



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

Origem: Câmara Municipal de Algodão de Jandaíra

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Rodrigo da Silva Luna (ex-Presidente)

Contadores: Alexandre Aureliano Oliveira Farias (CRC/PB 8822/O)

Djair Jacinto de Moraes (CRC/PB 1308/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Algodão de Jandaíra. Exercício de 2018. Cumprimento integral dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regularidade. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 02727/19

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Algodão de Jandaíra**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor RODRIGO DA SILVA LUNA.

Durante o exercício de 2018, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão, oportunidade em que foram lavrados três relatórios de acompanhamento e emitido um alerta.

Encerrado o ano, a matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** (fls. 75/79), pelo Técnico de Contas Públicas (TCP) Flávio Roberto Gondim Vital, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Emmanuel Teixeira Burity.

Seguidamente, ante a ausência de indicação de máculas, o processo foi enviado para a Auditoria para aguardar o envio da prestação de contas, a qual foi apresentada, conforme elementos de fls. 85/117.

Depois foi acostado o **Relatório PCA – Análise Defesa** (fls. 141/148), de autoria daquele Chefe de Divisão, sob a supervisão ao ACP Plácido Cesar Paiva Martins Junior (Chefe de Departamento).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

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 375/2017) **estimou** as transferências em **R\$700.000,00** e **autorizou despesas** em igual valor, sendo efetivamente **transferidos** R\$669.979,68 e **executadas despesas** no valor de R\$662.240,17;
- 1.3.** Houve indicação de despesa com justificativa de dispensa ou inexigibilidade de **licitação** sem amparo na legislação, com descumprimento do Parecer Normativo PN TC 00016/17;
- 1.4.** O **gasto total** do Poder Legislativo (R\$669.979,71) foi de **6,92%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$9.571.138,75), dentro do limite constitucional de 7%;
- 1.5.** A despesa com **folha de pagamento** de pessoal atingiu o percentual de **64,6%**, 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\$90.890,45, houve pagamento de R\$94.980,24, a maior em R\$4.089,79.

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

- 2.1.** As **despesas com pessoal** (R\$527.791,89) corresponderam a **3,86%** 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**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

- 2.3. Os **relatórios** de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados conforme a legislação;
3. Não houve registro de **denúncia**.
4. Não foi realizada **diligência** na Câmara Municipal.

Ao término do Relatório PCA – Análise de defesa, a Auditoria apontou uma inconformidade, referente à indicação de despesa com justificativa de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, com descumprimento do Parecer Normativo PN – TC 00016/17.

Devidamente notificada para se manifestar sobre o relatório de Auditoria, a autoridade responsável apresentou os elementos de fls. 152/155. Depois de examiná-los, foi proferido **relatório de análise de defesa** (fls. 169/173), de lavra daqueles mesmos ACP e Chefe de Departamento, mantendo o entendimento anteriormente expandido.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 176/184), pugnou pela:

“a. Regularidade com ressalvas das contas de gestão do ex-Gestor da Câmara Municipal de Algodão de Jandaíra, de responsabilidade do Sr. Rodrigo da Silva Luna, relativas ao exercício de 2018;

b. Aplicação de multa ao mencionado ex-Gestor com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB, por diversos fatos, conforme analisado acima, e de forma individualizada para cada fato, a rigor do art. 201 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

c. Envio de recomendações à Câmara Municipal de Algodão de Jandaíra: haja respeito ao disposto na Lei n.º 8.666/93, realizando-se sempre que necessário o procedimento licitatório, inclusive em casos de contratação de serviços advocatícios e contábeis que não se encaixem precisamente na regra do art. 25, II, na linha do PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17”.

Seguidamente, o processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme certidão de fl. 185.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

O Órgão de Instrução indicou haver a Câmara Municipal descumprido o Parecer PN – TC 00016/17, pois houve a contratação, no período, por meio de inexigibilidade de licitação, de assessoria jurídica junto à Advogada GEANNINE DE LIMA VITORIO FERREIRA e de assessoria contábil através do escritório CONPLAN – SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO LTDA-ME, nos valores indicados no SAGRES:

Empenhos (de 01/01/2018 a 31/12/2018)	
Fornecedor	
Agrupamentos	Valores
	Soma(Valor Pago)
> GEANNINE DE LIMA VITORIO FERREIRA (12)	R\$ 24.000,00
> CONPLAN-SERV.DE CONT.E PLANEJ.ORÇAMENTÁRIO LTDA-ME. (12)	R\$ 32.400,00

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

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.

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 ...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

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.

*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).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

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 inexistência 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 inexistência 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 inexistência 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

As contratações foram adequadamente formalizadas em procedimentos administrativos de inexigibilidade de licitação 02/2017 e 01/2018, já protocolados neste Tribunal (Documento TC 47961/17 e Documento TC 08162/18), cujos procedimentos formais não foram questionados. Consulta através do portal tce.pb.gov.br (Mural de Licitações).

Licitações realizadas e homologadas

Ente: Algodão de Jandaíra
 Jurisdicionado: Câmara Municipal de Algodão de Jandaíra
 Modalidade: Inexigibilidade
 Objeto:
 Homologada entre: 01/01/2017 e 31/12/2018

Listagem de licitações realizadas

Jurisdicionado	Número	Modalidade	Valor	Data Homologação	Situação	Objeto	Edital	Protocolo no TCE
Câmara Municipal de Algodão de Jandaíra	00001/2018	Inexigibilidade	R\$ 32.400,00	16/01/2018	Homologada	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM CONTABILIDADE PÚBLICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALGODÃO DE JANDAÍRA.		Doc 08162/18
Câmara Municipal de Algodão de Jandaíra	00002/2017	Inexigibilidade	R\$ 14.000,00	03/07/2017	Homologada	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA NA DEFESA DOS INTERESSES DA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALGODÃO DE JANDAÍRA.		Doc 47961/17

Nesse compasso, não há cogitar descumprimento do Parecer Normativo PN – TC 00016/17 com os elementos constantes dos autos e dos sistemas informativos deste Tribunal, 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; **c) RECOMENDAR** à gestão da Câmara 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; e **d) 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05455/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05455/19**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **Algodão de Jandaíra**, relativa ao exercício de **2018**, sob a responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor **RODRIGO DA SILVA LUNA**, **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;

III) RECOMENDAR à gestão da Câmara 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; e

IV) 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 – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa (PB), 29 de outubro de 2019.

Assinado 31 de Outubro de 2019 às 15:02



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 31 de Outubro de 2019 às 14:51



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 4 de Novembro de 2019 às 15:42



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO