



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06284/19

Origem: Câmara Municipal de Mato Grosso

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Francieudo José de Lima (ex-Presidente)

Contador: Francisco Vivaldo Jacome de Oliveira (CRC/RN 3014/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Câmara Municipal de Mato Grosso. Exercício de 2018. Cumprimento 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 02198/19

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de Mato Grosso**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor FRANCIEUDO JOSÉ DE LIMA.

Durante o exercício de 2018, foi instaurado o Processo de Acompanhamento da Gestão.

Encerrado o ano, a matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** (fls. 51/56), pela Auditora de Contas Públicas (ACP) Ana Sílvia Lopes Velloso Borges, subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Gláucio Barreto Xavier.

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. 57.

Apresentação da prestação de contas anuais e, conjuntamente, da defesa quanto ao relatório prévio. Elementos anexados às fls. 91/139 e 140/164, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06284/19

Depois foi acostado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 168/173, de autoria do ACP Luzemar da Costa Martins, subscrito pelo mesmo Chefe de Divisão, indicando novas irregularidades.

Intimados o ex-Gestor e o contador da Câmara, o primeiro apresentou justificativas às fls. 177/184, lavrando-se o relatório de fls. 191/194 pelo ACP Jônatas Gabriel Rossi Martins, chancelado pela Chefe de Divisão, ACP Maria Carolina Cabral da Costa, e pelo ACP Luzemar da Costa Martins, atuando como Chefe de Departamento.

Resumidamente, a partir das manifestações da Auditoria e demais elementos que integram a prestação de contas, observam-se as seguintes colocações e análises:

1. **Na gestão geral:**
 - 1.1. A **prestação de contas** foi encaminhada no **prazo** legal;
 - 1.2. A lei orçamentária anual (Lei 190/2017) **estimou** as transferências em **R\$803.440,00** e **autorizou despesas** em igual valor, sendo efetivamente **transferidos R\$671.761,26** e **executadas despesas** no mesmo valor;
 - 1.3. Não houve indicação de despesa sem **licitação**;
 - 1.4. O **gasto total** do Poder Legislativo (R\$671.761,26) foi de **7%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$9.596.725,07), dentro do limite constitucional de 7%;
 - 1.5. A despesa com **folha de pagamento** de pessoal (R\$395.916,04) atingiu o percentual de **58,94%**, abaixo 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\$83.142,37, houve pagamento de R\$86.940,93, a **maior** em R\$3.798,56.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06284/19

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

- 2.1.** As **despesas com pessoal** (R\$482.856,97) corresponderam a 4,08% 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 a este Tribunal conforme a legislação.
- 3.** Não houve registro de **denúncia**.
 - 4.** Não foi realizada **diligência** na Câmara Municipal.

Ao término da análise envidada, a Auditoria concluiu pela existência da seguinte mácula: realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em Parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 197/204), assim opinou:

1. REGULARIDADE, COM RESSALVAS, da Prestação de Contas Anual, exercício financeiro de 2018 da Câmara Municipal de Mato Grosso, de responsabilidade do **Sr. Francieudo José de Lima**;

2. APLICAÇÃO DE MULTA pessoal ao gestor responsável, **Sr. Francieudo José de Lima**, nos termos do artigo 56, II, da LOTCE/PB, face à não realização injustificada de procedimento licitatório;

3. RECOMENDAÇÕES à Câmara Municipal de Mato Grosso, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, da Lei N.º 8.666/1993 e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em seu Parecer Normativo PN – TC – 16/2017, evitando reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

Seguidamente, agendou-se o julgamento para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06284/19

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 06284/19

Conforme se verifica da análise enviada pelo Órgão Técnico, restou uma mácula durante o exercício em comento.

Realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.

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 ao Advogado CÍCERO HEDER GADELHA MARTINS e assessoria contábil através do escritório ASCOM – ASSESSORIA E CONTABILIDADE MUNICIPAL, nos valores indicados no SAGRES:

Empenhos (de 01/01/2018 a 31/12/2018)	
Agrupamentos	Valores
	Soma(Valor Pago)
> CICERO HEDER GADELHA MARTINS (12)	R\$ 36.000,00
> ASCOM - ASSESSORIA E CONTABILIDADE MUNICIPAL (12)	R\$ 38.400,00

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06284/19

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro DIAS TOFFOLI, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

“Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06284/19

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.

*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 06284/19

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.

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”**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06284/19

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 inexigibilidade de licitação 01/2018 e 02/2018, já protocolados neste Tribunal (Documento TC 38462/18 e Documento TC 38469/18), cujo procedimento formal não foi questionado. Consulta através do portal tce.pb.gov.br (Mural de Licitações).

Licitações realizadas e homologadas								
Ente	Mato Grosso			Objeto				
Jurisdicionado	Câmara Municipal de Mato Grosso			Homologada entre	01/01/2018	e	21/12/2018	
Modalidade	Inexigibilidade			<input type="button" value="Procurar"/>				
Listagem de licitações realizadas								
Jurisdicionado	Número	Modalidade	Valor	Data Homologação	Situação	Objeto	Edital	Protocolo no TCE
Câmara Municipal de Mato Grosso	00001/2018	Inexigibilidade	R\$ 30.000,00	01/03/2018	Homologada	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA COM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO		Doc 38462/18
Câmara Municipal de Mato Grosso	00002/2018	Inexigibilidade	R\$ 32.000,00	01/03/2018	Homologada	Contratação dos Serviços Técnicos Especializados de Contabilidade para a Câmara de Mato Grosso - PB		Doc 38469/18

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

À guisa de conclusão.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que este Órgão Fracionário 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 atual gestão no sentido de aprimorar a escrituração dos registros contábeis evitando as falhas apontadas no relatório PCA – análise de defesa e que foram sanadas com a apresentação de novos demonstrativos; 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 06284/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06284/19**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **Mato Grosso**, relativa ao exercício de **2018**, sob a responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor **FRANCIEUDO JOSÉ 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;

III) RECOMENDAR à atual gestão no sentido de aprimorar a escrituração dos registros contábeis evitando as falhas apontadas no relatório PCA – análise de defesa e que foram sanadas com a apresentação de novos demonstrativos; 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), 10 de setembro de 2019.

Assinado 11 de Setembro de 2019 às 08:32



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 10 de Setembro de 2019 às 14:54



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 10 de Setembro de 2019 às 16:27



Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO