



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

Origem: Empresa Municipal de Urbanização da Borborema

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2021

Responsáveis: João Batista da Silva Santiago (ex-Gestor)

José Aldo Cabral Pereira (Gestor)

Contadora: Clair Leitão Martins Beltrão Bezerra de Melo (CRC/PB 4395/O)

Advogado: Caio de Oliveira Cavalcanti (OAB/PB 14.199)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Administração Indireta. Empresa Municipal de Urbanização da Borborema. Exercício financeiro de 2021. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02889/22

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do exame da Prestação de Contas Anuais advinda da **Empresa Municipal de Urbanização da Borborema**, referente ao exercício financeiro de **2021**, de responsabilidade dos Senhores JOÃO BATISTA DA SILVA SANTIAGO (01/01 a 07/11) e JOSÉ ALDO CABRAL PEREIRA (08/11 a 31/12).

Ao analisar a matéria, a Unidade Técnica emitiu relatório de fls. 197/214, da lavra do Chefe de Divisão e Auditor de Controle Externo (ACE) Sebastião Taveira Neto, subscrito pelo ACE Gláucio Barreto Xavier (Chefe de Departamento), apontando o seguinte:

1. A Empresa Municipal de Urbanização da Borborema (URBEMA) é uma Empresa Pública Municipal criada através da Lei Municipal 376, de 19 de abril de 1978, com personalidade jurídica de direito privado;

2. A URBEMA possui patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, estando vinculada à Secretaria de Serviços Urbanos. Tem por finalidade a execução de obras e programas de desenvolvimento urbano, estando suas competências definidas no art. 5º, da Lei Municipal 376/78;



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

3. A Prestação de Contas Anual (PCA) foi encaminhada, via sistema TRAMITA, dentro do prazo legal previsto na Resolução Normativa RN - TC 03/2010 e atualizações;

4. A Lei Municipal 7.836/2020, fixou a despesa no montante de R\$2.950.000,00, equivalente a 0,28% da despesa total fixada no orçamento do Município (R\$1.053.985.000,00);

5. Ao término do exercício, foram empenhadas despesas no valor de R\$2.323.852,86, equivalente a 0,18% da despesa total empenhada pelo Município (R\$1.224.015.662,09);

6. Das despesas:

6.1. Por Programa:

Programa	Valor - R\$			
	Empenhado	Liquidado	Pago	A pagar
Apoio Administrativo	2.244.102,86	2.243.979,86	2.242.385,38	1.717,48
Infraestrutura Urbana - PROINFRA	79.750,00	69.750,00	69.750,00	10.000,00
TOTAL	2.323.852,86	2.313.729,86	2.312.135,38	11.717,48

Fonte: SAGRES online

6.2. Por Ação:

Ação	Valor - R\$			
	Empenhado	Liquidado	Pago	A pagar
Ações Administrativas da URBEMA	2.244.102,86	2.243.979,86	2.242.385,38	1.717,48
Melhoramentos e Manutenção da Infraestrutura Urbana	79.750,00	69.750,00	69.750,00	10.000,00
TOTAL	2.323.852,86	2.313.729,86	2.312.135,38	11.717,48

Fonte: SAGRES online



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

6.3. Por Elemento de Despesa:

Elemento de Despesa	Valor – R\$			
	Empenha	Liquidado	Pago	A Pagar
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	1.236.622,90	1.236.622,90	1.236.622,90	0,00
13 – Obrigações Patronais	306.246,88	306.246,88	306.246,88	0,00
14 – Diárias - Civil	8.488,40	8.488,40	8.488,40	0,00
30 – Material de Consumo	39.715,34	39.592,34	39.592,34	123,00
35 – Serviços de Consultoria	192.000,00	192.000,00	192.000,00	0,00
36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	54.600,00	54.600,00	54.600,00	0,00
39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	161.983,39	151.983,39	150.866,69	11.116,70
40 – Serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação	40.195,02	40.195,02	39.717,24	477,78
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	120,70	120,70	120,70	0,00
52 – Equipamentos e Material Permanente	6.544,90	6.544,90	6.544,90	0,00
77 – Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado	254.147,23	254.147,23	254.147,23	0,00
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	13.762,02	13.762,02	13.762,02	0,00
94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas	9.426,08	9.426,08	9.426,08	0,00
TOTAL	2.323.852,86	2.313.729,86	2.312.135,38	11.717,48

Fonte: SAGRES online

7. Demonstrações Contábeis:

7.1. O Balanço Patrimonial (fls. 06/18) apresentou um resultado acumulado – patrimônio líquido do período, de R\$1.088.674,22;

7.2. Conforme quadro a seguir, os índices usualmente utilizados para avaliação do desempenho econômico financeiro de empresas são os seguintes:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

Índices	2021	2020
Liquidez Corrente (AC / PC)	28.217,83	45.174,43
Solvência Geral (AT/(PC+PNC))	3,67	2,26
Endividamento Geral ((PC+PNC)/AT)	0,27	0,44
Composição de Endividamento (PC/(PC+PNC) *100%)	0,92%	0,35%

FONTE: Balanço Patrimonial – pág. 6/18

7.3. O índice de liquidez corrente indica que a cada R\$1,00 de dívidas de curto prazo, a URBEMA dispunha, ao final do exercício, de R\$28.217,83 de ativos, demonstrando capacidade de pagamento frente às obrigações, no curto prazo;

7.4. O índice de solvência geral, por outro lado, indica que, no total, os ativos superam o total das dívidas: para cada R\$1,00 de obrigações para com terceiros, a empresa dispunha de R\$3,67 para pagamento;

7.5. O índice de composição do endividamento demonstra que 0,92% da dívida da empresa é de curto prazo;

7.6. O resultado financeiro, conforme Balanço Patrimonial, obtido da subtração do passivo financeiro e do ativo financeiro, foi de R\$429.652,06, o que demonstra a existência de **superávit** financeiro ao final do exercício;

7.7. A Demonstração dos Resultados do Exercício (DRE) indicou um lucro líquido, antes o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), de R\$282.576,73. Desse total, R\$14.128,84, foi transferido para a reserva legal;

7.8. Demonstração de Fluxo de Caixa:

As Atividades Operacionais, neste exercício analisado, registram um ingresso de R\$ 2.659.593,62, e tiveram um decréscimo na ordem de 23,68%, em relação ao exercício anterior (R\$ 3.484.881,31). O valor registrado como Transferências Correntes Recebidas – R\$ 2.327.656,154, são valores repassados pela Prefeitura Municipal. Já o valor de Outros Ingressos Operacionais – R\$ 316.491,20, referem-se a contratos e convênios firmados com o Município (notas explicativas – pág. 28), enquanto aquele intitulado de Receitas Derivadas e Originárias registra um valor de R\$ 15.446,27.

O desembolso, por sua vez, é a soma de todos os pagamentos feitos no exercício, e apresenta como principal desembolso a despesa com Pessoal e demais despesas no valor de R\$ 2.368.046,79.

Ao final, a URBEMA registrou ingressos superiores aos desembolsos efetuados, gerando um fluxo de caixa positivo de R\$ 291.546,83.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

8. Restos a pagar: do total empenhado no exercício pela URBEMA, no valor de R\$2.323.852,86, foi pago o montante de R\$2.312.135,38, resultando num Restos a Pagar no valor de R\$11.717,48;

9. Procedimentos licitatórios em 2021: segundo os registros do SAGERS *online*, houve a realização de 7 (setes) procedimentos licitatórios no exercício analisado, sendo 01 (uma) inexigibilidade, 4 (quatro) dispensas, 1 (uma) adesão a ata de registro de preços e 1 (uma) Licitação da Lei 13.303/2016;

10. Não houve formalização de convênios no exercício de 2021;

11. Despesa com pessoal: o total empenhado a título de pessoal e encargos sociais alcançou o montante de R\$1.542.869,78, representando 66,39% da despesa total da URBEMA (R\$2.323.852,86);

12. Quadro de Pessoal:

TIPO DE CARGO	Quantidade
Efetivo	09
Comissionado	20
TOTAL	29

Fonte: SAGRES online

13. Consta uma denúncia, a qual foi constituída sob a forma de inspeção especial:

Processo TC 03455/22: questionamento a prestação dos serviços por parte do escritório de advocacia LEONARDO VARANDAS SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA. Julgamento pela improcedência – Acórdão AC2 – TC 02218/22:

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03455/22**, relativos à inspeção especial de contas formalizada a partir de relato apresentado a esta Corte de Contas, questionando a prestação dos serviços por parte do escritório de advocacia LEONARDO VARANDAS SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA à Empresa Municipal de Urbanização da Borborema, em Campina Grande, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) Preliminarmente, CONHECER da matéria como inspeção especial e, no mérito, **JULGAR IMPROCEDENTE** o fato apurado;

II) JULGAR REGULARES as despesas processadas em favor do escritório de advocacia LEONARDO VARANDAS SOCIEDADE INDIVIDUAL, nos termos verificados pela Auditoria;

III) COMUNICAR aos interessados o conteúdo desta decisão; e

IV) DETERMINAR o arquivamento dos autos.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

14. Não houve realização de diligência *in loco*.

Ao final, a Unidade Técnica apresentou a seguinte conclusão:

17. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e após a análise dos documentos que compõem a Prestação de Contas da Empresa Municipal de Urbanização da Borborema – URBEMA – exercício de 2020 e do SAGRES, esta Auditoria constatou as seguintes irregularidades:

17.1 – Realização de despesas amparadas em modalidade de licitação inadequada, contrariando o Parecer Normativo TC Nº 00016/17, no valor de R\$ 192.000,00 – item 7.1;

17.2 – Apresentação de informações contraditórias, entre a Relação dos convênios realizados no exercício ou ainda vigentes X Notas Explicativas – item 7.2;

17.3 – Número elevado de cargos comissionados, equivalente a 68,97%, do total de servidores, contrariando a legislação de regência – item 8;

17.4 – Realização de despesas não comprovadas com assessoria jurídica, no valor de R\$ 60.000,00 (despesa paga) – item 15.1;

17.5 – Realização de despesas não comprovadas, com elaboração de projetos, no valor de R\$ 10.000,00 (despesa paga) – item 15.2.

DETERMINAÇÃO E/OU SUGESTÃO:

→ Determinar a direção da URBEMA, a regularização dos valores no Ativo Circulante – Outros Créditos e Valores a Curto Prazo – item 5.4.1;

→ Sugerir ao gestor do Município, repensar a necessidade de se manter uma empresa, cujos gastos, quase que na sua totalidade nos últimos 5 (cinco) anos foi apenas para se manter – item 5.2.

Devidamente notificadas, as autoridades interessadas, depois de pedidos de prorrogação de prazo deferidos, apresentaram defesas por meio dos Documentos TC 77900/22 (fls. 237/290) e 77901/22 (fls. 293/294).

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria confeccionou relatório de análise de defesa (fls. 301/314), subscrito pelos ACE Carlos Alberto Oliveira e Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), no qual concluiu:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

Após análise da documentação e da defesa apresentada, esta Auditoria concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

- 3.1 – Realização de despesas amparadas em modalidade de licitação inadequada, contrariando o Parecer Normativo TC Nº 00016/17, no valor de R\$ 192.000,00 – item 7.1, do relatório inicial, e 2.1, deste relatório);
- 3.2 – Apresentação de informações contraditórias, entre a Relação dos convênios realizados no exercício ou ainda vigentes X Notas Explicativas – item 7.2, do relatório inicial, e 2.2, deste relatório;
- 3.3 – Número elevado de cargos comissionados, equivalente a 68,97%, do total de servidores, contrariando a legislação de regência – item 8; do relatório inicial, e 2.3, deste relatório);
- 3.4 – Realização de despesas não comprovadas com assessoria jurídica, no valor de R\$ 60.000,00 (despesa paga) – item 15.1; do relatório inicial, e 2.4, deste relatório).

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 317/323), opinou em conclusão:

Ex Positis, esta Representante Ministerial opina pela:

- a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do Sr. João Batista da Silva Santiago (01/01 a 07/11/21), referente à gestão da Empresa Municipal de Urbanização da Borborema do exercício financeiro de 2021, tendo em vista a recorrência de irregularidades existentes em exercícios anteriores, sem solucionamento e sem a adoção de medidas tendentes ao deslinde de tais eivas;
- b) **REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS** do Sr. José Aldo Cabral Pereira (08/11 a 31/12/21), tendo em vista o curto período em que esteve à frente da gestão da Empresa Municipal de Urbanização da Borborema no exercício em causa, a lhe dificultar a elisão das eivas existentes;
- c) **COMINAÇÃO DE MULTA** ao do Sr. João Batista da Silva Santiago, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte;
- d) **EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES** no sentido da correção, em exercícios futuros, das irregularidades evidenciadas nas presentes contas, sob pena de valoração negativa na análise das prestações de contas vindouras.

Em seguida, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com intimações de estilo, conforme atesta certidão de fl. 324.

**2ª CÂMARA***PROCESSO TC 04125/22***VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

Feitas as considerações iniciais, passa-se a comentar as irregularidades listadas pelo Órgão Técnico.

Realização de despesas amparadas em modalidade de licitação inadequada contrariando o Parecer Normativo TC 00016/17, no valor de R\$192.000,00.

O Órgão de Instrução indicou (fl. 207), que, nos termos do Parecer Normativo PN - TC 16/2017, a prestação de serviços de assessorias administrativas, contábeis ou jurídicas, em regra, deveria ser realizada por servidores públicos efetivos, especialmente serviços rotineiros e genéricos demandados da administração pública, notadamente das Prefeituras e Câmaras Municipais, entendendo que não caberia a inexigibilidade de licitação para a contratação desses serviços:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

CREDOR	OBJETO	VALOR-R\$
Leonardo Varandas Sociedade Individual	Assessoria jurídica	60.000,00
Rafael Pinto Carvalho Soc. de Advocacia	Assessoria jurídica	60.000,00
Lourival Sousa Martins	Assessoria contábil	36.000,00
Clair & Leitão Contabilidade Pública LTDA	Assessoria contábil	36.000,00
TOTAL		192.000,00

Na defesa ofertada (fl. 239/243), foi argumentado que a contratação desta espécie de serviços por meio de inexigibilidades seria fato superado por este Tribunal de Contas, o qual possui entendimento consolidado de que não se configura irregularidade.

Por seu turno, a Unidade Técnica não acatou os argumentos apresentados, sob a seguinte fundamentação (fl. 305/306):

A falha em comento se refere à realização de despesas amparadas em modalidade de licitação inadequada, inexigibilidade, para realização de despesas com a contratação de assessorias jurídica e contábil, contrariando o Parecer Normativo TC Nº 00016/17.

Nas inexigibilidades para contratação de assessoria contábil e jurídica não foram comprovadas a singularidade e nem a notória especialidade dos escritórios contratados.

No caso sob análise, a defesa lançou mão do art. 25, incisos II e III, da Lei 8.666/93, para contratar, via inexigibilidade, os serviços advocatícios e os serviços de contabilidade pública.

[...]

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos, não restou comprovada a singularidade do objeto almejado pelo Poder Público. A Administração do Município deveria ter instaurado licitação adotando-se outras modalidades.

Por todo o exposto, **permanece a irregularidade.**

**2ª CÂMARA***PROCESSO TC 04125/22*

O Ministério Público de Contas (fls. 318/319), sobre a temática, entendeu o seguinte, conforme se observa de trecho extraídos do seu pronunciamento:

Em relação ao primeiro ponto citado (contratação via inexigibilidade), este Ministério Público de Contas não vislumbrou a ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no art. 25 e incisos da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8666/93), uma vez que não se mostrou evidenciada a notória especialização do contratado, nem a singularidade dos serviços contratados, bem como a inviabilidade de competição entre os potencialmente interessados, além de contrariar o teor do Parecer Normativo TC nº. 00016/17 deste Tribunal de Contas.

No que tange aos serviços de assessorias, 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 – APRECIÇÃO 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. 2º, INCISO XV, E 174, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL – QUESTIONAMENTO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE 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 – INTERPRETAÇÃO DE PRECEITOS DE DIREITO PÚBLICO EM TESE – COMPETÊNCIA DA CORTE 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 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).



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

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.

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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

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.

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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

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

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

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

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

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

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

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 preenchem 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.

Em todo caso, cabem **ressalvas e recomendação**, para a adequada remessa dos procedimentos de contratação a este Tribunal de Contas.

Apresentação de informações contraditórias, entre a relação dos convênios realizados no exercício ou ainda vigentes X notas explicativas.

Foi indicada (fl. 208) a existência de possíveis informações contraditórias, relacionadas à formalização de convênios. Segundo apontado pela Auditoria, o documento de fl. 159 trouxe a informação da ausência de celebração de ajustes, enquanto que notas explicativas (fl. 28) citam o ingresso de valores derivados de convênios.

A defesa (fl. 244/245) pontuou que não haveria contradição, já que não houve celebração de convênios no ano de 2021. A nota explicativa citada pela Auditoria trouxe informação relativa ao ativo circulante, no qual consta a existência de valores de contratos e convênios firmados em anos anteriores, mas que não mais se encontravam vigentes.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

Diante da ausência de documentos comprobatórios, a Auditoria não acatou as justificativas, mantendo a eiva intacta (fl. 307).

O *Parquet* Especial externou o entendimento de que a mácula teria caráter meramente informacional, não prejudicando o exame das contas (fl. 322):

Este *Parquet de Contas* entende que tal irregularidade é de caráter informacional e prejudica a correta análise e avaliação da presente prestação de contas, mas que possui natureza procedimental. Recomenda-se, portanto, em exercícios financeiros futuros, a correta prestação informacional das contas, de modo a atender o princípio da transparência no âmbito das contas públicas.

De fato, consoante ponderado pelo Órgão Ministerial, a falha em comento não possui o condão de interferir nas contas examinadas, cabendo, no ponto, a **expedição de recomendações** para o aperfeiçoamento da conduta, de modo que as informações sejam concretizadas da forma mais clara, correta e transparente.

Número elevado de cargos comissionados, equivalente a 68,97%, do total de servidores, contrariando a legislação de regência.

No exame envidado, a Unidade Técnica de Instrução questionou o elevado número de servidores comissionados, os quais representariam 68,97% do total de servidores (fls. 209/210):

TIPO DE CARGO	Quantidade
Efetivo	09
Comissionado	20
TOTAL	29

Fonte: SAGRES online

A defesa alegou (fls. 245/249) que o quadro de pessoal da URBEMA permanece inalterado desde 2018, sendo tal circunstância indicada pela Auditoria nas prestações de contas anteriores (2018 a 2020), as quais foram devidamente aprovadas por esta Corte de Contas. Ademais, aduziu que os cargos em comissão estariam previstos em lei e se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento.

**2ª CÂMARA***PROCESSO TC 04125/22*

A Auditoria não aceitou os argumentos, consignando que as decisões citadas pelos defendentes se referiam a outros entes municipais (fl. 310).

Por seu turno, o Ministério Público de Contas entendeu que a eiva deveria repercutir negativamente, pois a desproporção entre o quantidade de cargos efetivos e comissionados/contratados temporariamente daria azo à violação à regra de admissão por meio de concurso público. Veja-se o trecho do parecer ministerial (fl. 320):

A desproporção entre o número de servidores efetivos e empregados públicos com relação aos comissionados e contratados temporários transforma a exceção em regra, dando azo a violação à regra da obrigatoriedade do concurso público para provimento de cargos públicos.

Portanto, este Ministério Público de Contas, quanto aos pontos acima enfrentados, junta-se ao posicionamento do Corpo Técnico no sentido da permanência de tais irregularidades, além do fato de que tal cenário deve ser valorado negativamente na análise das presentes contas, uma vez que vem passando os exercícios financeiros sem o solucionamento adequado por parte dos gestores.

No contexto da legalidade e da eficiência emerge a figura do concurso público, como meio de admissão de pessoal de natureza democrática, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do certame, bem como concretiza o princípio da moralidade, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito, nos moldes da lei.

Daí a Constituição Federal sublinhar, em dispositivo sob o manto da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, que os requisitos de preenchimento obrigatório pelos eventuais candidatos são aqueles estabelecidos em LEI e a forma de realização do concurso público também deve seguir a LEI – e não outro ato normativo ou administrativo qualquer sem qualquer respaldo legal:

Na questão do quadro de pessoal do Município de Campina Grande, observa-se que eventual reestruturação demandaria iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Noutros processos de prestação de contas, especificamente de contas oriundas de Secretarias Municipais, a temática de quadro de pessoal igualmente vem sendo registrada, algumas vezes com indicação de irregularidade, notadamente em relação à contratação por excepcional interesse público.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04125/22

Sobre a questão, impede consignar que, naqueles outros processos, houve apresentação de defesas, alegando a realização de concurso público para preenchimento de diversos cargos. Inclusive, a composição do quadro de pessoal vem sendo tratada nas Prestações de Contas da Prefeitura, tendo este Tribunal, quando da apreciação daquelas relativas ao exercício de 2019 (Processo TC 09031/20), Parecer Prévio PPL - TC 00110/21, fls. 11446/11447, proferido a seguinte análise no voto condutor da decisão:

“Apesar de caracterizado o desrespeito à CF, o Relator constatou o lançamento do Edital de Concurso Público nº 001/2014, que está sendo examinado no Processo TC 11850/16, em fase de análise de defesa, bem como o Edital de Concurso Público nº 005/2020, de setembro de 2020, quiçá já visando atender decisão do Tribunal de Contas, que recomendou, mais uma vez, a realização de concurso público, quando do julgamento das contas de 2018 em julho de 2020.

Portanto, com as medidas adotadas, o Relator entende que as constatações da Auditoria não devem comprometer as contas prestadas.”

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

Realização de despesas não comprovadas com assessoria jurídica, no valor de R\$60.000,00 (despesa paga).

Em sede de relatório exordial (fl. 211), a Auditoria questionou os pagamentos realizados em favor a empresa RAFAEL PINTO CARVALHO SOCIEDADE DE ADVOCACIA (CNPJ 30.080.599/0001-81), no valor de R\$60.000,00, os quais não estariam devidamente comprovados.

Na defesa ofertada (fls. 249/251), os interessados sustentaram que a contratação se deu de forma regular e que o prestador de serviço atuaria, com zelo e competência, em diversos processos em que a URBEMA seria parte interessada, trazendo exemplos de processos que tramitam junto à Justiça Federal e Estadual, ao Tribunal de Contas da União, etc. Juntou os documentos de fls. 253/276.

Depois de examinar a alegação defensiva, a Unidade Técnica manteve seu entendimento (fl. 311), sob o fundamento de que, no relatório exordial, havia sido feito questionamento não só quanto à comprovação da despesa, mas também quanto às justificativas para a contratação, principalmente em razão do fato de a URBEMA possuir assessor jurídico no seu quadro de servidores.

**2ª CÂMARA***PROCESSO TC 04125/22*

O Ministério Público de Contas, ao se debruçar sobre a matéria (fls. 321), discordou do entendimento da Auditoria, consignando que os documentos comprobatórios anexados (fls. 253/276) mostraram-se suficientes para demonstrar a regularidade da despesa. Veja-se o trecho do parecer:

Já no que se refere à prestação de serviços pela empresa Rafael Pinto Carvalho Sociedade de Advocacia, a defesa juntou anexo no qual consta a menção do Sr. Rafael Augusto Pinto Carvalho como procurador da URBEMA, tanto na seara administrativa quanto na esfera do poder judiciário, além da juntada de pareceres assinados pelo referido advogado (fls. 253/276).

A Auditoria, por sua vez, entendeu não prosperar a argumentação trazida pela defesa, uma vez que não houve pronunciamento acerca do fato da existência de servidor no quadro da empresa pública, o Sr. Sérgio Marques Catão, contratado para prestar assessoria jurídica ao órgão.

Ou seja, o Corpo Técnico entendeu pela não comprovação das despesas em análise pelo fato da existência de servidor ao qual é encarregado da mesma função: assessoria jurídica.

Este Ministério Público de Contas, em análise dos autos e com a devida *venia*, entende que deve prosperar o posicionamento apresentado pela defesa, no sentido da comprovação dessas despesas, uma vez que foi juntada documentação que comprova a realização dos serviços contratados.

Consoante bem ponderou o Órgão Ministerial, não há de se falar em despesa não comprovada, ante a documentação carreada nos autos.

Ante o exposto, VOTO, no sentido de:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas de 2021 em exame, sob a responsabilidade dos Senhores JOÃO BATISTA DA SILVA SANTIAGO (01/01 a 07/11) e JOSÉ ALDO CABRAL PEREIRA (08/11 a 31/12);

II) RECOMENDAR à atual gestão aperfeiçoar a ação pública, para que os processos administrativos relacionados às contratações diretas cumpram as exigências legais e todos os elementos necessários estejam devidamente comprovados, assim como para aprimorar as informações divulgadas, privilegiando a clareza e transparência dos dados; 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.

**2ª CÂMARA***PROCESSO TC 04125/22***DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC 04125/22**, referentes à análise da Prestação de Contas Anuais advinda da **Empresa Municipal de Urbanização da Borborema**, referente ao exercício financeiro de **2021**, de responsabilidade dos Senhores **JOÃO BATISTA DA SILVA SANTIAGO** (01/01 a 07/11) e **JOSÉ ALDO CABRAL PEREIRA** (08/11 a 31/12), **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 prestação de contas em exame;

II) RECOMENDAR à atual gestão aperfeiçoar a ação pública, para que os processos administrativos relacionados às contratações diretas cumpram as exigências legais e todos os elementos necessários estejam devidamente comprovados, assim como para aprimorar as informações divulgadas, privilegiando a clareza e transparência dos dados; 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), 20 de dezembro de 2022.

Assinado 22 de Dezembro de 2022 às 07:57



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 22 de Dezembro de 2022 às 10:49



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO