



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

MANIFESTAÇÃO M.P.C. Nº 969/2015

PROCESSO TCM 72846-14

TERMO DE OCORRÊNCIA

PREFEITURA MUNICIPAL DE TEIXEIRA DE FREITAS

RESPONSÁVEL: JOÃO BOSCO BITENCOURT

RELATOR CONSELHEIRO: PAULO MARCONI

PROCURADORA DE CONTAS: ALINE PAIM MONTEIRO DO REGO RIO BRANCO

EXERCÍCIO: 2013 e 2014

PARECER

I. Relatório

Trata-se de termo de ocorrência lavrado pela 15ª Inspeção Regional de Controle Externo, no qual se aponta como irregular pagamentos efetuados pelo Município de Teixeira de Freitas à entidade União das Prefeituras da Bahia – UPB, nos exercícios de 2013 e 2014, a título de contribuição extraordinária, como contrapartida pela prestação de serviços advocatícios nas áreas fiscal e previdenciária.

Além de tal irregularidade, a peça inicial (fls. 01/04) relata que a Administração Municipal não apresentou a prestação de contas dos recursos repassados à supracitada entidade.

De igual modo, questionou-se a ausência de nota fiscal ou recibo em alguns processos de pagamento, bem como a falta de comprovação da efetiva execução dos serviços.

Por fim, apontou-se que além deste pacto, o Município celebrou, por meio de inexigibilidade de licitação (nº 004/2013 e 034/2013), dois contratos para prestação de serviços advocatícios, nos valores de R\$ 255.264,00 e R\$ 216.000,00,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

sendo que possui Procuradoria Jurídica própria para prestação de serviços jurídicos, comprometendo vultosos recursos públicos.

Documentos anexados às fls. 05/42.

Devidamente notificado (fl. 46), o Sr. João Bosco Bitencourt apresentou defesa de fls. 54 a 63. Nesta oportunidade, o gestor municipal pugnou pela legalidade da contratações diretas questionadas na exordial, sob alegação de se tratarem de serviços técnicos especializados e singulares, bem como de que esta contratação foi referendada pelo parecer nº 0255/2013 exarado pela CAM/TCM.

A Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia se manifestou nos autos por intermédio do Parecer nº 0760-15 (fls. 66/76), datado de 05 de Abril de 2015, ocasião em que opinou pelo conhecimento e, no mérito, pela procedência, do presente Termo de Ocorrência.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria de Contas para emissão de opinativo.

É o relatório.

II. Fundamentação

A princípio, cumpre salientar que o Município de Teixeira de Freitas e a União dos Municípios da Bahia – UPB – firmaram o “Termo de Contribuição Extraordinária” (fls. 33/37), pelo qual restou assegurado ao município a prestação de serviços advocatícios na área fiscal. A título de contraprestação, denominada no contrato como “contribuição extraordinária”, pactuou-se o pagamento do valor de R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais), mediante 18 parcelas mensais de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

R\$17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais). Apontou-se na inicial que foram pagos R\$ 87.500,00 no exercício de 2013 e R\$ 175.000,00 no exercício de 2014.

Em sede de defesa, o gestor alegou que os serviços contratados destinam-se à “adoção de todas as medidas judiciais e administrativas necessárias à regularização da Prefeitura Municipal no tocante às contribuições previdenciárias, visando a obtenção da certidão negativa de débitos previdenciários – CND, Certidão Conjunta da Receita Federal e Procuradoria da Fazenda Nacional, CADIN, além de Cadastro Único de Convênios – CAUC” (fls. 56).

Seguiu afirmando que o referido serviço reveste-se de natureza singular, exigindo a contratação de profissional de notória especialização, o qual foi selecionado pelo Município após exame do histórico e resultados alcançados, bem como pela confiança depositada pelo ordenador de despesa na empresa selecionada, admitindo-se a contratação por meio de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei de Licitações.

Inicialmente, identifica-se, a partir do quanto narrado na inicial e na defesa, que o Termo de Contribuição em questão trata-se, em verdade, de contrato firmado para intermediação de serviços jurídicos, bem como que a contribuição extraordinária desembolsada pelo Município constitui, em verdade, contraprestação pelos serviços advocatícios contratados.

A UBP figurou como intermediadora e facilitadora para celebração pelo Município de contrato advocatício sem realização da prévia e necessária licitação, em nítida burla à Lei nº 8666/93.

Sobre o assunto, convém ressaltar que a Carta Magna, no seu art. 37, XXI, determina, como regra geral, que todo contrato público deve ser precedido de procedimento licitatório, para que, a partir da pluralidade de propostas, a Administração empreenda a contratação que seja mais favorável à satisfação do interesse público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

Ressalta-se que a própria Constituição Republicana permite que a Lei aponte situações excepcionais nas quais a Administração Pública poderá efetuar contratação direta, dispositivo que foi regulamentado pela Lei nº 8.666/93, ao disciplinar os institutos jurídicos da dispensa e inexigibilidade de licitação.

Neste contexto, o art. 25 da Lei nº 8.666/93 elenca algumas hipóteses onde é admitida a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, ressaltando-se que tal rol é meramente exemplificativo, pois, sempre que for inviável a realização do processo de licitação, admitir-se-á a contratação direta.

Uma das hipóteses de inexigibilidade contempladas no Estatuto da Licitação, consiste na contratação de serviços técnicos especializados, *in verbis*:

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.

Constata-se, pois, que a Lei fixou três premissas condicionantes à contratação destes serviços por inexigibilidade, quais sejam: (i) o serviço tem que ser técnico e deve constar do rol do art. 13 da Lei nº 8.666/93, (ii) o serviço deve ostentar natureza singular; (iii) o profissional contratado deve possuir notória especialização.

A singularidade pode ser aferida pela peculiaridade da necessidade pública a ser satisfeita, ou seja, quando o interesse estatal escapa dos padrões de normalidade e exige uma prestação de especial complexidade ou especificidade, apta a justificar a contratação do profissional de notória especialização.

De acordo com a Lei de Licitações, o requisito em questão refere-se ao objeto e não ao profissional. Conforme entendimento do Superior Tribunal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

Justiça, transcrito abaixo, para a caracterização do requisito citado não basta que o serviço esteja relacionado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, deve ser de tal natureza singular que exija a contratação de profissional de notória especialização para a sua realização, vejamos:

A contratação de serviços técnicos (caso dos autos) sem licitação, depende, portanto, de três condições: 1) a enumeração do serviço no dispositivo legal supracitado (art. 13); 2) sua natureza singular, isto é, não basta estar enumerado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, sendo necessário que o serviço se torne único devido à sua complexidade e relevância; e 3) a notória especialização do profissional (conforme disposto no § 1º do art. 25 acima transcrito). Assim, não é qualquer serviço descrito no art. 13 da Lei nº 8.666/93 que torna inexigível a licitação, mas aquele de natureza singular, que exige a contratação de profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa.” (STJ, Resp. 513.747/MG, Rel. Min. Gilson Dipp, Quinta Turma, Julgado em 28.01.2003).

Quanto à notória especialização, esta consiste em habilidade excepcional em relação aos profissionais que exercem o mesmo ofício, estando prevista na Lei de Licitações:

Art. 25. §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.

A notoriedade pressupõe que aquele profissional é o mais adequado ao atendimento do serviço, tornando-se medida essencial a comprovação de que os conhecimentos dominados pelo profissional contratado exorbitam aqueles obtidos pelos profissionais em geral.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

Ocorre, todavia, que não estão presentes no caso sob análise os requisitos autorizadores da contratação por inexigibilidade.

Não ficou caracterizada a singularidade dos serviços. *In casu*, os serviços contratados são afetos às atividades jurídicas habitualmente desenvolvidas pela Procuradoria Jurídica do Município, de modo que poderiam ser desempenhados por tal entidade¹ ou por outra empresa, selecionada por licitação, desde que comprovada a insuficiência do quadro para cobrir a demanda da administração. A título ilustrativo, com relação à contratação de assessoria jurídica, transcreve-se trecho de julgado do TCU sobre o tema:

(...) que a jurisprudência deste Tribunal está há muito consolidada no sentido de que o serviço de advocacia só pode ser contratado sem licitação se o for junto a um profissional (ou escritório) de notória especialização e desde que se trate de serviço de natureza singular”. E mais: a contratação direta só pode ser admitida, conforme consignado no Voto condutor da Decisão nº 314/1994 - 1ª Câmara, em “ocasiões e condições excepcionalíssimas, **quando o serviço a ser contratado detenha inequívocas características de inédito e incomum**, jamais rotineiro e duradouro. (Acórdão n.º 3924/2012-Segunda Câmara, TC 012.314/2005-6, rel. Min. José Jorge, 5.6.2012)

De igual modo, nota-se que a notória especialização utilizada para respaldar a contratação não foi devidamente comprovada. A despeito do gestor em sede de defesa invocar a notória especialização do prestador de serviço, não há sequer notícia nos autos do profissional contratado para prestar os serviços. A única entidade identificada nos autos é a UBP, que não possui expertise na área jurídica e não possui autorização legal para prestar este tipo de serviço, tendo funcionado apenas como intermediadora. Ora, como se pode sustentar a notória especialização de um profissional que nem mesmo foi identificado no “termo de contribuição” firmado pelo Município?

¹ De acordo com as informações obtidas no Sistema Siga, a Procuradoria do Município de Teixeira de Freitas é composta de “**1 (um) Procurador Geral, 5 (cinco) Procuradores Municipais, e 3 (três) Procuradores Adjuntos**”. Nesse sentido, Cf. Parecer nº 0760-15, da Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, fls. 74 e 77-83.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

Resta patente, portanto, a ausência de comprovação da notória especialização do prestador dos serviços, na medida em que a gestão municipal não apresentou qualquer documento baseado em desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, entre outras realizações dos profissionais contratados.

Registre-se, ademais, que não restou comprovada a realização da pesquisa de preços de forma prévia à contratação, descumprindo o disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93.

Art. 26.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, como os seguintes elementos:

I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - **justificativa do preço**; [grifos nossos]

Portanto, conclui-se que não estão reunidos os requisitos legais previstos no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, não sendo autorizada a contratação por inexigibilidade de licitação dos serviços em questão.

Nesse sentido, manifestou-se a AJU, por meio do Parecer nº 0760-15, consignando que:

Ao instituir uma contribuição ordinária, como nova fonte de custeio, **com vistas à prestação de consultoria e assessoria jurídica dos Municípios aderentes**, a UPB ofereceu uma nova modalidade de serviços não abrangidos pelas atividades prestadas aos demais associados ordinários, assim qualificados os entes municipais que participam com a cota regulamentar de filiação, inclusive o Município em questão nos presentes autos. Desta forma, já que não fazem parte das atividades regulamentadas, se revestindo, portanto, de características específicas delineadas no termo firmado com o ente interessado, **devem ser submetidas às regras instituídas pela Lei 8.666/93**".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

O Tribunal de Contas da União também perfilha do entendimento consignado neste parecer:

[...] as associações de municípios, que são entidades de direito privado (controladas pelos municípios) estão sujeitas à licitação para contratar com terceiros [...]. Quanto à forma pela qual devem relacionar-se com os municípios, entendeu esta Corte que o instrumento mais adequado, em sendo estabelecida relação de cooperação, é a celebração de convênio, observadas as formalidades legais arroladas no art. 116 da Lei nº 8.666/93. **De outra feita, para que possam estabelecer relação de caráter obrigacional com os municípios (contrato com obrigações recíprocas – objeto e contraprestação), devem-se submeter à licitação** (Consulta n. 703949. Rel. Cons. Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 21/12/2005).

Vale dizer, a contratação dos serviços advocatícios deveria ter sido precedida de licitação, assegurando-se a observância do princípio da isonomia e a escolha da proposta mais vantajosa para administração pública.

Por fim, no que se refere à falta de comprovação documental da efetiva realização dos serviços, nota-se que esses autos se acham instruídos com notas de empenho e recibos, todavia, não contêm comprovantes da prestação efetiva do serviço, tal como disciplinado no art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/642.

Do mesmo modo posicionou-se a Assessoria Jurídica desse Tribunal afirmando que “em que pese as notas de empenho contenham em seu bojo declaração subscrita por servidor, através da qual atesta a liquidação da despesa, por outro lado, o simples atesto da liquidação pelo servidor, embora se revista de fé pública, produz efeito de mera declaração formal de que os serviços pagos teriam sido executados, mas não tem força de prova irrefutável da realização do serviço” (fl.

²Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. [grifos nossos]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

75).

Além disso, há de se ressaltar que a defesa limitou-se à reproduzir informações previdenciárias extraídas do site da Receita Federal e indicar o número de protocolo de algumas ações judiciais supostamente propostas pela contratada em benefício do Município. Assim, entende-se que o gestor deixou de apresentar provas documentais suficientes para a comprovação da execução dos serviços pagos.

Por fim, chama atenção deste *parquet* a alta quantia despendida para contratação de serviços advocatícios, sendo que o Município possui carreira estruturada de Procurador do Município, integrada por nove Procuradores Municipais. Verifica-se que, apenas no exercício de 2013, gastou-se R\$ 444.220,00 com a contratação de serviços jurídicos, dos quais R\$ 212.720,00 foram pagos à empresa Oliveira e Guimarães – Advogados e Consultores ASS, R\$ 144.000,00 foram pagos à empresa Jurisdata Consultores e Associados Ltda. e R\$ 87.500,00 à UPB.

Causa ainda mais estranheza o fato de que o objeto do contrato celebrado com a UPB assemelha-se ao escopo do contrato celebrado com a Jurisdata Consultores e Associados Ltda., porquanto ambos envolvem a prestação de serviços na área tributária.

III. Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela **procedência** do presente termo de ocorrência e, como consequência, recomenda:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

- (i) que seja imputada multa proporcional às ilegalidades praticadas pelo gestor, com lastro no art. 71 da Lei Orgânica do TCM;
- (ii) que seja notificada a UPB para cumprir o disposto na Lei 8.666/93, abstendo-se, portanto, de participar em novas contratações diretas para execução dos serviços analisados neste termo de ocorrência;

Por fim, sugere-se a instauração de auditoria para avaliação dos três contratos em questão, por meio da qual deve-se aferir os seguintes pontos, inclusive mediante entrevista realizada com os Procuradores do Município de Teixeira de Freitas:

- (i) Necessidade de celebração de contratos para prestação de serviços advocatícios, tendo em vista a existência de Procuradores Municipais;
- (ii) Necessidade da celebração de três contratos desta natureza;
- (iii) A compatibilidade dos preços ajustados com aqueles praticados em mercado, avaliando a eventual existência de sobrepreço/superfaturamento, apontando, se for constatado, o seu valor;
- (iv) Comprovação da efetiva prestação dos serviços, apontando-se eventual dano ao erário.

É o parecer.

Salvador, 27 de Agosto de 2015.

ALINE PAIM MONTEIRO DO REGO RIO BRANCO

Procuradora de Contas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

