



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

Origem: Câmara Municipal de Livramento

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Aliomar Soares de Araújo (Presidente)

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

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

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

ACÓRDÃO AC2 - TC 01554/19

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Livramento**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor ALIOMAR SOARES DE ARAÚJO.

Durante o exercício de 2018, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão, oportunidade em que foi lavrado um relatório de acompanhamento.

Encerrado o ano, a matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** (fls. 59/64), pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Rafael Moraes de Lima, subscrito pela Chefe de Divisão ACP Roseana Bandeira de Noronha Teixeira.

Seguidamente, em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o gestor foi notificado para ter ciência do conteúdo do relatório prévio e, conforme o caso, apresentar defesa quanto aos fatos elencados pela Unidade Técnica, nos moldes da certidão de fl. 65.

Apresentação da prestação de contas anuais e, conjuntamente, da defesa quanto ao relatório prévio. Elementos anexados às fls. 71/98 e 99/138, respectivamente.

Depois foi acostado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 142/151, de autoria do mesmo ACP e revisado também pela mesma Chefe de Divisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

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 517/2017) estimou as transferências em **R\$822.403,00** e autorizou despesas em igual valor, sendo efetivamente transferidos R\$692.764,56 e executadas despesas no valor de R\$692.817,26;

1.3. Não houve indicação de despesa sem licitação;

1.4. O gasto total do Poder Legislativo (R\$692.817,26) foi de **7%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$9.896.635,96), dentro do limite constitucional de 7%;

1.5. A despesa com **folha de pagamento** (R\$449.402,00) atingiu o percentual de **64,87%**, 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\$95.886,42, houve pagamento de R\$98.868,44, acima R\$2.982,02 do valor estimado.

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

2.1. As **despesas com pessoal** (R\$548.270,44) corresponderam a **3,03%** da receita corrente líquida do Município, dentro do índice máximo de 6%;

2.2. No final do exercício, não houve **saldo a pagar de despesas com pessoal**;

2.3. Os **relatórios** de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados conforme a legislação;

3. Não houve registro de **denúncia** no período analisado;

4. Não foi realizada **diligência** na Câmara Municipal.

5. Ao término do Relatório PCA – Análise de Defesa, a Auditoria apontou a permanência de inconformidades referentes à: **5.1.** Inobservância do Parecer Normativo PN – TC 00016/17 no que tange às despesas com assessorias administrativas ou judiciais; e **5.2.** Contratação de pessoal para realização de atividade rotineira da Câmara Municipal, desvirtuando-se o vínculo empregatício através da incorreta classificação da despesa.

6. Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 154/161), pugnou pela regularidade com ressalvas das contas, aplicação de multa e envio de recomendações.

7. O processo foi agendado, com as intimações de estilo (fl. 162).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

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 05420/19

Feitas as considerações iniciais passa-se a comentar as irregularidades listadas pelo Órgão Técnico como remanescentes:

Inobservância do Parecer Normativo PN – TC 00016/17 no que tange às despesas com assessorias administrativas ou judiciais.

O Órgão de Instrução indicou haver a Câmara Municipal descumprido o Parecer Normativo PN - TC 00016/17, pois, durante o ano, realizou pagamento no montante de R\$48.000,00, referente à consultoria e assessoria contábil, e de R\$42.000,00, referente à assessoria jurídica que deveriam ser exercidas por servidores públicos efetivos.

Nesse ponto, o Órgão de Instrução sublinha que esse Tribunal de Contas admite a contratação de assessorias por meio de inexigibilidade de licitação quando atendidas todas as normas previstas na Lei Federal 8666/93 e que a regra geral é de que tais serviços sejam realizados por servidores públicos efetivos, mas quando presente a excepcionalidade da situação, pode ser utilizada a inexigibilidade, mencionando também decisão do STJ sobre a matéria.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

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;

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

Após, como bem consiga 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.

As contratações foram adequadamente formalizadas em procedimentos administrativos de inexigibilidades de licitação 0001/2018 e 0002/2018, já protocolados neste Tribunal (Documento TC 09128/18 e Documento TC 18624/18), cujo procedimento formal não foi questionado.

Contratação de pessoal para realização de atividade rotineira da Câmara Municipal, desvirtuando-se o vínculo empregatício através da incorreta classificação da despesa.

Indicou o Órgão Técnico que as seguintes despesas foram erroneamente classificadas como “Serviços de Terceiros – Pessoa Física” (Elemento 36):

Credor	Serviço	Valor	Empenhos
Felipe Costa Diniz	Manutenção e atualização mensal do web site institucional da Câmara Municipal	R\$ 1.200,00	05 e 31
Kivia Kellen do Nascimento Araújo Souza	Manutenção e atualização mensal do web site institucional da Câmara Municipal	R\$ 6.000,00	54, 74, 102, 120, 137, 161, 176, 206, 222 e 245



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

A manutenção do sítio da Câmara Municipal na internet, em que pese ser uma atividade frequente, não pode ser tida como atividade rotineira do Legislativo Municipal. As atividades inerentes ao Poder Legislativo são aquelas administrativas e técnicas, além da própria atividade legislativa. No caso, os serviços são reconhecidamente eventuais, não necessitando de um servidor apenas para exercê-los. Por outro lado, é requerida certa especialização do profissional da área da informática que, por vezes não existe nos quadros do Ente. Eis a linha trilhada no parecer ministerial:

Por outro lado, é de bom tom frisar também que nem todos os casos de terceirização de serviços se caracterizam como substituição ilegal de servidores e empregados públicos. Há uma forte tendência no entendimento da possibilidade de haver terceirização para atividade-meio, enquanto o art. 37, II, da Constituição Federal, que trata da realização de concurso público, aplicar-se-ia apenas para as contratações de atividades-fim (Súmula 331 do TST).

Desse modo, sempre em que não se caracterizar a relação empregatícia (subordinação, pessoalidade e não eventualidade), em atividade meio, pode haver a contratação terceirizada. A terceirização nada mais é que atribuir a serviços e afazeres que podem perfeitamente ser executados sem controle efetivo e imediato do tomador principal desses mesmos serviços e afazeres.

Não é a atividade permanente ou ordinária que define o terceirizado, mas sim a falta de subordinação jurídica. Atividades de manutenção de som, digitação, manutenção do prédio, são exemplos de atividades/necessidades rotineiras da administração, mas que podem ser terceirizadas e, de todo modo, mesmo quando incluídos tais gastos, na análise em tela, não houve ultrapassagem de qualquer limite da LRF.

Com os elementos dos autos, não é possível atestar irregularidade no registro da despesa.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara decida: **a) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; **b) JULGAR REGULAR** a prestação de contas ora examinada; e **c) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05420/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05420/19**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **Livramento**, relativa ao exercício de **2018**, sob a responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor ALIOMAR SOARES DE ARAÚJO, com a declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II) JULGAR REGULAR a prestação de contas ora examinada; e

III) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa, 09 de julho de 2019.

Assinado 10 de Julho de 2019 às 07:55



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 9 de Julho de 2019 às 12:10



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 9 de Julho de 2019 às 14:01



Bradson Tibério Luna Camelo
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO