



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

## DENÚNCIA CONTRA PREFEITA DO MUNICÍPIO DE IPIAÚ

Processo TCM nº 05417e18.

Denunciante: Erivaldo Carlos Oliveira Santos.

Denunciados: Maria das Graças César Mendonça, Cássio Santana Rezende e Marcos Tadeu Silva Gomes.

Exercício Financeiro: 2017.

Conselheiro Substituto Relator: Cláudio Ventin.

Assunto: Inexigibilidade de Licitação. Contratação direta de prestação de serviço especializado de consultoria e assessoria contábil com esteio no art. 25, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93. Requisitos: serviços técnicos profissionais especializados, natureza singular e notória especialização do prestador. Ausência de comprovação de duas das exigências legais. Irregularidade. Prestação dos serviços contratados. Comprovação. Procedência parcial. Aplicação de sanção pecuniária.

### RELATÓRIO

Versa o Processo TCM nº 05417e18 de denúncia formulada pelo vereador Erivaldo Carlos Oliveira Santos contra a Sra. Maria das Graças César Mendonça, Prefeita do Município de Ipiaú, e em face dos Srs. Cássio Santana Rezende e Marcos Tadeu Silva Gomes, respectivamente, Gestor de Contratos e Diretor do Departamento de Licitações da Prefeitura Municipal, dando conta de que, ao arrepio da Lei Federal nº 8.666/93, teria havido contratação direta, mediante Inexigibilidade de Licitação nº 001/2017 e Contrato 003/2017, da empresa AFINCO Consultoria e Assessoria Ltda. – EPP com vistas à *“prestação de serviços técnicos especializados de contabilidade para o Município de Ipiaú... situação que afronta os dispositivos da Lei de Licitações, uma vez que os serviços contratados não tem a característica de “singularidade”... **com o custo mensal de R\$15.000,00 (entre os meses de janeiro e novembro), e uma parcela de R\$30.000,00 (no mês de dezembro), totalizando ao longo do exercício financeiro de 2017, o montante de R\$195.000,00, conforme extrato de pagamento anexado.**”* – realces do original.

Para o denunciante, *“Tal situação macula os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia e eficiência. **Há clara ofensa ao caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei n. 8.666/93.**”* – realces do original – uma vez que *“**não estão presentes os requisitos que autorizam a dispensa de licitação, haja vista, que a partir da análise do objeto do contrato não identificou tratar-se de uma situação de inviabilidade de competição, em face de singularidade do serviço e a notória especialização do seu prestador, exigências dispostas no art. 25, inciso II, da Lei Federal no 8.666/93 para as contratações por inexigibilidade de licitação. Assim, este tipo de contratação não pode prescindir de procedimento licitatório.**”*

Assim é que, depois de discorrer sobre os requisitos exigidos para o aperfeiçoamento dessa modalidade de contratação direta, sobretudo a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, o denunciante chamou a atenção para o fato de que não restou comprovada a efetiva prestação dos serviços nos processos de pagamento nºs 449/2017; 936/2017; 1.310/2017; 1.965 /2017; 1.970/2017; 2.810/2017; 3.291/2017;

3.731/2017; 3.737/2017; 4.871/2017; 4.906/2017; e 5.618/2017, os quais, **“só foram instruídos com a nota de empenho, a nota fiscal, certidões de regularidade da empresa e o comprovante de transferência bancária. Em total afronta ao art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/64, afinal não constam os “comprovantes da prestação efetiva do serviço”.** – original com realces.

Por fim, faz alusão à prática de atos de improbidade administrativa pelos denunciados; nulidade da contratação; obrigatoriedade de indenizar o dano patrimonial; entendimento jurisprudencial sobre a temática, o denunciante finaliza a incoativa pugnando pelo processamento e julgamento procedente da delação para aplicar aos responsáveis as penalidades previstas na regra de competência.

Encaminhado o processo à consideração da relatoria de então após o devido sorteio, seguiu-se da notificação do gestor para apresentar defesa no prazo regimental de vinte dias, conforme Edital nº 238/2018, que circulou no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas dos Municípios de 06.06.2018, dando ensejo à apresentação da defesa protocolada sob TCM nº 07563e18, constante de fls. 01/52, em que apenas a Prefeita subscreve o petitório, oportunidade em que refutou os questionamentos de que foi alvo, assegurando que os serviços contratados são serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular e os profissionais contratados para prestar os serviços são de notória especialização.

Nessa linha de intelecção, alega a defendente que a *“lei, doutrina e jurisprudência entendem que referidas contratações possuem um alto grau de discricionariedade da administração haja vista o inegável critério da confiança, inerente aos contratos de assessoria e consultoria o que, somado à capacidade da empresa contratada e de seus prepostos, e a singularidade do objeto, subsumi ao quanto determinado na lei.”*, tendo, na oportunidade, citado alguns precedentes da Corte de Contas.

Assim, de acordo com a defesa, *“O processo administrativo que reúne os documentos alusivos à contratação da empresa em tela – já encaminhados através do e-TCM, é instruído na condição inequívoca de provar a notória especialização desta e o grau de confiança depositado pela Administração Pública. Nos referidos autos encontra-se farta documentação sobre os inúmeros contratos firmados pela AFINCO com diversos órgãos públicos, de todas as esferas governamentais, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria técnicas, sempre por inexigibilidade.”*

Em seguida, no que tange à questão envolvendo a prestação dos serviços pactuados, o defendente afirmar que em se *“Tratando de consultoria e assessoria, a prova do cumprimento do objeto pactuado se faz mediante apresentação do relatório das atividades desenvolvidas no período a que se refere, insertos nos processos de pagamento.”*

Por fim, depois de refutar a imputação de prática de ato de improbidade administrativa e que *“o preço contratado em nada destoa do mercado,...”* a defendente pugnou pela improcedência da delação.

Após defesa apresentada, o expediente foi enviado à consideração do Ministério Público Especial de Contas para os fins de lei, dando ensejo à emissão da Manifestação MPC nº 857/2018, em que o *Parquet* concluiu seu opinativo ***“pela procedência parcial da***



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

*Denúncia, com a correspondente aplicação de multa a Sra. Maria das Graças César Mendonça, Prefeita do Município de Ipiaú, com lastro no art. 71, II, da Lei Orgânica do TCM. (...) Ademais, deve-se emitir recomendação para que se abstenha de efetuar novas contratações por inexigibilidade de licitação, sem que estejam comprovados os requisitos legais, bem como que rescinda o contrato decorrente desta inexigibilidade.”, de modo que é dada por encerrada a instrução processual.*

## VOTO

A questão trazida à consideração da Corte de Contas através do Processo TCM nº 05417e18, diz respeito a denúncia formulada pelo vereador Erivaldo Carlos Oliveira Santos contra a Sra. Maria das Graças César Mendonça, Prefeita do Município de Ipiaú, e em face dos Srs. Cássio Santana Rezende e Marcos Tadeu Silva Gomes, respectivamente, Gestor de Contratos e Diretor do Departamento de Licitações da Prefeitura Municipal, afirmando que ao arripio da Lei Federal nº 8.666/93 os denunciados teriam efetuado a contratação direta, mediante Inexigibilidade de Licitação nº 001/2017 e Contrato nº 003/2017, da empresa AFINCO Consultoria e Assessoria Ltda. – EPP com vistas à *“prestação de serviços técnicos especializados de contabilidade para o Município de Ipiaú...”*, pelo valor mensal R\$15.000,00 (janeiro a novembro) e mais uma parcela de R\$30.000,00 em dezembro, totalizando **R\$195.000,00**.

Antes de adentrar ao mérito, a relatoria afasta do polo passivo da demanda os Srs. Cássio Santana Rezende e Marcos Tadeu Silva Gomes, respectivamente, Gestor de Contratos e Diretor do Departamento de Licitações da Prefeitura Municipal, tendo em vista que não há evidência de que esses auxiliares da Administração Municipal tenham concorrido para a prática das irregularidades denunciadas.

Pois bem. A regra impositiva da Carta Magna Nacional prevista no inciso XXI do art. 37 é de que, *“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.”*

Destarte, pretendendo regulamentar a norma constitucional, o legislador nacional cuidou em votar a Lei Federal nº 8.666/93, que proclamou o objetivo desse procedimento ao estabelecer no art. 3º desse Diploma Legal que *“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”*

Esta é a regra, que faz com que o processo licitatório seja de realização obrigatória em atenção ao princípio constitucional da isonomia, de onde sobressai o entendimento de que a contratação direta sem a realização do indispensável certame seletivo constitui verdadeira burla a contaminar os contratos realizados, sujeitando o agente político às sanções legais, podendo ensejar, inclusive, a glosa da despesa realizada ao arripio do mandamento legal e imputação ao seu ordenador.

Todavia, a regra da obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório comporta exceções. A própria Constituição Federal, ao cuidar da matéria no inciso XXI do art. 37, autorizou a legislação infraconstitucional especificar os casos que não se submetem a prévio certame licitatório.

Assim, em consonância com o permissivo constitucional, o legislador cuidou em criar duas hipóteses de contratação direta, ou seja, que escapam ao crivo da licitação, e as denominou de dispensa e de inexigibilidade.

Os casos de inexigibilidade de licitação estão exemplificativamente previstos no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, dentre os quais, merece especial destaque, por se tratar da situação em sob análise, a hipótese de inexigibilidade prevista no inciso II desse dispositivo legal, que tem redação do seguinte teor:

*“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.”*

Em seguida, esse mesmo dispositivo legal (art. 25), pretendendo definir o que seja notória especialização, estabeleceu no § 1º:

*“Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa 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.”*

Feitas essas considerações aligeiradas em derredor do arcabouço legal aplicável à espécie, cumpre destacar, para que a contratação seja realizada validamente com esteio no inciso II do art. 25 da Lei antes mencionada, é necessário que se trate de serviços técnicos profissionais especializados nos termos do previsto no art. 13 desse mesmo Diploma Legal; de natureza singular, ou seja, incomum, especial, complexo, não corriqueiro, singelo, banal; e notória especialização do contratado, como tem proclamado a doutrina mais autorizada e jurisprudência dos Tribunais, a exemplo do TCU, que chegou ao ponto de sumular esse entendimento através das Súmulas nºs 39, 252 e 264, vazadas nos seguintes termos:

*“Súmula nº 39 – A dispensa de licitação para contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com a alínea “d” do art. 126, § 2º, do Decreto-lei 200, de 25.2.67, só tem lugar quando se trate de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido por critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.*



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

*Súmula nº 252 – A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.*

*Súmula nº 264 – A inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo licitatório, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.”*

Nessa linha de inteligência, ao adentrar no mérito do questionamento em apreço, observa-se que a Administração Municipal promoveu a contratação direta mediante inexigibilidade de licitação da empresa AFINCO Consultoria e Assessoria Ltda. – EPP para a “prestação de serviços técnicos especializados de contabilidade para o Município de Ipiaú...”, sob o argumento de que na contratação questionada estariam reunidos os requisitos de que trata o inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93.

Todavia, em que pese o esforço da defesa na pretensão de demonstrar a regularidade da malsinada contratação, constata-se que a mesma não satisfaz ao regramento legal, sobretudo por não restar comprovada a natureza singular do serviço contratado, por se tratar de serviços rotineiros como descrito no próprio objeto contratual, além de não haver nos autos documentação capaz de evidenciar que se trata de empresa que detenha notória especialização para prestar os serviços contábeis ajustados, de sorte que a conclusão que se impõe é de que se fazia necessária a realização de procedimento licitatório na forma preconizada pela legislação de regência.

Esse entendimento, aliás, foi manifestado pelo ilustre representante do Ministério Público de Contas, na respeitável Manifestação nº 857/2018 dos autos, em que o representante do *Parquet*, depois de tecer considerações em derredor dos requisitos exigidos para a contratação direta mediante inexigibilidade de licitação, concluiu seu opinativo pela irregularidade da contratação, conforme se pode notar do seguinte trecho:

*“Portanto, conclui-se que não estão reunidos os requisitos legais previstos no art. 25, II, da Lei de Licitações, não sendo autorizada a contratação por inexigibilidade de licitação para serviços que não exijam uma notória especialização e que consistam em atividades que não demandam grau de perícia incomum que os individualize absolutamente.*

Todavia, em relação ao questionamento referente à efetiva prestação dos serviços pactuados, os quais, segundo o delator não restaram comprovados mediante processos de pagamento relacionados nos autos, não merece prosperar na medida em que os mencionados documentos de despesa estão instruídos, como admite o próprio delator, com as notas de empenho, as notas fiscais, certidões de regularidade da empresa e os comprovantes de transferências bancárias evidenciando a prestação dos serviços pactuados, não obstante reconhecer, como acentuou o Ministério Público de Contas, que cabia à denunciada trazer aos autos o relatório de atividades a que fez referência na defesa apresentada.

Por tais razões, diante das irregularidades de que padece o procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2017 e Contrato nº 003/2017, realizados com vistas à contratação de serviços especializados de consultoria e assessoria contábil, acrescidas da deficiente comprovação de que os serviços contratados foram efetivamente prestados, conclui-se pela procedência parcial do expediente para aplicar à denunciada penalidade de multa.

Diante do exposto e tudo o mais que consta dos autos, com fundamento no art. 1º, inciso XX e art. 82 da Lei Complementar nº 06/91, combinado com os arts. 3º e 10, § 2º da Resolução TCM nº 1.225/06, somos por **conhecer e julgar parcialmente procedente** o Processo TCM nº 05417e18, que trata de denúncia formulada pelo vereador Erivaldo Carlos Oliveira Santos contra a Sra. Maria das Graças César Mendonça, Prefeita do Município de Ipiaú, para, com fundamento no art. 71, incisos II e IV, da mencionada Lei Complementar nº 06/91 combinado com o art. 91, inciso XIII da Constituição do Estado da Bahia e art. 71, inciso VIII da Carta Federal, cominar-lhe **multa** no valor de **R\$3.000,00** (três mil reais).

A multa imputada deverá ser recolhida aos cofres públicos no prazo máximo de trinta dias do trânsito em julgado do decisório, através de cheque da emissão do imputado, de conformidade com a Resolução TCM nº 1.124/05, sob pena de serem adotadas as medidas previstas no art. 49 combinado com o art. 74, da mesma Lei Complementar nº 06/91, com a cobrança judicial do débito, considerando que as decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito e/ou multa tem eficácia de título executivo, nos termos do previsto no art. 71, § 3º, da Carta Federal e no art. 91, § 1º, da Constituição do Estadual.

**SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**, em 26 de junho de 2019.

Cláudio Ventin  
Cons. Subst. Relator

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em [www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br) e acesse o formato digital assinado eletronicamente.