMLUR. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas, pelo Relator de origem, a citação da autoridade responsável, facultando-lhe oportunidade para se manifestar sobre o relatório técnico.

Após pedido e concessão de prorrogação (fls. 109/111) foi acostada defesa pelo representante do Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA - Documento TC 46579/19 (fls. 119/341).



PROCESSO TC 05573/17

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria elaborou relatório (fls. 348/368), produzido pela ACP Maria da Glória Franco Sena e subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Rômulo Soares Almeida Araujo, assim concluindo:

3 - CONCLUSÃO

Após análise da defesa apresentada, a Auditoria conclui pela permanência das seguintes irregularidades:

- **Alto valor empenhado a título de “despesas de exercícios anteriores” (item 1)**
- **Grande número de servidores contratados de maneira irregular (item 2)**
- **Diferença entre os valores registrados a título de transferências recebidas na DVP e o constante do SAGRES (item 6)**
- **Despesas realizadas sem o devido processo licitatório (item 7)**
- **Diferença entre os valores registrados no Demonstrativo da Dívida Flutuante do exercício de 2016 e do demonstrativo do exercício anterior (item 8)**
- **Valor declarado como pagamento de restos a pagar no exercício diferente do constante no SAGRES (item 9)**

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador-Geral Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 371/377), pugnou pela:

- a) **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana – EMLUR**, exercício de **2016**, sob responsabilidade do Sr. **Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa**;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao sobredito gestor, com fulcro no art. 56, II da Lei Orgânica do Tribunal de Contas;
- c) **RECOMENDAÇÃO** ao Prefeito Municipal de João Pessoa para que regularize o quadro de servidores da EMLUR;
- d) **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor da EMLUR para que atue no sentido de evitar a ocorrência das irregularidades aqui identificadas.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 378.



PROCESSO TC 05573/17

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.



PROCESSO TC 05573/17

Feita esta introdução, adoto como fundamento para o voto, o parecer do Ministério Público de Contas:

“Das irregularidades detectadas e remanescentes após análise de defesa, verifica-se que a maior parte delas testemunham a favor de desorganização e negligência com a contabilidade pública.

É o caso de alto valor empenhado a título de “despesas de exercícios anteriores”, que demonstra o não regular processamento do empenho à época própria, e das diversas inconsistências entre a prestação de contas e o SAGRES.

Estas irregularidades, quando somadas, atraem a aplicação de multa ao responsável, com fulcro no art. 56, II da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, uma vez abarcar certa gravidade na conduta do Gestor.

Afinal, para uma prestação de contas de recursos públicos a um Tribunal de Contas, a confiabilidade e correção dos dados contábeis comporta imensa relevância.

Sobre a grande quantidade de servidores contratados por excepcional interesse público em detrimento à realização de concurso, assiste razão a defesa ao suscitar a ausência de responsabilidade do gestor da EMLUR, vez não possuir competência para tanto. Assim, como decidido na análise de outras PCAs da autarquia, importa notificar o Prefeito de João Pessoa para que proceda à regularização do quadro de pessoal da EMLUR (vide AC1 TC 3509/2016).

Por fim, elencou a Auditoria a realização de despesas com assessoria jurídica sem licitação, contratadas irregularmente por meio de inexigibilidade, sendo R\$ 50.400,00 junto ao escritório Mouzalas, Borba & Azevedo Advogados Associados e R\$ 48.000,00 a RWR – Consultoria e Assessoria Ltda.

Não se desconhece que a matéria é objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do RE 656.558, com repercussão geral reconhecida. Tampouco que o voto do Exmo. Relator do feito se deu no sentido da possibilidade de contratação de advogados sem licitação, podendo-se escolher com base na confiança, desde que presentes alguns requisitos, a saber a) a necessidade e a natureza do serviço, sua singularidade ou complexidade, a evidenciar que esses não podem ser normalmente executados pelos serviços profissionais do próprio quadro; b) o caráter não continuado do serviço específico e singular.

Ocorre que, até o momento, tal processo encontra-se suspenso, o que, obviamente, impede que se aplique de forma indiscriminada o entendimento do Ministro acima descrito.



PROCESSO TC 05573/17

(...)

Apesar do firme entendimento de tratar-se de irregularidade a contratação de assessoria jurídica por inexigibilidade de licitação sem comprovação de atendimento aos requisitos impostos pela Lei, é de se ponderar que esta Corte de Contas vem decidindo, de forma recorrente, pela sua possibilidade. Neste sentido são os recentes julgados: ACÓRDÃO AC2 – TC – 1003/21, ACÓRDÃO AC2 – TC – 01288/20, AC2-TC 01615/21, AC2-TC 00431/21 e ACÓRDÃO AC2 – TC 01296/20.

Este fato, somado ao de que as outras irregularidades elencadas não tem o condão de fulminar as contas em análise, conduzem ao entendimento de que elas podem ser julgadas regulares com ressalvas.”

Sobre as **diferenças de valores entre os demonstrativos** e o SAGRES é de se fazer as devidas recomendações indicadas pelo representante do Ministério Público de Contas, sem prejuízo de ressalvas à regularidade das contas, porém sem aplicação de multa vez que não foi indicado pelo Órgão de Instrução que as falhas prejudicaram a análise da PCA.

O **empenhamento de despesas de exercícios anteriores** não se trata, propriamente, de irregularidade, pois, seguindo os tramites necessários para reconhecimento das dívidas é, inclusive, dever do Gestor adotar as providências para os respectivos empenhamentos e consequentes pagamentos. Além disso, mesmo como o mencionado empenhamento, houve superávit orçamentário no exercício, não havendo comprometimento orçamentário ou financeiro e a Auditoria não questionou a legalidade das despesas.

A questão das **contratações de pessoal por tempo determinado** por parte do Município de João Pessoa vem sendo tratada nas Prestações de Contas da Prefeitura, tendo este Tribunal, inclusive, quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2016 (Processo TC 04682/15), pelo Acórdão APL – TC 00361/19 assinado prazo de 120 dias ao ex-Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação daquela decisão, para que demonstrasse a legalidade das contratações temporárias por excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprovasse a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade.

O prazo venceu em 26 de dezembro de 2019. Não houve comprovação nem de uma coisa nem de outra e o Tribunal através do Acórdão APL – TC 00120/20, publicado em 27/05/2020, decidiu declarar o não cumprimento daquela determinação, aplicando multa de R\$10.000,00 ao ex-Prefeito pelo não cumprimento do Acórdão anterior.

Assim, não é de se tratar da matéria nos presentes autos.



PROCESSO TC 05573/17

Nas despesas tidas como não licitadas se encontram serviços de assessoria e consultoria, advocatícios, no valor total de R\$98.400,00. Os mencionados serviços foram objeto do Parecer Normativo PN – TC 00016/17 deste Tribunal.

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.

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.



PROCESSO TC 05573/17

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.

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.



PROCESSO TC 05573/17

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 §§ 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:



PROCESSO TC 05573/17

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.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a Prestações de Contas do Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA, na qualidade de Gestor da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR**, referentes ao exercício financeiro de **2016**;

II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Gestão da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR** no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta egrégia Corte de Contas em suas decisões; 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.



PROCESSO TC 05573/17

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05573/17**, referentes ao exame da Prestação de Contas Anuais do Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA, na qualidade de Gestor da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR**, referentes ao exercício financeiro de **2016**, **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) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a Prestações de Contas do Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA, na qualidade de Gestor da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR**, referentes ao exercício financeiro de **2016**;

II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Gestão da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR** no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta egrégia Corte de Contas em suas decisões; 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 Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 14 de dezembro de 2021.

Assinado 14 de Dezembro de 2021 às 17:41



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 15 de Dezembro de 2021 às 11:55



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO