



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02728/09

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Edson Francisco Camargo

EMENTA: PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PRESIDENTE DE CÂMARA DE VEREADORES – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Contratação de profissionais para serviços típicos da administração pública sem a implementação do devido concurso público – Desrespeito ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal – Não comprometimento do equilíbrio das contas, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Regularidade. Ressalva do parágrafo único do art. 126 do Regimento Interno do TCE/PB.

ACÓRDÃO APL – TC – 00436/10

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA PALMEIRA/PB*, relativa ao exercício financeiro de 2008, *SR. EDSON FRANCISCO CAMARGO*, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em *JULGAR REGULARES* as referidas contas, com a ressalva de 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.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 19 de maio de 2010

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02728/09

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos do exame das contas de gestão do ex-Presidente da Câmara Municipal de Nova Palmeira/PB, relativas ao exercício financeiro de 2008, Sr. Edson Francisco Camargo, apresentadas a este eg. Tribunal em 27 de março de 2009, mediante o Ofício n.º 015/2009, datado de 24 de março do mesmo ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 180/184, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas ao TCE/PB no prazo legal; b) a Lei Orçamentária Anual – Lei Municipal n.º 102/2007 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 316.617,71; c) a receita orçamentária efetivamente transferida durante o exercício foi da ordem de R\$ 316.617,71, correspondendo a 100% da previsão originária; d) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 316.617,71, representando, também, 100% dos gastos inicialmente fixados; e) o total da despesa do Poder Legislativo alcançou o percentual de 7,12% do somatório da receita tributária e das transferências efetivamente arrecadadas no exercício anterior pela Urbe – R\$ 4.444.205,76; f) os gastos com a folha de pagamento da Câmara Municipal abrangeram a importância de R\$ 155.189,42 ou 49,01% dos recursos transferidos (R\$ 316.617,71); e g) a receita extraorçamentária acumulada no exercício, bem como a despesa extraorçamentária executada no mesmo período, atingiram, cada uma, a soma de R\$ 18.827,89.

No tocante à remuneração dos Vereadores, verificaram os técnicos da DIAGM II que: a) os Membros do Poder Legislativo da Comuna receberam subsídios de acordo com o disciplinado no art. 29, inciso VI, alínea "a", da Lei Maior, ou seja, inferiores aos 20% dos estabelecidos para os Deputados Estaduais; b) os estipêndios dos Edis estiveram dentro dos limites instituídos na Lei Municipal n.º 052/2004, quais sejam, R\$ 2.000,00 para o Chefe do Legislativo e R\$ 1.000,00 para os demais Vereadores, devidamente reajustados em 9,3% pela Lei Municipal n.º 107/2008; e c) os vencimentos totais recebidos no exercício pelos referidos Agentes Políticos, inclusive os do então Presidente da Câmara, alcançaram o montante de R\$ 128.370,00, correspondendo a 2,68% da receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício pelo Município (R\$ 4.783.568,83), abaixo, portanto, do percentual de 5% fixado no art. 29, inciso VII, da Constituição Federal.

Especificamente, no tocante aos aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), assinalaram os inspetores da unidade técnica que: a) a despesa total com pessoal do Poder Legislativo, incluindo as obrigações patronais, alcançou a soma de R\$ 189.554,33 ou 2,83% da Receita Corrente Líquida – RCL da Comuna (R\$ 6.704.987,19), cumprindo, por conseguinte, os limites de 6% (máximo) e 5,7% (prudencial), estabelecidos, respectivamente, nos arts. 20, inciso III, alínea "a", e 22, parágrafo único, ambos da supracitada lei; e b) os Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs referentes aos dois semestres do período analisado foram encaminhados ao Tribunal dentro do prazo estabelecido na Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2004, foram publicados conforme determina o art. 55, § 2º, da LRF, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02728/09

contêm todos os demonstrativos exigidos na legislação de regência (Portaria n.º 574/2007 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN).

Ao final, os analistas da Corte apontaram, como irregularidade, a realização de despesas com assessoria jurídica e contábil sem licitação, na soma de R\$ 27.423,42.

Devidamente citado, fls. 186/188, o Presidente do Poder Legislativo durante o exercício financeiro de 2007, Sr. Edson Francisco Camargo, apresentou defesa, fls. 190/200, onde juntou documentos e argumentou, em síntese, que: a) os serviços de assessoria jurídica e contábil foram contratados pelo período de 06 (seis) meses, prorrogável por igual período; b) o gestor agiu em consonância com as determinações legais, inexistindo excesso de gastos e prejuízo ao erário; e c) as serventias são essenciais à manutenção das atividades da Casa Legislativa.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à unidade de instrução, que, ao examinar a referida peça processual de defesa, fls. 203/204, manteve a eiva inicialmente apontada.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Manuseando o conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pelo ex-Presidente da Câmara Municipal de Nova Palmeira/PB, Sr. Edson Francisco Camargo, relativas ao exercício financeiro de 2008, revelam, como única irregularidade remanescente, a ausência de procedimento licitatório para a contratação de serviços jurídicos (R\$ 14.730,00) e contábeis (R\$ 12.693,42), cuja despesa no período atingiu a soma de R\$ 27.423,42, fl. 180.

Com efeito, não obstante as recentes decisões deste Pretório de Contas acerca da admissibilidade da utilização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação dos referidos serviços, guardo reservas em relação a esse entendimento por considerar que tais despesas não se coadunam com aquela hipótese, tendo em vista não se tratarem de atividades extraordinárias que necessitam de profissionais altamente habilitados na área, sendo, portanto, atividades rotineiras da Casa Legislativa.

Nessa linha de raciocínio, impende citar o posicionamento, acerca da singularidade dos serviços técnicos, exarado pelo eminente doutrinador Marçal Justen Filho, que, em sua obra intitulada *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 5 ed., São Paulo: Dialética, 1998, p. 262, assim se manifesta, *in verbis*:

Como já observado, a natureza singular não é propriamente do serviço, mas do interesse público a ser satisfeito. A peculiaridade do serviço público é refletida na natureza da atividade a ser executada pelo particular. Surge, desse modo, a singularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02728/09

Com o intuito unicamente de exemplificar o posicionamento das diversas Cortes de Contas tupiniquins a respeito do assunto, transcreve-se decisão prolatada pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, *verbatim*:

Contrato. Inexigibilidade de Licitação. Nulidade do Contrato e Multa. É indispensável que os serviços técnicos sejam de natureza singular, assim não é bastante que o profissional tenha notória especialização. Existindo dois ou mais competidores aptos a oferecer os serviços necessários, a Administração terá de submeter-se à licitação. (TCE/RJ, Cons. Humberto Braga, RTCE/RJ n.º 29, jul./set./1995, p. 151)

Além do mais, como a própria norma preconiza, deve ficar evidenciada, nos autos, a notória especialização do profissional prestador dos serviços para se configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação. Nesse sentido, reproduz-se entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, *verbo ad verbum*:

Contratação de serviços técnicos profissionais especializados. Notória especialização. Inexigibilidade de licitação. Singularidade. O Decreto-lei n.º 2.300/96 já contemplava a espécie como de inexigibilidade de licitação, desde que evidenciada a natureza singular dos serviços. Tem natureza singular esses serviços, quando, por conta de suas características particulares, demandem para a respectiva execução, não apenas habilitação legal e conhecimentos especializados, mas também, ciência, criatividade e engenho peculiares, qualidades pessoais insuscetíveis de submissão a julgamento objetivo e por isso mesmo inviabilizadoras de qualquer competição. (TCE/SP, TC - 133.537/026/89, Cons. Cláudio Ferraz de Alvarenga, 29 nov. 1995).

Por sua vez, o colendo Tribunal de Contas da União – TCU estabilizou seu posicionamento acerca da matéria em análise através da, sempre atual, Súmula n.º 39, de 28 de dezembro de 1973, *ad litteram*:

A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com alínea "d" do art. 126, § 2º, do Decreto-lei 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (nosso grifo)

No âmbito judicial, verifica-se que Superior Tribunal de Justiça – STJ tem se posicionado pela necessidade da efetiva comprovação da inviabilidade de competição para a implementação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02728/09

do procedimento de inexigibilidade de licitação, consoante podemos verificar do extrato de ementa transcrito a seguir, *verbis*:

CRIMINAL. RESP. CRIME COMETIDO POR PREFEITO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REJEIÇÃO DA DENÚNICA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO E DE EMPRESA DE AUDITORIA PELO MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO DEMONSTRADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

I – A inviabilidade de competição, da qual decorre a inexigibilidade de licitação, deve ficar adequadamente demonstrada, o que não ocorreu *in casu*. (...) (STJ – 5ª Turma – RESP nº 704.108/MG, Rel. Ministro Gilson Dipp, Diário da Justiça, 16 mai. 2005, p. 402) (grifamos)

Sendo assim, o então Presidente da Câmara, Sr. Edson Francisco Camargo, deveria ter realizado o devido concurso público para a contratação dos referidos profissionais. Nesta direção, cabe destacar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos no *caput* e no inciso II, do art. 37, da Lei Maior, *ipsis litteris*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - (*omissis*)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (destaques inexistentes no texto de origem)

Abordando o tema em disceptação, o insigne Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara uma das facetas dessa espécie de procedimento adotado por grande parte dos gestores municipais, senão vejamos:

Não bastassem tais argumentos, o expediente reiterado de certos advogados e contadores perceberem verdadeiros “salários” mensais da Administração Pública, travestidos em “contratos por notória especialização”, em razão de serviços jurídicos e contábeis genéricos, constitui burla ao imperativo constitucional do concurso público. Muito fácil ser profissional



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02728/09

“liberal” às custas do erário público. Não descabe lembrar que o concurso público constitui meritório instrumento de índole democrática que visa apurar aptidões na seleção de candidatos a cargos públicos, garantindo impessoalidade e competência. JOÃO MONTEIRO lembrara, em outras palavras, que só menosprezam os concursos aqueles que lhes não sentiram as glórias ou não lhes absorveram as dificuldades. (grifos nossos)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *verbum pro verbo*:

AÇÃO POPULAR – PROCEDÊNCIA – PRESSUPOSTOS. Na maioria das vezes, a lesividade ao erário público decorre da própria ilegalidade do ato praticado. Assim o é quando dá-se a contratação, por município, de serviços que poderiam ser prestados por servidores, sem a feitura de licitação e sem que o ato tenha sido precedido da necessária justificativa. (STF – 2ª Turma – RE n.º 160.381/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, Diário da Justiça, 12 ago. 1994, p. 20.052)

No entanto, apesar da permanência desta irregularidade, fls. 203/204, não foi mencionado nos autos o pagamento de valores acima dos preços praticado no mercado, inexistindo, a princípio, prejuízo aos cofres da Edilidade. Na realidade, o exame das presentes contas tornou evidente a regularidade na aplicação dos valores mobilizados pelo Poder Legislativo durante todo o exercício financeiro de 2008. Isto é, as execuções orçamentária, financeira, operacional e patrimonial encontram-se dentro dos ditames constitucionais, legais e normativos pertinentes.

Ademais, verifica-se que os documentos necessários ao exame do feito foram apresentados e comprovam a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados pelo administrador dos recursos à época, Sr. Edson Francisco Camargo, razão pela qual as suas contas devem ser julgadas regulares, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/93), *in verbis*:

Art. 16 - As contas serão julgadas:

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

Contudo, caso surjam novos fatos ou provas que interfiram, de modo significativo, nas conclusões alcançadas, esta decisão poderá ser alterada, conforme determina a parte final do parágrafo único, do art. 126 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – RITCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02728/09

Ex positis, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGUE REGULARES* as contas do ex-ordenador de despesas do Poder Legislativo da Comuna de Nova Palmeira/PB, exercício financeiro de 2008, Sr. Edson Francisco Camargo.

2) *INFORME* à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetíveis de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas.

É a proposta.