Tribunal de Contas
do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04271/22

Origem: Consórcio de Desenvolvimento Sustentável São Saruê - CDS
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021
Responsável: Felício Kelmo Almeida Queiroz (Gestor)
Advogado: José Maviael Élder Fernandes de Sousa (OAB/PB 14422)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Consórcio de Desenvolvimento Sustentável São Saruê - CDS. Exercício de 2021. Máculas remanescentes insuficientes para a reprovação das contas. Regularidade com ressalvas. Multa. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02210/22

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame da prestação de contas anual advinda do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável São Saruê - CDS relativa ao exercício de **2021**, sob a responsabilidade do Senhor FELÍCIO KELMO ALMEIDA QUEIROZ.

Elementos relativos à prestação de contas encartados às fls. 2/230.

Depois de analisar a matéria, a Auditoria emitiu relatório inicial (fls. 235/245), confeccionado pelo Chefe de Divisão, Auditor de Controle Externo (ACE) Sebastião Taveira Neto, subscrito pelo Chefe de Departamento, ACE Gláucio Barreto Xavier, com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. O encaminhamento da prestação de contas foi realizado dentro do prazo, de acordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/2010;

2. O CDS foi criado em 2015, tendo como natureza jurídica a forma de Consórcio, com personalidade jurídica de direito público. A Lei Federal 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, instituiu os requisitos para constituição dos consórcios, dentre eles: elaboração do Protocolo de Intenções; assinatura do Protocolo de Intenções; ratificação do Protocolo de Intenções pelas Câmaras dos municípios integrantes mediante lei específica; formalização de Contrato de Rateio;

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

3. Municípios integrantes: Pocinhos, Santo André, Taperoá, Soledade, Assunção, Livramento, Tenório, Junco do Seridó, Salgadinho, São José dos Cordeiros, Juazeirinho e Olivedos;

4. Foram receitas do Consórcio:

DISCRIMINAÇÃO	VALORES – R$	
	PREVISTA	ARRECADADA
Receitas Correntes	**30.515.396,00**	**80.113,57**
Receita Patrimonial	0,00	68,57
Transferências Correntes	30.515.396,00	80.045,00
Receita de Capital	**44.869.100,00**	**0,00**
Transferência de Capital	0,00	0,00
DÉFICIT	**0,00**	0,00
TOTAL	**75.384.496,00**	**80.113,57**

Fonte: Balanço Orçamentário – pág. 105/108 e Doc. pág. 125/127.

5. Despesas do Consórcio:

DISCRIMINAÇÃO	VALORES – R$		
	AUTORIZADA	EMPENHADA	PAGA
Despesa Corrente	**19.859.751,00**	**65.175,54**	**65.175,54**
Pessoal e Encargos	210.574,00	35.991,61	35.991,61
Outras Despesas Correntes	19.649.177,00	29.183,93	29.183,93
Despesa de Capital	55.724.745,00	**0,00**	**0,00**
Investimentos	55.724.745,00	0,00	0,00
SUPERÁVIT	**0,00**	**14.938,03**	
TOTAL	**75.584.496,00**	**80.113,57**	**65.175,54**

Fonte: Balanço Orçamentário – pág. 105/108 e Doc. pág. 125/127.

6. O Balanço Financeiro – Anexo 13 – pág. 109/110, apresentou um saldo para o exercício seguinte de R$12.884,41, totalmente em bancos, devidamente comprovado pelos extratos bancários constantes do SAGRES;

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

7. O Balanço Patrimonial – Anexo 14 – pág. 111/115, foi incorretamente elaborado, uma vez que o Passivo Circulante informado, no valor de R$145.626,40, estava incompatível com o montante registrado na Dívida Flutuante de R$236.276,73, tendo sido encontrado na composição do Ativo Circulante – Créditos a Curto Prazo um valor de R$192.300,00. Assim, considerando o Ativo Circulante (R$205.184,41) e o efetivo Passivo Circulante (R$236.276,73), registrou-se um déficit financeiro na ordem de R$31.092,73. Após esclarecimentos na defesa apresentada a falha foi considerada elidida;

8. Após pesquisa no sistema TRAMITA, foi constatado que, neste exercício, não foi realizado nenhum procedimento licitatório. No exercício foram realizadas despesas com consultoria contábil sem o necessário procedimento licitatório, no valor de R$22.200,00;

9. Ao término do relatório inicial, a Unidade Técnica concluiu por eivas ali discriminadas;

10. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o Gestor responsável foi citado para apresentar seus esclarecimentos, o que foi realizado por meio do Documento TC 70265/22 (fls. 252/324);

11. Depois de examinar os elementos defensórios, o Órgão Técnico confeccionou relatório de análise de defesa (fls. 332/340), da lavra e chancela dos mesmos ACE's, concluindo:

CONCLUSÃO

Ante o exposto, e após a análise da defesa apresentada por Felicio Kelmo Almeida Queiroz– Doc. TC N° 70265/22 – pág. 252/324, no entendimento desta Auditoria, ficam mantidas as seguintes irregularidades:

7.1 – Ausência de planejamento, na previsão da receita e fixação da despesa (item 3.1.b);

7.4 – Realização de despesas sem o necessário procedimento licitatório, no valor de R$ 22.200,00 – (item 6.1.1);

7.5 – Falta de Transparência Pública, contrariando as determinações da Lei Complementar Nº 131/2009 – (item 6.4.1);

7.6 – Realização de despesas, com pagamento em duplicidade, no valor de R$ 7.200,00 – (item 6.4.2).

Tribunal de Contas
do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

12. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 343/357), opinou:

> **5. Conclusão**
>
> **ISTO POSTO**, opina o Ministério Público de Contas pela:
>
> **a. Irregularidade das contas de gestão** do Gestor do **Consórcio de Desenvolvimento Sustentável São Saruê CDS**, o **Sr. Felício Kelmo Almeida Queiroz**, relativas ao exercício de 2021;
>
> **b. Imputação de débito** no importe de R$ 7.200,00 ao gestor responsável;
>
> **c. Aplicação de multa** ao mencionado Gestor com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, observando-se ainda o art. 201 do Regimento Interno desta Corte de Contas, individualizando as multas para cada ato faltoso;
>
> **d. Recomendações ao Consórcio de Desenvolvimento Sustentável São Saruê CDS**, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para que:
>
> - ***possam as gestões posteriores estabelecer com maior critério a fixação da receita e a previsão das despesas, evitando assim a disparidade encontrada aqui, cabendo até mesmo reflexão sobre até que ponto é viável a manutenção do consórcio diante da falta de interesse dos consorciados no cumprimento dos objetivos da entidade;***
> - ***observe a Lei da Transparência na alimentação do sítio eletrônico da entidade;***

O julgamento foi agendado para a presente sessão, conforme atesta a certidão de fl. 358.

Tribunal de Contas
do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

PROCESSO TC 04271/22

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".*[1]

No processo em exame, adota-se como fundamentos para o voto o parecer emitido pelo Ministério Público de Contas, destacando cada uma das eivas remanescentes indicadas pelo Órgão Auditor ao final da instrução processual.

Ausência de planejamento, na previsão da receita e fixação da despesa.

"Ainda no relatório inicial, a respeito desse tópico, a Auditoria alega que haveria ausência ou deficiência no planejamento orçamentário do Consórcio, visto que a receita arrecadada representou apenas 0,11% da receita inicialmente prevista, enquanto a despesa empenhada representou apenas 0,87% daquela calculada.

[1] VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.

Tribunal de Contas
do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

Em sua defesa, o Interessado reconhece a falha apontada, buscando atribuir o fato ao desinteresse dos entes consorciados na execução das ações discutidas.

Nos processos de prestação de contas anuais, é relativamente comum que se aponte discrepância entre a receita orçada e aquela efetivamente obtida, o que indica planejamento inadequado. Sabe-se que o orçamento é uma peça estimada e que algumas variações podem ser justificadas.

No entanto, a discrepância entre o previsto e o executado na situação dos autos é bastante considerável, reforçando o desvalor da conduta.

Sabe-se que a superestimativa de receitas na elaboração das leis orçamentárias e de orçamentos de entidades consorciadas é uma prática com potencial de gerar consequências danosas às contas públicas. Afinal, tal prática pode fazer com que as finanças públicas sejam levadas a uma situação caótica e de déficits muitas vezes irrecuperáveis.

O cenário ideal no âmbito do planejamento orçamentário deve levar a uma estimativa de receitas minimamente coerente com a futura execução, de modo que as disparidades verificadas devem ser justificadas com base em aspectos mais consistentes, o que não ocorreu.

No caso dos autos, acabou havendo um ajuste das despesas do consórcio para se adequar à reduzida receita. A partir desse cenário, em que o próprio gestor alegou haver desinteresse dos demais entes na execução de ações, é de se repensar até mesmo a necessidade de manutenção da entidade, visto que seus objetivos estão sendo negligenciados.

Ponderando-se todos esses aspectos, porém, entende-se que o fato comporta envio de recomendações para que, nos exercícios futuros, o ente municipal preveja e execute orçamento mais condizente com a realidade e com planejamento para evitar orçamento superestimado, devendo também discutir entre os entes participantes acerca da conveniência da manutenção da entidade em caso de inobservância de seus objetivos."

Em conformidade com o entendimento ministerial.

Por ser um ato de vontade de cada um dos dirigentes municipais, antes de elaborar o orçamento deve haver articulação para que cada participante se alinhe aos objetivos a serem buscados em conjunto, confeccionando o orçamento com previsões dentro da realidade do Consórcio. Assim cabem as **recomendações** sugeridas.

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

PROCESSO TC 04271/22

Realização de despesas sem o necessário procedimento licitatório, no valor de R$22.200,00.

"Em síntese, o que se vê dos autos, como constatado pelo Corpo Técnico, é a realização de despesas sem a realização de procedimento licitatório, conforme tabela de fls. 242, pois estas não foram informadas a este TCE. Trata-se de despesas com consultoria contábil.

Em sua defesa, o Interessado defende e legalidade do procedimento, ante a natureza dos serviços contratados. No caso, o interessado sustentou a viabilidade da contratação dos serviços através de inexigibilidade.

Como já exposto em outros Pareceres, entende este membro do Ministério Público de Contas que a utilização da modalidade inexigibilidade para contratação dos referidos serviços não é adequada, considerando o que dispõe a Lei 8.666/93.

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 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 de 1993:

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

> *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 Sindicado, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; II – para a contratação de serviços 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, especificamente no caso do inciso II acima, podem ser sintetizados na ideia de singularidade do objeto ou de ofertantes.

Nessa temática, vale ressaltar o teor do Parecer Normativo 16/17 emitido por este Tribunal e mencionado pela Auditoria como base para suas conclusões:

> *Os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores púbicos 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. 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.*
> >
> > *§ 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."*

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

A interpretação literal da Lei nº 14.039/2020, nesse ponto, leva à conclusão de que se os serviços de contabilidade 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.

Há questionamentos quanto à constitucionalidade dessa alteração, que, aliás, havia sido vetada pela Presidência da República justamente sob alegação de inconstitucionalidade. No entanto, diante dessa controvérsia recentemente inaugurada, tenho entendido que, ao menos nesse primeiro momento, enquanto a discussão amadurece neste Tribunal e nos demais órgãos que lidam com a matéria1, é possível em princípio afastar eventual aplicação de sanção em virtude do fato.

No caso dos autos, porém, deve-se destacar que sequer houve a indicação do número da inexigibilidade e a indicação da documentação necessária. Reconhece-se que pelo valor contratado até seria possível a contratação por dispensa com base no artigo 24, II, mas foi o próprio gestor que alegou em sua defesa se tratar de inexigibilidade.

Para que a inexigibilidade se mostre regular, mesmo em se tratando dos serviços indicados, alguma documentação mínima deveria ser necessária, sobretudo pela necessidade de indicativo da notória especialização do credor.

Assim, pelos motivos acima expostos, e divergindo parcialmente da fundamentação da Auditoria, entendo que ainda permanece a irregularidade, cabendo aplicação de multa do artigo 56, II, da LOTCE/PB."

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 – APRECIAÇÃO 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 púbicos 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).

PARECER PN – TC – 00016/17

Tribunal de Contas
do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

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 púbicos 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 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, reconheço, 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.

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

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, consequentemente 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****.*

Tribunal de Contas
do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

A liberdade de escolha, reconheço, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança*, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração" (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).*

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 da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

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 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.

Todavia, no caso, conforme se pode colher do sistema TRAMITA e na defesa apresentada, não foi encaminhado a este Tribunal documento que comprovasse a formalização do processo de inexigibilidade de licitação, cabendo **multa** ao Gestor por este motivo.

Falta de Transparência Pública, contrariando as determinações da Lei Complementar 131/2009.

"A questão inerente à ofensa à Lei da Transparência (Lei 12.527/11) e à Lei Complementar 131/2009, em consonância com os relatórios de Auditoria, se caracteriza uma vez que, segundo o Corpo Técnico, o sítio eletrônico do ente fiscalizado não havia disponibilizado as informações a respeito de receitas, despesas, licitações e outras informações.

O Interessado reconhece o fato, alegando que não havia disponibilidade financeira para alimentar o sítio eletrônico, o que teria feito com que as informações do consórcio tivessem sido remetidas para o portal de um dos entes consorciados – Taperoá. Ocorre que não foi apresentada comprovação adequada do que foi alegado.

Assim, este MPC acompanha as conclusões da Auditoria, restando caracterizada a infração ao regramento legal da Lei 12.527/11 e à Lei 131/2009 (no tocante ao dever de divulgação das informações de interesse público), de modo que o fato enseja a aplicação de multa ao responsável (at. 56, II, LOTCE/PBO e recomendação para cumprimento do teor da lei de acesso à informação."

Em que pese o posicionamento do Órgão Ministerial, entende-se que a imposição de **ressalvas** e a expedição de **recomendações** mostram-se medidas suficientes no caso da eiva comentada.

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

PROCESSO TC 04271/22

Realização de despesas, com pagamento em duplicidade, no valor de R$7.200,00.

"Por fim, a Auditoria apurou pagamento em duplicidade, conforme narrativa de fls. 243/244.

O Gestor, em sua defesa, suscita que não haveria a duplicidade de pagamentos aventada, alegando que o valor da assessoria contábil prestada ao ente teria sido majorado em razão de atraso na regularização da representação do Consórcio, o que ocasionou atraso na confecção dos balancetes.

A Auditoria refutou os argumentos, indicando que não haveria prova nos autos quanto à eventual majoração dos valores pagos a título de assessoria contábil.

Analisando os autos, bem como as provas carreadas pelo Interessado, verifico que os argumentos do defendente não merecem prosperar.

Segundo narrativa de sua defesa:

"Em julho de 2021, numa reunião do Consórcio com a sua Assembleia Geral, foi aberta um discursão acerca dos valores que vinham sendo praticados pelos serviços de assessoria contábeis, e que não tinha mais como continuar em razão do valor ínfimo que vinha sendo pago até aquela data e ficou acordado por todos os presentes que, a partir do mês de julho de 2021, seria pago mensalmente o montante de R$2.500,00.

Com esta decisão, no mês de setembro, foram emitidos dois sub empenhos, no mês de outubro mais dois sub empenhos e em novembro também mais dois sub empenhos, utilizando para a emissão destes, o saldo do Empenho nº 02 que foi emitido em janeiro do exercício em Anelise." (sic)

Contudo, como bem verificado pelo Corpo Técnico, não há nos autos a cópia da ata referida e que comprovaria, em tese, a alteração dos valores, como dito na defesa.

Vale salientar que a contratação dos serviços contábeis já ensejou a controvérsia inicial a respeito do dever de licitação. Apesar de argumentar seria viável a inexigibilidade no caso, não foram apresentados outros documentos que atestassem a regularidade do procedimento, inclusive com relação à fixação de valores.

Simplesmente se alegou que discussões internas fundamentaram a necessidade de alteração do valor pago, o que pressupõe que ao menos deveria haver alguma alteração contratual. Nada disso consta dos autos.

Tribunal de Contas
do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

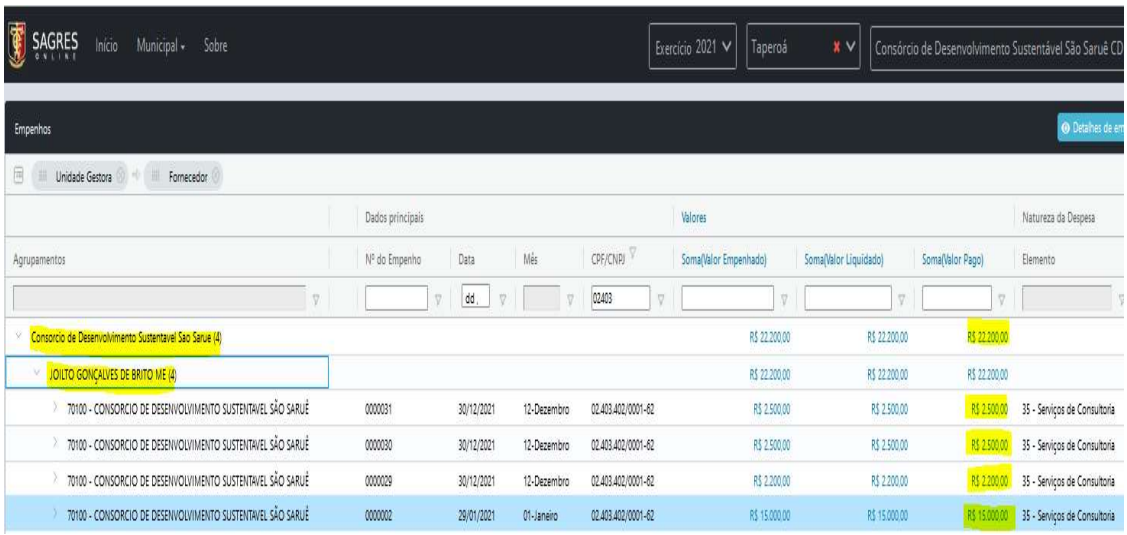
Na sistemática vigente em nosso ordenamento, cabe ao gestor de recursos públicos, por determinação constitucional, comprovar a boa e regular aplicação das verbas sob sua gestão."

Citou jurisprudência e continuou.

"Nesse ponto específico, diante do cenário apresentado, a questão passa a ter menos caráter de discussão jurídica, predominando o aspecto fático probatório.

Com efeito, ante a ausência de documentação capaz de amparar minimamente a alegação do gestor nos autos, resta ratificar os fundamentos apresentados pela Auditoria em seus relatórios, acompanhando o posicionamento do Órgão Técnico e, diante disso, impõe-se que se determine o ressarcimento dos valores cuja regular aplicação não foi devidamente demonstrada pelo interessado (R$7.200,00)."

Conforme o SAGRES, durante o exercício foram pagos valores por assessoria contábil no montante de R$22.200,00, sendo R$15.000,00 decorrentes da Nota de Empenho **02**, e R$7.200,00 decorrentes das Nota de Empenho **29,** relativa ao mês de outubro (R$2.200,00), Nota de Empenho **30,** relativa ao mês de novembro (R$2.500,00) e Nota de Empenho **31,** relativa ao mês de dezembro (R$2.500,00):


SAGRES ONLINE Início Municipal Sobre Exercício 2021 Taperoá Consórcio de Desenvolvimento Sustentável São Saruê CD

Empenhos

Unidade Gestora Fornecedor

Agrupamentos	Nº do Empenho	Data	Mês	CPF/CNPJ	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)	Elemento
					Valores			Natureza da Despesa
Consorcio de Desenvolvimento Sustentavel Sao Sarue (4)					R$ 22.200,00	R$ 22.200,00	R$ 22.200,00	
JOILTO GONÇALVES DE BRITO ME (4)					R$ 22.200,00	R$ 22.200,00	R$ 22.200,00	
70100 - CONSORCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL SÃO SARUÊ	0000031	30/12/2021	12-Dezembro	02.403.402/0001-62	R$ 2.500,00	R$ 2.500,00	R$ 2.500,00	35 - Serviços de Consultoria
70100 - CONSORCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL SÃO SARUÊ	0000030	30/12/2021	12-Dezembro	02.403.402/0001-62	R$ 2.500,00	R$ 2.500,00	R$ 2.500,00	35 - Serviços de Consultoria
70100 - CONSORCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL SÃO SARUÊ	0000029	30/12/2021	12-Dezembro	02.403.402/0001-62	R$ 2.200,00	R$ 2.200,00	R$ 2.200,00	35 - Serviços de Consultoria
70100 - CONSORCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL SÃO SARUÊ	0000002	29/01/2021	01-Janeiro	02.403.402/0001-62	R$ 15.000,00	R$ 15.000,00	R$ 15.000,00	35 - Serviços de Consultoria

Em exame da documentação acostada pela defesa (fls. 277/322), se observa que a Nota de Empenho **02** foi quitada através de **seis** sub empenhos (pagamentos relativos aos meses de janeiro a junho), nos valores de R$1.200,00 cada, perfazendo R$7.200,00, **três** sub empenhos (pagamentos relativos aos meses de julho a setembro), nos valores de R$2.500,00 cada, perfazendo R$7.500,00, e um sub empenho no valor de R$300,00, relativo ao complemento do pagamento referente ao mês de outubro.

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

Assim não houve despesa paga em duplicidade e sim uma majoração na remuneração paga pela assessoria contábil de R$1.200,00 para R$2.500,00 a partir do mês de julho de 2021, não tendo sido possível quitar todo o valor anual com base na Nota de Empenho por estimativa no valor de R$15.000,00.

Sobre a majoração em si, embora não tenha sido apresentado o contrato ou o aditivo referente ao aumento no valor pago, o valor mensal de R$2.500,00 se mostra razoável para o serviço de assessoria contábil, não cabendo imputação débito.

Em todo caso, cabe **recomendação** no sentido de que as contratações e alterações contratuais sejam precedidas de instrumentos apropriados, sem prejuízo de multa a ser aplicada pelo fato.

Ante o exposto, em consonância parcial com o pronunciamento ministerial, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas;

II) APLICAR MULTA de **R$1.000,00** (mil reais), valor correspondente a **16 UFR-PB** (dezesseis inteiros de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor FELÍCIO KELMO ALMEIDA QUEIROZ (CPF 076.028.424-56), com fulcro no art. 56, inciso IV, da LOTCE 18/93, em razão do não envio de processo de inexigibilidade e de contratos, descumprindo normativo deste Tribunal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao **Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal**, sob pena de cobrança executiva;

III) EXPEDIR RECOMENDAÇÕES à atual gestão para: **(a)** estabelecer com maior critério a fixação da receita e a previsão das despesas; **(b)** observar a Lei da Transparência na alimentação do sítio eletrônico da entidade; e **(3)** enviar tempestivamente a esta Corte os processos licitatórios, inclusive de inexigibilidade e contratos decorrentes; e

IV) INFORMAR à autoridade responsável 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, IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04271/22

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04271/22**, referentes ao exame da Prestação de Contas Anuais do Senhor FELÍCIO KELMO ALMEIDA QUEIROZ, na qualidade de Gestor do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável São Saruê - CDS, referente ao exercício financeiro de **2021**, **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) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas;

II) APLICAR MULTA de **R$1.000,00** (mil reais), valor correspondente a **16 UFR-PB**[2] (dezesseis inteiros de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor FELÍCIO KELMO ALMEIDA QUEIROZ (CPF 076.028.424-56), com fulcro no art. 56, inciso IV, da LOTCE 18/93, em razão do não envio de processo de inexigibilidade e de contratos, descumprindo normativo deste Tribunal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao **Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal**, sob pena de cobrança executiva;

III) EXPEDIR RECOMENDAÇÕES à atual gestão para: **(a)** estabelecer com maior critério a fixação da receita e a previsão das despesas; **(b)** observar a Lei da Transparência na alimentação do sítio eletrônico da entidade; e **(3)** enviar tempestivamente a esta Corte os processos licitatórios, inclusive de inexigibilidade e contratos decorrentes; e

IV) INFORMAR à autoridade responsável 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, IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.
João Pessoa (PB), 04 de outubro de 2022.

---

[2] Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.
Valor da última UFR-PB fixado em 62,5 - referente a outubro de 2022, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb).

Assinado 4 de Outubro de 2022 às 17:09

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 5 de Outubro de 2022 às 10:26

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO