



## 2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04206/22*

Origem: Câmara Municipal de Serra Redonda

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021

Responsável: Manasses Bruno Alves de Lima (Presidente)

Contador: Arthur José Albuquerque Gadêlha (CRC/PB 3419/O)

Advogado: Herculano Belarmino Cavalcante (OAB/PB 9006)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Câmara Municipal de Serra Redonda. Exercício de 2021. 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 02306/22

#### RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Serra Redonda**, relativa ao exercício de **2021**, de responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor MANASSES BRUNO ALVES DE LIMA.

Durante o exercício de 2021, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão (TC 00204/21), com a elaboração de **cinco** alertas.

A Auditoria lavrou **Relatório Inicial** (fls. 293/302), através do Auditor de Controle Externo (ACE) Érika Manuella de Andrade Campos, subscrito pelo ACE Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), com as seguintes colocações e observações:

- 1. Na gestão geral:**
  - 1.1.** A **prestação de contas** foi enviada dentro do prazo legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
  - 1.2.** A lei orçamentária anual (Lei 629/2020) **estimou** as transferências em R\$840.945,00 e **autorizou despesas** em igual valor, sendo efetivamente **transferidos** R\$805.416,48 e **executadas despesas** no valor de R\$805.458,12;
  - 1.3.** Não foi indicada despesa sem **licitação**;



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

- 1.4. O **gasto total** do Poder Legislativo (R\$805.458,12) foi de **7%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$11.505.989,91), dentro do limite constitucional de 7%;
- 1.5. A despesa com **folha de pagamento** (R\$435.454,49) atingiu o percentual de **54,07%**, 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 sem indicação de recebimento em excesso;
- 1.8. Constatou-se, nos recolhimentos dos encargos **previdenciários** patronais, que, para um valor estimado de R\$91.445,44, houve pagamento de R\$97.559,97, perfazendo uma diferença a maior de R\$6.114,53 em relação à estimativa.
2. **Na gestão fiscal (Lei Complementar 101/2000):**
  - 2.1. As **despesas com pessoal** (R\$533.014,46) corresponderam a **R\$2,84%** da receita corrente líquida do Município (R\$18.798.598,73), 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 **denúncia** durante o exercício em análise.
4. Não foi realizada **diligência** na Câmara Municipal.

Ao término do Relatório, a Auditoria apontou irregularidade relacionada ao excesso de despesas com combustíveis, no valor de R\$10.886,33; despesas irregulares com Assessorias e Consultorias no valor de R\$99.600,00; e ausência de comprovação da efetiva prestação de serviços, no valor de R\$12.000,00.

Notificações de estilo e defesa apresentada às fls. 308/427.

Análise de defesa pela Auditoria (fls. 435/449), cujo relatório produzido pelo Auditor de Controle Externo (ACE) Sebastião Taveira Neto, subscrito pelo ACE Gláucio Barreto Xavier (Chefe de Departamento), assim concluiu:



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

### CONCLUSÃO

Ante o exposto, e após a análise da defesa apresentada por Manasses Bruno Alves de Lima – Doc. TC Nº 74080/22 – pág. 308/427, no entendimento desta Auditoria, ficam mantidas as seguintes irregularidades:

- Excesso de despesas com combustíveis, no valor de R\$ R\$ 10.886,33 (Item 7.1) – item 1 deste Relatório;
- Despesas irregulares com Assessorias e Consultorias no valor de R\$ 99.600,00, contrariando o Parecer PN TC 16/2017 (Item 7.2) – item 2 deste Relatório.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 452/461), pugnou da seguinte forma:

### Conclusão

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

**1. Irregularidade das contas do Sr. Manasses Bruno Alves de Lima**, na condição de gestor da **Câmara Municipal de Serra Redonda/PB**, relativa ao exercício de 2021;

**2. Imputação de débito** no valor de R\$ 7.780,72 referente a despesas excessivas com combustíveis;

**3. Aplicação de multa** ao Gestor interessado, na forma dos arts. 55 e 56, II, da LOTCE/PB;

O julgamento foi agendado para a presente Sessão, com as intimações de estilo (fl. 462).



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

**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).

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”*.<sup>1</sup>

No ponto, o exame da Auditoria identificou as irregularidades a seguir.

**Excesso de despesas com combustíveis, no valor de R\$10.886,33.**

A Unidade Técnica, fls. 297/298, indicou possível excesso na aquisição de combustíveis.

Eis a análise:

*“De acordo com levantamento procedido com as informações disponibilizadas no SAGRES, constata-se despesas realizadas com combustíveis no período compreendido de 2019 a 2021, pela Câmara Municipal de Serra Redonda, conforme demonstrado a seguir:*

<sup>1</sup> VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

EXERCÍCIO			VARIAÇÃO 2021 X 2022	
2019	2020	2021	Em R\$	Em %
R\$5.947,18	R\$7.780,72	R\$18.667,05	10.886,33	139,91%

Fonte: SAGRES – Valores pagos aos Fornecedores AutoPosto JE de Combustíveis LTDA e Posto BELL Com. De Combustíveis LTDA

*Do demonstrativo anterior, observa-se um aumento de despesas com combustíveis no valor de R\$10.886,33, correspondendo a 139,91% quando comparados os gastos do exercício de 2021 em relação aos realizados no exercício de 2020.*

*Tal acréscimo de despesa não se justifica, eis que o Poder Legislativo Municipal de Serra Redonda ainda se encontrava com as atividades administrativas reduzidas, em razão da pandemia do COVID-19, em cumprimento aos decretos vigentes.”*

Em sua defesa, fls. 310/312, o Gestor alegou que:

*“Entretanto, conforme se demonstrará adiante, a comparação em gastos não é a forma fidedigna e justa para se concluir pelo aumento da despesa no valor de R\$ 10.886,33, como se esse valor tivesse efetiva correspondência com o aumento de consumo no período, sem considerar a elevação dos preços dos derivados de petróleo, que, de 2020 para 2021, em relação à gasolina, foi na ordem de 48% (quarenta e oito por cento), conforme se comprova pelas notas fiscais dos meses de dezembro/2020 e dezembro/2021, em anexo.*

*Respeitosamente, também não é correto concluir-se que o acréscimo da despesa não se justifica em 2021, sob o prisma que o Poder Legislativo Municipal se encontrava com as atividades administrativas reduzidas em decorrência da pandemia do COVID-19, haja vista que tal afirmação não condiz com a realidade local no referido ano.*

*Ora, é consabido que 2020 foi o ano do ápice da pandemia, o ano do “para tudo, fecha tudo”, e que 2021 foi o ano de retomada das atividades, que na Câmara Municipal de Serra Redonda não foram paralisadas em momento algum, pelo contrário, pois tanto as ações administrativas e parlamentares como as atividades de plenário foram realizadas durante todo o tempo de forma presencial, adotando-se as medidas de proteção e distanciamento físico entre os vereadores, restringindo-se apenas a presença de público, com as sessões sendo transmitidas pela internet.*



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

*Além disso, fatos outros ainda demonstram que os gastos em 2021 não foram excessivos e se justificam, pelos seguintes motivos:*

*1º) nos últimos anos foram registrados aumentos descomunais nos preços dos combustíveis, em relação à gasolina, de 2020 para 2021, a elevação dos preços foi na ordem de 48% (quarenta e oito por cento). Portanto, sendo feita a desindexação desse aumento a diferença nos gastos apontada pela Auditoria cairia de R\$ 10.886,33 para R\$ 1.926,14, dentro dos limites do razoável, portanto. Ademais, outros fatores devem ser sopesados nessa análise, tais como:*

*2º) Quando o atual presidente assumiu o comando do Poder Legislativo em janeiro de 2021 encontrou o veículo da Câmara (fiat/palio placa QFF2729) funcionando, porém, precariamente, precisando de reparos, prova disso é que a partir do mês de fevereiro de 2021 já foram realizados serviços de manutenção preventiva e corretiva no sistema de injeção eletrônica. E, meses depois, serviços de retífica e reparo do motor; conserto da parte elétrica, etc, conforme documentos fiscais em anexo, o que, por si só, já justifica tanto um consumo menor nos anos anteriores, principalmente em 2020 por ter sido o ano do auge da pandemia, como a elevação do consumo no ano de 2021 quando ocorreu a retomada das atividades e, conseqüentemente, o uso mais frequente do veículo.*

*3º) O atual presidente tem forte ligação com a zona rural, com atuação marcante na defesa dos interesses dos seus habitantes, por isso, tem pautado a sua atividade parlamentar com foco na fiscalização do Executivo e na recepção das demandas oriundas das comunidades rurais especialmente relacionadas à conservação das estradas, fornecimento de água potável, transporte escolar, funcionamento das escolas e dos PSFs, iluminação pública e assistência social aos mais vulneráveis. O que, obviamente, requer deslocamentos e visitas constantes aos recantos do Município.*

*Como visto, Excelência, fazendo-se uma análise mais detida, abalizada e justa aos fatos, conclui-se que o aumento dos gastos se deu principalmente em razão da elevação dos preços dos derivados do petróleo, que não houve consumo excessivo de combustível em 2021, e que os gastos estão plenamente justificados.”*

A Unidade Técnica, fl. 437, não acatou os argumentos apresentados, pois entendeu que:

*“Os argumentos da defesa não devem e não podem prosperar, pois prendem-se a citar um aumento na ordem de 48,00%%, dos combustíveis e que a Auditoria levou em consideração apenas um valor monetário e não as quantidades.*

**2ª CÂMARA**

PROCESSO TC 04206/22

*No que diz respeito ao aumento de 48,00%, nos preços dos combustíveis citado pela defesa, esse percentual fica bem aquém do índice de incremento verificado no exercício em análise, constatado pela Auditoria, na ordem de 139,91%.*

*Com relação a quantidade verificou-se que não consta nos autos nenhum controle de abastecimento, a fim de comprovação das despesas. Registre-se que a Resolução Normativa RN-TC N° 05/2005, que disciplina o envio do controle de combustíveis e manutenção (peças e serviços) de veículos próprios e locados, encontra-se plenamente vigente.”*

O Ministério Público de Contas, fls. 454/456, assim se pronunciou:

*“A Defesa alega que houve um aumento substancial do preço da gasolina em 2021 comparado ao preço de 2020. Para comprovar o argumento, indica o preço da gasolina em dezembro de 2020 e o preço em dezembro de 2021.*

*Aqui, registre-se que não há como se alcançar o preço médio em um exercício em comparação a outro unicamente analisando o preço praticado em dezembro.*

*Entendo que a Auditoria deveria ter analisado o argumento e realizado os devidos cálculos a fim de demonstrar qual foi o aumento médio de preço entre os anos de 2021 e 2022.*

*O argumento do gestor tem sua lógica em tese, mas a forma de calcular o aumento médio é que foi equivocada. Ausentes tais cálculos, não há parâmetro efetivamente exato para que se possa realizar a análise correta.*

*Contudo, a imprecisão na definição do valor médio do combustível entre os dois exercícios não deve impedir que se acate a alegação de que houve aumento de um exercício para o outro, tendo em vista que essa foi uma tendência perceptível. Nesse sentido, aplicando-se um aumento de 48% (alegado pelo interessado) no valor de R\$7.780,72 (consumo em 2020), se chega ao valor de R\$11.515,47. Nesse cenário, a diferença entre este último valor para o montante efetivamente gasto em 2021 (R\$18.667,05) seria de R\$7.151,58.*

*Outro argumento da Defesa menciona que a diferença também decorreu do fato de que em 2020 houve diversas medidas de lockdown e que apenas em 2021 a normalidade foi gradativamente sendo restabelecida.*



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

*Tal argumento não se sustenta, pois no Relatório Inicial se verificou que em 2019 a despesa foi de R\$5.947,18 e em 2020 foi de R\$7.780,72. Pela lógica do gestor, a despesa em 2020 deveria ter sido, inclusive, menor. Nesse sentido, não se acata tal argumento.*

*Por fim, o gestor alega ter havido maior presença da Câmara na zona rural do Município.*

*Tal argumento poderia ter sua razão, caso o gestor demonstrasse sua agenda oficial e a comparasse com os trajetos comprovados do veículo. Outra forma de se conferir maior robustez a suas alegações seria a demonstração de que estaria sendo devidamente observado o regramento da RN-TC 05/2005, que dispõe sobre o controle de consumo de combustível. No entanto, sem tal demonstração, não há como se acatar o argumento defensivo.*

*Nesse sentido, tendo sido apresentada uma considerável alteração no consumo de combustível entre os exercícios, mesmo com a consideração a favor do interessado de seu argumento de elevação dos preços, e sem a apresentação de argumentos minimamente passíveis de demonstração por parte da Defesa, entende este MPC que a falha persiste, devendo haver redução do montante não esclarecido para R\$7.780,72.”*

