



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

Origem: Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2015

Responsáveis: Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa (ex-Superintendente)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)

Contadora: Alda Maria Brito Marinho (CRC/PB 4410/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Administração indireta. Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR. Exercício financeiro de 2015. Ausência de máculas suficientes para irregularidade. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Comunicação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02320/22

RELATÓRIO

Cuida-se do exame da prestação de contas anual, advinda da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana de João Pessoa – EMLUR, relativa ao exercício de **2015**, de responsabilidade do Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA.

Elementos relativos à prestação de contas encartados às fls. 2/85.

O Órgão Técnico emitiu relatório inicial (fls. 92/105), confeccionado pelo Auditor de Controle Externo (ACE) Leandro Maia Pedrosa, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Sebastião Taveira Neto, com colocações e observações em resumo:

1. A Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR foi regulamentada nos termos das Leis Municipais 1.954/74, 6.390/90 e 6.811/91, com a responsabilidade do trabalho de limpeza urbana de João Pessoa, tendo receitas próprias, autonomia financeira, administrativa e técnica. Além disso, a EMLUR tem competência para planejar, desenvolver, regulamentar, fiscalizar, executar, manter e operar os serviços integrantes ou relacionados com sua atividade fim, como também promover a educação para a limpeza urbana.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

2. O encaminhamento da prestação de contas foi realizado dentro do prazo, bem como o envio dos balancetes mensais ocorreu de acordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/2010.

3. A Lei Orçamentária Anual (Lei 13.000/2015) fixou a despesa no montante de R\$125.348.800,00, correspondendo a 5,21% da despesa total do Município (R\$2.404.804.821,00)

4. Conforme Balanço Financeiro foram arrecadadas diretamente receitas no montante de R\$1.368.800,00 e repassado pela Prefeitura Municipal o montante de R\$123.980.000,00, sendo empenhadas despesas no valor de R\$126.167.476,15;

Execução da despesa por elemento:

Empenhos			
Elemento	Valores		
Agrupamentos	Soma (Valor Empenado)	Soma(Valor Liquidado)	Soma (Valor Pago)
> 13 - Obrigações Patronais (39)	R\$ 5.733.287,21	R\$ 6.908.989,16	R\$ 5.356.216,55
> 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (41)	R\$ 10.418.632,89	R\$ 12.385.316,37	R\$ 10.418.632,89
> 04 - Contratação por Tempo Determinado (14)	R\$ 14.579.318,13	R\$ 17.339.499,05	R\$ 14.579.318,13
> 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (58)	R\$ 109.774,86	R\$ 119.497,35	R\$ 107.355,32
> 91 - Sentenças Judiciais (15)	R\$ 158.069,56	R\$ 160.241,56	R\$ 158.069,56
> 05 - Outros Benefícios Previdenciários do RPPS (12)	R\$ 2.698,60	R\$ 2.698,60	R\$ 2.698,60
> 16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil (13)	R\$ 248.898,13	R\$ 257.998,13	R\$ 248.898,13
> 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (398)	R\$ 80.774.714,56	R\$ 92.085.259,91	R\$ 76.927.014,34
> 30 - Material de Consumo (139)	R\$ 2.509.955,32	R\$ 2.542.743,17	R\$ 1.964.143,94
> 93 - Indenizações e Restituições (17)	R\$ 9.848,93	R\$ 17.098,78	R\$ 9.848,93
> 49 - Auxílio-Transporte (4)	R\$ 146.627,91	R\$ 218.616,58	R\$ 146.627,91
> 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas (10)	R\$ 9.856,76	R\$ 9.856,76	R\$ 9.856,76
> 52 - Equipamentos e Materiais Permanentes (14)	R\$ 214.126,30	R\$ 151.906,30	R\$ 143.926,30
> 35 - Serviços de Consultoria (22)	R\$ 119.800,00	R\$ 115.400,00	R\$ 103.200,00
> 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (29)	R\$ 10.828.090,77	R\$ 12.046.433,70	R\$ 10.134.089,23
> 33 - Passagens e Despesas de Locomoção (1)	R\$ 1.502,26	R\$ 1.502,26	R\$ 1.502,26
> 14 - Diários - Civil (1)	R\$ 672,96	R\$ 672,96	R\$ 672,96
> 41 - Contribuições (10)	R\$ 300.801,00	R\$ 299.679,23	R\$ 299.679,23
> 08 - Outros Benefícios Assistenciais (1)	R\$ 800,00	R\$ 800,00	R\$ 800,00



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

5. Movimentação financeira:

- 5.1. O resultado financeiro do exercício, de acordo com o Balanço Financeiro (fls. 24/25), foi deficitário em R\$509.755,77, indicando assim que os ingressos financeiros do período foram inferiores os dispêndios. Para fins de cálculo foram considerados tanto o total de ingressos financeiros (orçamentários e extraorçamentários) como o total de dispêndios (orçamentários e extraorçamentários);
- 5.2. Quanto aos ingressos, no total de R\$157.828.408,60, 1,15% refere-se a receitas orçamentárias, 79,64% a transferências recebidas e 17,54% a recebimentos extra orçamentários;
- 5.3. Dos dispêndios, 79,94% correspondem a despesas orçamentárias e 18,71% a pagamentos extra orçamentários;
- 5.4. O saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$2.138.423,17, encontrava-se alocado nas contas Bancos e Correspondentes.

6. Restos a pagar: consoante o Sistema SAGRES e o Demonstrativo da Dívida Flutuante (fl. 28 dos autos), foram inscritos Restos a Pagar no valor de R\$5.554.925,11.

7. A dívida pública da EMLUR correspondia exclusivamente à dívida fluante, cujo montante ao final do exercício em análise totalizou R\$6.358.318,39, sendo 87,36% de Restos a Pagar inscritos no exercício e 12,64% de consignações. Em comparação com o exercício anterior, houve aumento do endividamento em 58,65%, vez que a dívida do ano anterior importava na quantia de R\$4.007.780,56.

8. Conforme consulta ao SAGRES, os seguintes procedimentos licitatórios foram realizados em 2015:

MODALIDADE	QUANTIDADE	%
Adesão a ata	7	26,92%
Concorrência	1	3,85%
Dispensa	1	3,85%
Inexigibilidade	3	11,54%
Pregão Eletrônico	14	53,85%
TOTAL	26	100,00%

Fonte: SAGRES



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

9. O inciso IX do art. 15 da Resolução Normativa RN - TC 03/2010 prevê que a Autarquia encaminhe a este Tribunal a relação de convênios realizados no exercício ou ainda vigentes. Em que pese tal documento não ter sido encaminhada junto com a Prestação de Contas, verifica-se no SAGRES a quantia de R\$127.100,00 empenhadas em favor da SCINTENC – Associação para o desenvolvimento ciência e da tecnologia, em virtude do Termo de Cooperação Técnica 004/2014.

10. Foi encaminhado relação dos processos de sindicância/administrativos, sem indicar o resultado final.

11. As despesas com pessoal totalizam R\$31.054.411,44, correspondendo a 24,61% das despesas empenhadas. Ao analisar o quadro de pessoal percebe-se uma desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos e o número de contratados por excepcional interesse público:

MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORES		NOV. MAI	MAI	NOV. ABR	ABR	NOV. MAR	MAR	NOV. JUN	JUN	NOV. JUL	JUL	NOV. AGO	AGO	NOV. SET	SET	NOV. OUT	OUT	NOV. NOV	NOV
Tipo de Cargo																			
▶	Efetivo	-3	306	3	309	4	303	5	308	6	302	4	308	4	304	2	303	4	308
	Concessado	-2	66	-1	63	-1	64	1	63	-2	63	2	65	-1	64	0	64	1	65
	Função de confiança	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2
	Contratação por excepcional interesse público	-91	1099	-20	1071	-15	1050	0	1044	-30	1026	-11	1015	-5	1010	-6	1004	-3	1001
	Absorção	-1	126	-1	125	-2	123	0	123	0	123	-3	120	-1	119	-2	117	0	117
	TOTAL	-95	1499	-27	1442	-24	1430	5	1432	-46	1416	-16	1390	-11	1379	-10	1360	-4	1363

Fonte: SAGRES

12. Não houve denúncia relativa ao exercício sob análise.

13. Foi realizada inspeção “in loco” (Doc. TC nº 81778/18), com o intuito de esclarecer o quantitativo de pessoal efetivo/contratado e a segregação destas despesas, bem como acerca da discrepância encontrada no controle de entradas e saídas de estoque (item 13.1) em relação ao exercício de 2017, porém, como os problemas referidos ocorrem de igual modo durante o período em análise, as informações subsidiaram também a presente PCA;

14. Ao término da manifestação, a Auditoria indicou a ocorrência de irregularidades

15. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas a citação das autoridades responsáveis.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

16. Após pedido e concessão de prorrogação de prazo (fls. 110/118) o responsável deixou escoar os prazos sem apresentar justificativas (fl. 126).

17. Na sequência, foi proferida Decisão Singular DS1 - TC 00040/19 (fls. 140/142), nos seguintes termos:

Ante o exposto e, de modo a evitar decisão diferente para casos análogos, guardando coerência com a sobredita decisão adotada pelo mencionado Órgão Fracionário desta Corte de Contas, **DEFIRO** o pedido de dilação de prazo e, sendo assim, **determino a sua prorrogação por mais 60** (sessenta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, conforme definido no art. 220, § 4º, inciso II, do RITCE/PB¹, advertindo ao gestor que não mais será concedido dilação de prazo.

18. O responsável apresentou defesa por meio do Documento TC 46578/19 (fls. 150/507).

19. Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria elaborou relatório (fls. 514/527), produzido pela ACE Maria de Fátima Telino de Meneses e subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Rômulo Soares Almeida Araujo, assim concluindo:

“Após análise da defesa apresentada (Doc. TC 46578/19) sobre os fatos apontados na instrução da Prestação de Contas do exercício de 2015, conclui-se pela manutenção das seguintes irregularidades:

3.1. Balanço Orçamentário em desconformidade com o MCASP (item 2.1);

3.2. Alto valor empenhado a título de “despesas de exercícios anteriores” (item 2.2);

3.3. Grande número de servidores contratados de maneira irregular (item 2.3);

3.4. Ausência de comprovação dos valores registrados a título de Bens Móveis e Imóveis (item 2.5);

3.5. Despesas realizadas sem o devido processo licitatório (item 2.9);

3.6. Ausência de informações acerca dos convênios vigentes durante o exercício (item 2.10);

3.7. Falta de informações acerca das conclusões acerca dos processos administrativos instaurados durante o exercício (item 2.11);



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

3.8. Desconformidade dos valores constantes do controle de entradas e saídas dos produtos do almoxarifado, especificamente em relação aos sacos de lixo (item 2.12);

3.9. Relação da frota de veículos incompleta (item 2.13).

4. Sugestão

Esta Auditoria sugere a aplicação da multa prevista no art 56, inciso II da Lei Complementar 18/93 – LOTCE, em virtude de:

4.1. Obstrução ao trabalho da Auditoria (itens 2.1 e 2.13);

4.2. Descumprimento de Resolução deste TCE-PB (itens 2.10 e 2.11).

20. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 530/533), pugnou:

Ante o exposto, em consonância parcial com o entendimento da Auditoria e com os argumentos supramencionados, este Órgão Ministerial pugna pelo(a):

- a) IRREGULARIDADE das contas da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana, de responsabilidade do Senhor Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa, relativa ao exercício de 2015;
- b) APLICAÇÃO DE MULTA aos mencionados Gestor, com fulcro no inciso II do artigo 56, da LOTCE/PB, em face da transgressão de normas legais
- c) RECOMENDAÇÃO à atual gestão para que siga fielmente os ditames constitucionais e legais nesta transgredidos.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 534.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

Feita esta introdução, passamos a análise das máculas remanescentes.

Balanço Orçamentário em desconformidade com o MCASP / Alto valor empenhado a título de “despesas de exercícios anteriores”.

A Unidade Técnica, fl. 94, indicou que, no Balanço Orçamentário, as despesas não foram classificadas por grupo de natureza de despesa, tal como orienta o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, e que o valor de despesas empenhadas no elemento 92 – despesas de exercícios anteriores, descumpriu o princípio da competência.

Em sua defesa, o gestor alegou que as despesas foram contabilizadas em conformidade com a lei e que grande parte das despesas se referem a serviços que demandam a medição para que se possa realizar os empenhos corretamente, e que:

“[...] a classificação das despesas constantes no Balanço Orçamentário, resta evidente a natureza unicamente formal do fato em questão, que oportunamente elidimos, por meio da apresentação de novo Balanço Orçamentário, desta feita apresentando as despesas de acordo com a classificação requerida pelo órgão de instrução (DOC. 02).

Conforme informado pelo Setor Contábil da autarquia, o Balanço Orçamentário fora apresentado com tal classificação em razão do software contábil utilizado pela EMLUR (pertencente e gerido pela Prefeitura), à época, não dispor de ferramenta que correspondesse às adequações do MCASP. Nesse sentido, em decorrência de tal limitação, a autarquia foi obrigada a apresentar ao TCE/PB de tal forma.”

A Unidade Técnica não acatou os argumentos apresentado, pois entendeu que *“a apresentação de novo Balanço Orçamentário (fls. 188) não é suficiente para elidir a presente irregularidade, reconhecida pelo próprio defendente”.*

O Ministério Público, fl. 532, concordou com a Unidade Técnica.

Sobre a apresentação do **Balanço Orçamentário em desconformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP**, cabem as devidas recomendações no sentido de encaminhar corretamente o demonstrativo. Não obstante, o demonstrativo contábil foi devidamente apresentado em sede de defesa, e a Unidade Técnica não indicou prejuízo na análise da PCA diante do Balanço Orçamentário apresentado.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

Em relação ao **empenhamento de despesas de exercícios anteriores** não se trata, propriamente, de irregularidade, pois, seguindo os tramites necessários para reconhecimento das dívidas é, inclusive, dever do Gestor adotar as providências para os respectivos empenhamentos e consequentes pagamentos. Além disso a Auditoria não questionou a legalidade das despesas.

Grande número de servidores contratados de maneira irregular.

A Unidade Técnica, fl. 96, indicou que o *“número dos servidores contratados por excepcional interesse público é muito superior ao número de servidores efetivos, o que contraria totalmente os preceitos constitucionais basilares da administração pública, em especial a regra insculpida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal”*.

Em sua defesa, o gestor alegou sobre as contratações, fl. 154: a Autarquia não dispõe de meios legais para a formalização e realização de concurso público para a alteração de seu quadro de servidores; são objeto de análise no Processo TC 09769/96; decorrem de demandas judiciais; e estão ao longo dos últimos exercício diminuindo.

A Unidade Técnica, fl. 518, não catou os argumentos apresentados, pois entendeu que:

“Não há, nos autos do presente processo, indícios de providências por parte do gestor sob análise para a diminuição do número de contratados (elemento 4).

O art. 60 da Lei Orgânica do Município de João Pessoa atribui ao Prefeito Municipal o provimento de cargos públicos, entretanto, o art 67 da mesma Lei preceitua: “Os auxiliares diretos do Prefeito Municipal são solidariamente responsáveis junto com este, pelos atos que assinarem, ordenarem ou praticarem.”

O Ministério Público, fl. 532, concordou com a Unidade Técnica.

A questão das **contratações de pessoal por tempo determinado** por parte do Município de João Pessoa vem sendo tratada nas Prestações de Contas da Prefeitura, tendo este Tribunal, inclusive, quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2016 (Processo TC 04682/15), pelo Acórdão APL – TC 00361/19 assinado prazo de 120 dias ao ex-Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação daquela decisão, para que demonstrasse a legalidade das contratações temporárias por excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprovasse a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

O prazo venceu em 26 de dezembro de 2019. Não houve comprovação nem de uma coisa nem de outra e o Tribunal através do Acórdão APL – TC 00120/20, publicado em 27/05/2020, decidiu declarar o não cumprimento daquela determinação, aplicando multa de R\$10.000,00 ao ex-Prefeito pelo não cumprimento do Acórdão anterior.

Assim, a matéria já vem sendo tratada nas prestações de contas do Prefeito.

Despesas realizadas sem o devido processo licitatório.

A Unidade Técnica, fl. 100, indicou despesas sem licitação no montante de R\$98.400,00, vejamos:

Credor	Valor empenhado (RS)	Objeto	Procedimento licitatório
MOUZALAS, BORBA & AZEVEDO ADVOGADOS ASSOCIADOS	50.400,00	SERVIÇO DE ASSESSORIA JURÍDICA	INEXIGÍVEL
RWR – CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA	48.000,00	SERVIÇO DE ASSESSORIA CONTÁBIL	INEXIGÍVEL

Fonte: SAGRES

Em sua defesa, fls. 169/170, o gestor alegou que os serviços contratados estão em conformidade com o art. 25 da Lei Federal 8.666/93.

A Unidade Técnica, fl. 524, não acatou os argumentos apresentados, pois entendeu que:

“A prestação dos serviços apontados como não-licitados foram contínuos e de natureza rotineira. Não houve comprovação, nos presentes autos, do caráter extraordinário e de excepcionalidade dos serviços que configure a necessidade de contratação de profissional de notória especialização para a assessoria contábil e jurídica.”

O Ministério Público, fl. 532, concordou com a Unidade Técnica.

Nas despesas tidas como não licitadas se encontram serviços de assessoria jurídica e contábil, no valor total de R\$98.400,00. Os mencionados serviços foram objeto do Parecer Normativo PN – TC 00016/17 deste Tribunal.

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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04669/16

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”**.

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.

Ausência de comprovação dos valores registrados a título de Bens Móveis e Imóveis. Ausência de informações acerca dos convênios vigentes durante o exercício. Falta de informações acerca das conclusões acerca dos processos administrativos instaurados durante o exercício. Desconformidade dos valores constantes do controle de entradas e saídas dos produtos do almoxarifado, especificamente em relação aos sacos de lixo. Relação da frota de veículos incompleta.

Em relação às falhas acima indicadas pela Unidade Técnica, o gestor, em sua defesa, 180/183, encaminhou a complementação das informações ausentes.

A Unidade Técnica permaneceu com o entendimento pela irregularidade, pois os documentos complementares foram encaminhados intempestivamente.

As falhas, assim, atraem **recomendações**.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestações de contas advinda da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana de João Pessoa – EMLUR, relativa ao exercício de **2015**, de responsabilidade do Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA;

II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Gestão da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR** 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;

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 04669/16

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04669/16**, referentes ao exame da prestação de contas anual, advinda da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana de João Pessoa – EMLUR, relativa ao exercício de **2015**, de responsabilidade do Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA, **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 prestações de contas anual em exame;

II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Gestão da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR** 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

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 16:22



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