



Parecer Nº 0088/21
Processo TC Nº 05352/20
Natureza: Prestação de Contas
Responsável: João Pereira da Silva
Câmara Municipal de Manaíra
Exercício: 2019

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CÂMARA MUNICIPAL DE MANAÍRA. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA CONTÁBIL ATRAVÉS DE INEXIGIBILIDADE. IRREGULARIDADE DA REFERIDA CONTRATAÇÃO. REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Manaíra, sob a responsabilidade do Sr. João Pereira da Silva, referente ao exercício de 2019.

Relatório Prévio de PCA da Auditoria (fls. 101/105/311) concluindo por irregularidade singular, qual seja, a contratação sem a realização de procedimento licitatório.

Em Relatório PCA de Análise de Defesa (fls. 308/311), o Corpo Técnico ratificou o relatório anterior.



O Relator à época, Conselheiro Fernando Catão, constatou que foi enviada documentação acerca do procedimento licitatório antes mesmo da produção do relatório exordial (DOC TC nº 71952/19), despachando pela necessidade de sua devida análise.

Atendendo o despacho, o Órgão Auditor emitiu relatório de fls. 380/383, apontando as seguintes inconformidades do procedimento licitatório:

- Não justifica a contratação de prestação de serviços de contabilidade por inexigibilidade de licitação por se tratarem de serviços rotineiros da Câmara, despidos de qualquer singularidade, pois podem ser executados pela grande maioria dos profissionais de contabilidade, a exemplo dos inúmeros escritórios que representam os municípios paraibanos perante este Tribunal de Contas. Entende-se, portanto, que estes serviços deveriam ser realizados por servidores do quadro da Câmara, efetivos ou não, com a contabilização na despesa com pessoal, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Ausência de pareceres técnicos ou jurídicos, consoante exigência da Lei 8666/93, no seu art. 38, inc. VI;
- Ausência de edital ou justificativa da inexigibilidade de licitar, devidamente assinado, acompanhado de seus anexos e comprovantes de publicação, conforme exigência da RN-TC-06/2002, no seu art. 1º, inc. V;
- Ausência da justificativa do preço, conforme exigência da Lei 8666/93, no seu art. 26, parágrafo único, inc. III;



- Não foi feita comunicação no prazo legal à autoridade superior para homologação, com esteio na exigência da Lei 8666/93, no seu art. 26;
- Ausência do ato de designação da Comissão de Licitação; - Ausência da comprovação da publicação do Termo de Ratificação em Órgão Oficial de Imprensa;
- Ausência da comprovação da publicação do Extrato do Contrato em Órgão Oficial de Imprensa.
- Ausência da comprovação da publicação do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2019 em Órgão Oficial de Imprensa.

Após apresentação de defesa, o Corpo Técnico emitiu relatório de fls. 442/450, concluindo que, de fato, houve o procedimento licitatório, mas que este é irregular devido as falhas remanescentes.

Logo após, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

No caso em tela, a única irregularidade apontada pela d. Auditoria diz respeito à irregularidade do procedimento de inexigibilidade nº 01/2019, relativo à contratação de assessoria contábil para atender as necessidades da Câmara Municipal de Manaíra, posto que “Segundo o entendimento desta Corte de



Contas, PN-TC-16/2017, a contratação de serviços de contabilidade não pode ser realizada mediante inexigibilidade de licitação”, dentre outras máculas no procedimento.

Este Órgão Ministerial entende que o conceito de serviço de mesma natureza deve ocorrer apenas quando evidenciado ao caráter singular, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei de Licitações, sendo obrigatória a observância ao preceito licitatório. Senão vejamos:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver **inviabilidade de competição**, em especial:*

(...)

*II - **para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (grifo nosso).***

A Administração Pública quando opta por uma contratação dessa natureza é obrigada a demonstrar o atendimento cumulativo de todos os requisitos exigidos, a saber: (i) inviabilidade de competição; (ii) singularidade do objeto; e (iii) notória especialização profissional do prestador de serviço.

O requisito da singularidade do objeto exige que o serviço a ser prestado seja excepcional e complexo, ou seja, que se trate de objeto de natureza singular. Não se deve confundir a singularidade do objeto com a singularidade e especialização dos prestadores dos serviços. Ora, todo ser humano é singular, portanto, as atividades que exercem são únicas (sejam serviços prestados por advogados ou por qualquer outra classe de profissionais). No entanto, essa característica única associada a uma notória especialização reconhecida, por si só, não autoriza a Administração Pública a



efetuar todas as contratações por inexigibilidade, pois, se assim fosse, não haveria necessidade de existência de procedimento licitatório. O Professor Jacoby Fernandes¹ ilustra muito bem a importância da singularidade do objeto nas contratações por inexigibilidade:

*(...) Se, a título de ilustração, retirada do texto fosse a expressão singularidade, todo o dispositivo deveria ser condenado, pois a contratação de notórios especialistas só seria enquadrável no caput do artigo, por inviabilidade competição, não fazendo qualquer sentido que o legislador tivesse privilegiado tais profissionais, dispensando-os de concorrer em um processo seletivo; alcançando a notória especialização, esses profissionais poderiam ser contratados para qualquer serviço; se isso fosse possível, para qualquer serviço não mais se faria licitação: todos os jardins do País poderiam ser projetados por Burle Marx; todos os serviços de arquitetura, por Oscar Niemeyer; todos os serviços da área de saúde, por Adib Jatene; enfim, um verdadeiro contrassenso ter-se-ia estabelecido. **Sábio foi o legislador ao exigir a singularidade do objeto, como conditio sine quo non à declaração de inexigibilidade**". (grifo nosso).*

Na esteira desse entendimento, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula n. 39, cujo teor convém reproduzir:

*A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com alínea "d" do art. 126, § 2º, do Decreto-lei 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de **serviço inédito ou incomum**, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade,*

¹ Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 9. ed. rev. atual. ampl. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 611/612



insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (grifo nosso).

Cabe também trazer à baila entendimento do STF sobre a matéria:

III - Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia.

*1. A presença dos requisitos **de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado**, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. (...) (Supremo Tribunal Federal. HC 86.198-9/PR - 1ª Turma. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence). (grifo nosso).*

A referida decisão, por vezes, vem sendo mal interpretada, principalmente, quando a confiança é elevada a condição justificativa principal para contratação por inexigibilidade e estando, por vezes, associada com a própria singularidade do objeto. Observa-se claramente na decisão acima que a confiança está ligada ao critério inviabilidade de concorrência, fornecendo certa discricionariedade ao Gestor para decidir entre os profissionais que detenham renomada especialização, desde que atendidos todos os requisitos exigidos por Lei. A exigência da singularidade do objeto continua sendo primordial e não se confunde com as características do prestador de serviço. Mais uma vez destacamos os ensinamentos do Professor Jacoby Fernandes² :

² Ibidem. p.620.



*Há, porém, um elemento que parece ser considerável para o STF na decisão do gestor público: confiança. Note-se que a literalidade da norma, **ao conceituar notório especialista, permite ao gestor inferir que aquele profissional é essencial e indiscutivelmente o mais adequado a plena satisfação do objeto.***

*Esse escólio resolve, de forma lapidar, a difícil questão prática de ocorrência frequente, **em que o objeto é singular mas existe mais de um notório especialista capaz, em tese, de realizá-lo. Por isso, a opção guarda certa discricionariedade.** (grifo nosso)*

Esta Corte de Contas uniformizou o entendimento sobre o assunto, estabelecendo que a contratação de serviços de assessoria administrativas ou judiciais na área de direito devam ser realizadas por servidores públicos efetivos e apenas, em casos excepcionais, serem prestados de forma direta, desde que atendidas todas as exigências legais, nos termos do item 1 do Parecer Normativo – TC 16/17 a seguir exposto:

1) TOMAR CONHECIMENTO da referida consulta e, quanto ao mérito, RESPONDER COM CARÁTER NORMATIVO que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área de direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/93).

Destarte e, por entender que não restou demonstrado pelo defendente que o serviço contratado foge do ordinário e tampouco que a singularidade do objeto inviabilizaria a competição, bem como pelas outras máculas verificadas

7/9



no procedimento, este *Parquet* acompanha o entendimento técnico pela irregularidade da contratação direta para a realização de serviços corriqueiros, comuns e que visam atender a demandas permanentes da administração, tendo em vista a possibilidade de ampla concorrência entre os prestadores dos referidos serviços.

Por fim entende este *Parquet* de Contas, que a falha aqui detectada enseja a aplicação de multa, nos termos do artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, face à realização injustificada de procedimento licitatório.

3. CONCLUSÃO

Ex positis, opina este Órgão Ministerial pela:

1. **REGULARIDADE COM RESSALVAS** da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Manaíra, sob a responsabilidade do Sr. João Pereira da Silva, referente ao exercício de 2019;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao aludido gestor, nos termos do artigo 56 da LOTCE, face à irregularidade apontada;
3. **RECOMENDAÇÃO** a atual gestão no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer na falha/irregularidade haurida e confirmada pela Unidade Técnica neste álbum



processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras;

É o Parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 27 de janeiro de 2021.

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/PB