Como se pode constatar, a Unidade Técnica adotou como parâmetro a comparação dos valores monetários totais da despesa de combustível no exercício de 2019 e 2021. Vejamos:

*“De acordo com levantamento procedido com as informações disponibilizadas no SAGRES, constata-se despesas realizadas com combustíveis no período compreendido de 2019 a 2021, pela Câmara Municipal de Serra Redonda, conforme demonstrado a seguir:*

EXERCÍCIO			VARIÇÃO 2021 X 2022	
2019	2020	2021	Em R\$	Em %
R\$5.947,18	R\$7.780,72	R\$18.667,05	10.886,33	139,91%

Fonte: SAGRES – Valores pagos aos Fornecedores AutoPosto JE de Combustíveis LTDA e Posto BELL Com. De Combustíveis LTDA

*Do demonstrativo anterior, observa-se um aumento de despesas com combustíveis no valor de R\$10.886,33, correspondendo a 139,91% quando comparados os gastos do exercício de 2021 em relação aos realizados no exercício de 2020.”*



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 04206/22

Entretanto, o parâmetro utilizado pela Unidade Técnica, qual seja, considerar apenas o montante gasto anual, a rigor, não se mostra adequado, pois, consultando o Sistema SAGRES, observa-se que nos exercícios utilizados para comparação (2019, 2020 e 2021), a aquisição dos combustíveis ocorreu de forma não regular, a exemplo do exercício de 2019, que houve aquisição para quatro meses, enquanto que no exercício de 2021, a aquisição foi para oito meses, vejamos:

**Combustível gasto em 2019**

▼ POSTO BELL COM. COMBUSTÍVEIS LTDA. (4)		R\$ 5.947,18	R\$ 5.947,18	R\$ 5.947,18
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA REDONDA	04 de abril	R\$ 1.803,49	R\$ 1.803,49	R\$ 1.803,49
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA REDONDA	06-Junho	R\$ 1.026,00	R\$ 1.026,00	R\$ 1.026,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA REDONDA	09-Setembro	R\$ 1.200,26	R\$ 1.200,26	R\$ 1.200,26
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA REDONDA	12-Dezembro	R\$ 1.917,43	R\$ 1.917,43	R\$ 1.917,43

**Combustível gasto em 2020**

▼ POSTO BELL COM. COMBUSTÍVEIS LTDA. (8)		R\$ 7.780,72	R\$ 7.780,72	R\$ 7.780,72
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	02-Fevereiro	R\$ 1.807,42	R\$ 1.807,42	R\$ 1.807,42
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	04 de abril	R\$ 750,20	R\$ 750,20	R\$ 750,20
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	06-Junho	R\$ 450,11	R\$ 450,11	R\$ 450,11
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	07-Julho	R\$ 600,01	R\$ 600,01	R\$ 600,01
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	08-Agosto	R\$ 853,00	R\$ 853,00	R\$ 853,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	09-Setembro	R\$ 676,01	R\$ 676,01	R\$ 676,01
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	11-Novembro	R\$ 739,98	R\$ 739,98	R\$ 739,98
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	12-Dezembro	R\$ 1.903,99	R\$ 1.903,99	R\$ 1.903,99

**Combustível gasto em 2021**

▼ AUTO POSTO JE COMBUSTÍVEIS LTDA (11)		R\$ 18.667,05	R\$ 18.667,05	R\$ 18.667,05
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	02-Fevereiro	R\$ 450,00	R\$ 450,00	R\$ 450,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	03-Março	R\$ 860,00	R\$ 860,00	R\$ 860,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	03-Março	R\$ 701,01	R\$ 701,01	R\$ 701,01
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	04 de abril	R\$ 1.620,00	R\$ 1.620,00	R\$ 1.620,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	05-Maio	R\$ 1.950,00	R\$ 1.950,00	R\$ 1.950,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	07-Julho	R\$ 1.750,00	R\$ 1.750,00	R\$ 1.750,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	08-Agosto	R\$ 2.225,00	R\$ 2.225,00	R\$ 2.225,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	08-Agosto	R\$ 1.870,00	R\$ 1.870,00	R\$ 1.870,00
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	10-Outubro	R\$ 2.200,01	R\$ 2.200,01	R\$ 2.200,01
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	11-Novembro	R\$ 2.276,04	R\$ 2.276,04	R\$ 2.276,04
> 01001 - CÂMARA MUNICIPAL	12-Dezembro	R\$ 2.764,99	R\$ 2.764,99	R\$ 2.764,99



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

Nesse sentido, não se vislumbra parâmetro robusto para permanência da mácula sem que se demonstrasse outros fatores que componentes do gasto, como a quantidade efetiva adquirida, levando em consideração, inclusive, a oscilação de preços ocorrida entre os exercícios de 2019 e 2021 que, por sua vez, é estabelecida pelos órgãos reguladores.

Assim, a mácula não prospera.

**Despesas irregulares com Assessorias e Consultorias no valor de R\$ 99.600,00, contrariando o Parecer PN TC 16/2017.**

A Auditoria (fl. 298) indicou irregularidade na contratação de serviços de assessoria jurídica, administrativa e contábil por meio de inexigibilidade de licitação, quais sejam:

Credor	Objeto	Valor (R\$)
ARTHUR JOSE ALBUQUERQUE GADELHA ME	Assessoria Contábil	48.000,00
LUCIA MARIA QUEIROZ CARVALHO DE AZEVEDO	Assessoria Administrativa	12.000,00
HERCULANO BELARMINO CAVALCANTE	Assessoria Jurídica	39.600,00
<b>TOTAL</b>		<b>99.600,00</b>

Da defesa apresentada (fls. 313/322), o Gestor alegou que: as contratações foram feitas em conformidade com o art. 25 da Lei Federal 8.666/93 e com a Lei Federal 14.039/20; e os serviços foram devidamente prestados.

Ao analisar a defesa, a Auditoria arrematou (fl. 447):

*“O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, por meio do Parecer PN TC 16/2017, possui entendimento no sentido de que a prestação de serviços de assessorias administrativas, contábeis ou jurídicas, em regra, deve ser realizada por servidores públicos efetivos. Admite-se, apenas em caráter excepcional, a contratação direta por inexigibilidade, quando os serviços forem tão singulares e excepcionais, que não possam ser atendidos pelos quadros de pessoal da Administração Pública.*

*Inexiste, no presente processo, a comprovação dos requisitos simultâneos exigidos pelo art. 25, II da Lei de Licitações e contratos, quais sejam: inviabilidade de competição, singularidade do serviço e notória especialização do contratado.*



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

*A defesa apresentada não esclarece o quão excepcional é o serviço prestado pelas consultorias e assessorias a ponto de justificar a contratação direta. As contratações realizadas, nitidamente, são para a prestação de serviços contínuos e rotineiros da municipalidade. Desta feita, os argumentos trazidos não possuem o condão de sanar a irregularidade em comento.”*

Para o Ministério Público de Contas (fls. 457/461):

*“No ordenamento jurídico pátrio, a regra é que para a contratação de fornecimento de bens e serviços pela Administração Pública seja necessária a realização de procedimento específico de licitação, e apenas em casos previstos em Lei e nas ocasiões de inviabilidade de concorrência é que há possibilidade de dispensa ou inexigibilidade de realizar esse procedimento específico, devendo, contudo, haver procedimento licitatório.*

*É como dispõe o art. 37, XXI, da CF:*

*Art. 37. (...) (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

*Como se percebe, a legislação ressalva algumas situações em que a contratação poderá ocorrer de modo direto.*

*Trata-se das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, que se encontram respectivamente nos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93. No caso específico da inexigibilidade, ora em discussão, a legislação prevê a seguinte disposição:*

*Lei n.º 8.666/93 Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão do registro de comércio do local em que se realizaria a licitação ou obra, ou serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; II – para a contratação de serviços*

**2ª CÂMARA**

PROCESSO TC 04206/22

*técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais e empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.*

*Assim, os pressupostos para a inexigibilidade de licitação relativa ao caso dos autos (inciso II acima), nos termos acima expostos, podem ser sintetizados na ideia de singularidade do objeto ou de ofertantes. Nessa temática, vale ressaltar o teor do anteriormente citado Parecer Normativo 16/17, emitido por este Tribunal:*

*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).*

*Ocorre que no dia 18/08/2020 foi publicada a Lei nº 14.039/20, que buscou dar novos contornos à discussão:*

*Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:*

*“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”*

*Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:*

*“Art. 25.*



## 2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04206/22

*§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.*

*§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”*

*A interpretação literal da Lei nº 14.039/2020 leva à conclusão de que se os serviços jurídicos e contábeis forem realizados por profissional ou sociedade com notória especialização, automaticamente estaria permitida a inexigibilidade. É como se houvesse uma presunção legal de singularidade do serviço.*

*Na situação dos autos, a Unidade Técnica não enfatizou a questão da notória especialização, que acaba sendo ainda mais flexível do que a discussão sobre a singularidade. Apenas se questionou o uso da inexigibilidade para esse tipo de contratação.*

*Vale salientar que a Defesa apresentou elementos que apontam, de algum modo, para a especialização dos contratados para os serviços contratados, além de citar precedentes deste TCE que admitem esse tipo de contratação direta, apesar da existência do referido Parecer Normativo.*

*Há questionamentos quanto à constitucionalidade dessa alteração normativa citada, que, aliás, havia sido vetada pela Presidência da República justamente sob alegação de inconstitucionalidade. No entanto, diante dessa controvérsia recentemente inaugurada, entendo que, ao menos nesse primeiro momento, enquanto a discussão amadurece neste Tribunal e nos demais órgãos que lidam com a matéria, deve ser alterado o entendimento até aqui adotado por este signatário antes da alteração legislativa referida, afastando a conclusão no sentido de que o fato comporta multa, sem prejuízo de novo posicionamento futuro quanto à discussão.*

*No caso dos autos, porém, as considerações acima se aplicam mais claramente para os serviços jurídicos e contábeis, notadamente em virtude da alteração legislativa.*

*Com relação à assessoria administrativa, a própria Defesa indicou se tratar de contratação visando à prestação de serviços ordinários de auxílio à Comissão de Licitação do órgão.*

**2ª CÂMARA***PROCESSO TC 04206/22*

*Nesse caso, inexistem elementos nos autos que apontem para a singularidade fática do objeto, bem como inexistente legislação que presuma essa singularidade. Diante desse cenário, entende este MPC que a contratação via inexigibilidade para assessoria administrativa não se mostrou compatível com a legislação vigente, cabendo aplicação de multa (art. 56, II, LOTCE/PB).”*

No que tange aos serviços de assessoria jurídica e contábil, 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 04206/22

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 é circunstância que pode 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, reconhecido, 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 04206/22

*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 04206/22

*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 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:*

*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 04206/22

**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”**.

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

TCE-PB Tramita 22.5.9		Listagem de Processos		Listagem de Documentos		Gerenciar PUSH	
Câmara Municipal de Serra Redonda	00002/2021	Inexigibilidade	R\$ 32.000,00	14/04/2021	Homologada	01.01 - CÂMARA MUNICIPAL - 01.031.1001-2001 - Manutenção das Atividades da Câmara - Elemento de Despesa 3390-35 e Serviços de Consultoria e Elemento de Despesa 3390-39 - Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	Doc. 31502/21
Câmara Municipal de Serra Redonda	00001/2021	Inexigibilidade	R\$ 29.700,00	26/03/2021	Homologada	Prestação de Serviços de Assessoria Jurídica nas áreas de direito civil e administrativo, para representação jurídica, acompanhamento processual e resolução de pendências da Câmara Municipal de Serra Redonda junto ao Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e demais Instâncias Administrativas e Judiciais, inclusive manifestações e pareceres em sessões, processos legislativos e procedimentos afins.	Doc. 23048/21
Câmara Municipal de Serra Redonda	00001/2021	Dispensa (Art. 24 - Lei 8.666/93)	R\$ 10.800,00	22/03/2021	Homologada	Prestação de Serviços de Consultoria e Assessoria à Comissão permanente de Licitações e ao Pregoeiro da Câmara Municipal de Serra Redonda - "Casa Luiz Blu Pinheiro" - e elaboração de Contratos Administrativos do Ente junto à fornecedores e prestadores de serviços.	Doc. 22969/21

Assim procedendo, à míngua do exame analítico dos procedimentos, restou 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 contratou serviços técnicos profissionais especializados.

**Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: 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.**



## 2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04206/22*

### **DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04206/22**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da **Câmara Municipal de Serra Redonda**, relativa ao exercício de **2021**, sob a responsabilidade de seu Vereador Presidente, Senhor **MANASSES BRUNO ALVES DE LIMA**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

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

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

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

Registre-se e publique-se.  
TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.  
João Pessoa (PB), 18 de outubro de 2022.

Assinado 18 de Outubro de 2022 às 16:33



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 19 de Outubro de 2022 às 10:01



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO