

PROCESSO TC/016421/2021  
Assunto: Recurso de Reconsideração  
Recorrente: Lukano Araújo Costa Reis Sá  
Origem: Município de Oeiras – ordenador de despesas de 2016  
CONSELHEIRO Kleber Dantas Eulálio

## 1- RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Lukano Araújo Costa Reis Sá, ordenador de despesas do Município de Oeiras durante o exercício de 2016, em face do Acórdão nº 477/2021-SSC que julgou pela procedência da Denúncia relativa à irregularidade da contratação da empresa R.B. SOUZA RAMOS – ME, bem como a ilegalidade dos pagamentos decorrentes da aludida contratação, e aplicação de multa de 5.000 UFR-PI e imputação de débito de 362.502,91 ao gestor (peça 01), em face das impropriedades/falhas abaixo elencadas:

### **1. Irregularidade na contratação, tendo em vista falhas formais, tais como ausência de cadastro no sistema LICITAÇÕES WEB:**

*Com efeito, a Divisão Técnica constatou que a contratação da empresa R. B. Sousa Ramos realizou-se de forma ilegal em 2016 e nos anos subsequentes (2017 a 2019) não houve, ao menos, publicidade da aludida contratação.*

*A DFAM indicou a existência de publicação no Diário Oficial dos Municípios DOM do extrato de contrato publicado em 15 de agosto de 2016 (Peça 10, fl. 1), sem numeração, com vigência de 12 meses e o valor global estimado em R\$ 70.000,00.*

*A aludida contratação foi realizada na modalidade por inexigibilidade, não sendo registrado no sistema LICITAÇÕES WEB do TCE/PI o respectivo processo de contratação da empresa R. B. OUZA RAMOS – ME, CNPJ nº 23.654.635/0001-08, no exercício 2016, nem tampouco nos anos seguintes (2017, 2018 e 2019).*

*A Divisão Técnica não encontrou nenhuma publicação posterior referente a aditivos ou novos contratos com a referida empresa. Destaca-se, por oportuno, que foi houve pagamentos ininterruptos pela prefeitura de Oeiras no decorrer dos exercícios citados na denúncia.*

*Quanto à contratação, em 2016, da empresa R.B. SOUZA RAMOS – ME, o órgão técnico informou que a mesma ocorreu em inobservância ao disposto na Lei 8.666/93, artigo 25 II, pois o objeto descrito no extrato de contrato não é indicativo de singularidade no serviço a ser prestado, prova disto é a existência de diversas empresas que prestam tal serviço para outras prefeituras, sendo totalmente viável a competição nestes casos.*

*Os gestores, Srs. Lukano Araújo Costa dos Reis Sá (prefeito no exercício financeiro em 2016) e José Raimundo de Sá Lopes (prefeito nos exercícios financeiros 2017-2018-2019) não apresentaram defesa.*

*A empresa R. B. Sousa Ramos defendeu, em síntese, que foi contratada para realização das compensações previdenciárias nos exercícios de 2016 a 2019, sendo remunerada no aludido período, conforme contrato. Porém, não apresentou justificativa quanto às irregularidades constatadas na aludida contratação.*

**2. Ausência de liquidez para pagamento da contratada, vez que eventuais créditos dependem de homologação junto à RFB, que não se materializou:**

**DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS**

*A análise técnica constatou que nos anos de 2016 à 2019 foram efetuados pagamentos à empresa no montante equivalente a R\$ 3.149.740,65 (três milhões, cento e quarenta e nove mil, setecentos e quarenta reais e sessenta e cinco centavos), quando o valor inicial do contrato (conforme extrato do instrumento contratual em 2016) era de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais). Nos anos subsequentes, como dito, nenhuma publicação referente ao aludido contrato foi encontrada.*

*Some-se a isso a situação dos pagamentos terem ocorrido antes da implementação das condições de liquidez da despesa, ou seja, somente após a devida homologação da referida compensação pela Receita Federal do Brasil, o crédito seria efetivamente gerado para o Município e, por conseguinte, o direito a eventual crédito da empresa contratada.*

*Assim, a DFAM concluiu que os pagamentos ocorridos para a empresa foram realizados de forma indevida, seja pela contratação irregular da empresa, seja pela ausência de liquidez para pagamento.*

*Ademais, a Divisão Técnica verificou que o gestor utilizou recursos da saúde e educação para os pagamentos indevidos a aludida empresa, senão vejamos:*

*Os gestores, Srs. Lukano Araújo Costa dos Reis Sá (prefeito no exercício financeiro em 2016) e José Raimundo de Sá Lopes (prefeito nos exercícios financeiros 2017-2018-2019) não apresentaram defesa.*

*A empresa R. B. Sousa Ramos defendeu, em síntese, a legalidade dos pagamentos, em razão da existência dos supostos créditos previdenciários, os quais se encontram pendentes de julgamento pela Receita Federal do Brasil. Alega, ainda, que eventual indeferimento da Receita comporta a interposição de vários recursos administrativos, podendo, por fim, reconhecer judicialmente da decisão.*

*Contudo, não se manifestou acerca dos pagamentos ultrapassarem o valor previsto originalmente no contrato (2016), como dito anteriormente, assim como dos mesmos não possuírem instrumento que embase tais pagamentos nos anos subsequentes (2017-2019).*

*Destaca-se, que os pagamentos realizados não se restringiram à Secretaria Municipal de Administração. Conforme tabelas acima transcritas, houve pagamento de honorários com verba da Secretaria de Saúde e Educação, o que impacta, inclusive, no cômputo dos índices constitucionais respectivos.*

#### **DAS COMPENSAÇÕES INDEVIDAS**

A DFAM observou no documento “Resumo das Informações à Previdência Social Constantes no Arquivo SEFIP EMPRESA” que o Município utilizou a compensação tributária nos cálculos das contribuições previdenciárias, que resultou na diminuição significativa das obrigações previdenciárias junto à RFB.

Contatou, ainda, com base nos relatórios da GFIP apresentados pela Prefeitura de Oeiras, que as referidas compensações importaram no valor equivalente a R\$ 13.261.652,08 (treze milhões, duzentos e sessenta e um mil, seiscentos e cinquenta e dois reais e oito centavos), conforme tabelas às fls. 10/11, da peça 14 dos autos.

Concluiu que as referidas compensações não teriam respaldo junto à Receita Federal e que, por isso, não gerariam direito para supostos pagamentos de honorários. Reafirmou que, somente após a devida homologação pela RFB, tais créditos serviriam de base para pagamento de honorários.

Os gestores, Srs. Lukano Araújo Costa dos Reis Sá (prefeito no exercício financeiro em 2016) e José Raimundo de Sá Lopes (prefeito nos exercícios financeiros 2017-2018-2019) não apresentaram defesa.

A empresa R. B. Sousa Ramos defendeu, em síntese, a regularidade das aludidas compensações, destacando que, no âmbito da Justiça Federal, elas são consideradas legais, e que, caso haja indeferimento da homologação administrativa dos créditos previdenciários, recorrer-se-á ao Judiciário para garantia do predito direito.

Aduziu, ainda, que: “Na outra banda, temos o recolhimento das verbas patronais que são de competência da receita federal, ficando na casa de 21%, destes percentuais, retiramos as verbas que não incidem contribuição previdenciária, como exemplo: terço de férias, abonos salariais, insalubridade RAT/FAP e adicionais, que já estão consagrados em sede de recurso repetitivo proferido pelo colendo STJ, art. 33 do Decreto nº 70.235/72, art. 65 c/c art. 18, § 2º da IN RFB 1717/2017, art. 74 parágrafo 1º da Lei nº

9.430/96, observada a redação dada pela Lei nº 10.637/2002, art. 170 do CTN, Lei 13.670/2018, recentemente regulamentada pela Instrução Normativa RFB 1.810 de 14 de junho de 2018, §2º do art. 22 c/c §9 do art. 28 da lei 8.212/91, nota de dispensa de contestar e recorrer 115 da PGFN, recursos repetitivos julgados sob a indumentária do artigo 543-C, do CPC, art. 62 § 1º b e c, c/c § 2º do RICARF, jurisprudências do CARF e demais diplomas legais, bem como manifestação do procurador geral da PGF Augusto Aras.”.

A Divisão Técnica, em sede de contraditório, reiterou o posicionamento inicial, entendendo que tais compensações são indevidas e que não obedeceram à IN TCE/PI nº 04/2019.

#### **DESOBEDIÊNCIA À INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/PI Nº 04/2019**

A DFAM constatou que mesmo após a IN TCE/PI nº 04/2019, o Município permaneceu realizando pagamentos a empresa contratada antes da eventual homologação dos créditos pela Receita.

Em que pese o Sr. Renzo Ramos tenha arguido em sua defesa que a instrução normativa não teria aplicabilidade imediata, a Divisão Técnica concluiu que o Município deveria seguir a orientação disposta na referida Instrução, vez que a mesma possui sim aplicabilidade imediata, sendo este o posicionamento pacificado por esta Corte de Contas.

#### **NOTIFICAÇÃO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

A denúncia ora em análise narra a existência de uma notificação da Receita Federal do Brasil para que o Município de Oeiras apresente comprovação das compensações previdenciárias realizadas. Segundo os denunciantes, a empresa de consultoria não apresentou a devida comprovação, o que ocasionou a lavratura de auto de infração aplicando multa ao Município, que somada ao valor principal correspondeu aproximadamente à quantia de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais).

*A Divisão Técnica informou a impossibilidade de averiguação de tal fato, vez que os denunciantes não fizeram prova do alegado.*

**OFÍCIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL AO  
VEREADOR DO MUNICÍPIO DE OEIRAS**

*A DFAM ao se manifestar sobre os documentos acostados à peça 20, mormente ao Ofício nº 166/2019 EOPP/SR3 da Secretaria da Receita Federal do Brasil encaminhado à Câmara Municipal de Oeiras, informou que as referidas compensações submetidas à Auditoria Fiscal de compensação careciam de liquidez, razão pela qual as mesmas não foram homologadas e as respectivas glosas lançadas no Processo Administrativo Fiscal nº 13362.721174/2019-61.*

*Também foram geradas a Representação Fiscal para fins penais – RFFP nº 13.362.721208/2019-17 e 13362.721271/2019-53.*

*Frisou, ainda, que em todos os processos houve impugnação por parte da empresa R. B. SOUZA RAMOS – ME, as quais estão pendentes de julgamento.*

**3. Pagamentos realizados com verbas das Secretarias de Administração, Saúde e Educação, com repercussão nos índices constitucionais relacionados ao Município:**

*Com efeito, após a apuração dos fatos denunciados e ante a inércia dos denunciados, Srs. Lukano Araújo Costa dos Reis Sá (prefeito municipal, exercício financeiro 2016) e José Raimundo de Sá Lopes (prefeito municipal, exercício financeiro 2017 a 2019), a Divisão Técnica concluiu que os mesmos praticaram atos de improbidade administrativa descritos na Lei nº 8.429/92, quando procederam à contratação irregular de empresa, em desacordo com a lei nº 8.666/93, assim como quando procederam às compensações previdenciárias sem a devida homologação pela RFB, em inobservância a Lei nº 9.430/96 (art. 74, §2º), e ao realizar pagamentos sem a implementação das condições de liquidação da despesa, em desobediência ao disposto na Lei nº 4.320/64.*

*Como dito, tais condutas provocaram prejuízo ao erário, vez que promoveram compensações previdenciárias indevidas, que não foram homologadas pela RFB.*

*A DFAM, então, concluiu que houve dano ao erário municipal no valor correspondente a R\$ 3. 149.740,65 (três milhões, cento e quarenta e nove mil, setecentos e quarenta reais e sessenta e cinco centavos) pagos a empresa R. B SOUZA RAMOS – ME, acrescido dos valores indevidamente compensados corrigidos (juros e mora), que deverão ser suportados pelos futuros gestores.*

*Diante disso, a Divisão Técnica apresentou a individualização de cada responsável, conforme quadro a seguir:*

*Em sede de contraditório, a DFAM ao analisar a defesa apresentada pela empresa R.B. SOUZA RAMOS – ME, representada pelo Sr. Renzo Souza Ramos, entendeu que a mesma não logrou êxito em comprovar a regularidade da contratação e dos pagamentos efetuados a empresa. Também não justificou a regularidade das compensações previdenciárias realizadas, as quais, conforme exposto, não foram homologadas e estão pendentes de julgamento de recurso/impugnação.*

*Com efeito, a manifestação técnica concluiu que houve efetivo dano ao erário, em razão dos pagamentos irregulares realizados para a empresa R.B. Souza Ramos – ME, conforme exposto, seja pela irregularidade na contratação, seja pela ausência de liquidez para pagamento (ausência de homologação pela RFB).*

*Quanto ao mérito, explicitou que cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil a competência para fiscalizar, arrecadar, cobrar e recolher as contribuições sociais previstas nas alíneas “a” e “b”, do parágrafo único do art. 11, da Lei nº 8.212/91, em consonância com o disposto no art. 2º, da Lei nº 11.457/07.*

*Concluiu, então, que: “Diante do que foi exposto, em face dos pagamentos ao escritório RENZO BAHURY RAMOS ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL*

*decorrentes de compensações previdenciárias pendentes de homologação, a Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal – DFAM opina pela procedência da presente denúncia, sem prejuízo da adoção de outras providências julgadas cabíveis, como a reparação do dano e aplicação de multa aos denunciados, nos termos da LOTCEPI, art. 77 e ss. No mais, esta divisão técnica coloca-se à disposição do Senhor Relator para os esclarecimentos que se fizerem necessários. (fl. 21, peça 30)”.*

*O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela procedência da denúncia, imputação de débito aos responsáveis (conforme tabela com individualização da conduta dos denunciados), aplicação de multa aos gestores do Município de Oeiras à luz do art. 79, incisos I e II, da Lei nº 5.888/2009, notificação à Receita Federal do Brasil para ciência e eventuais providências e comunicação ao Ministério Público Estadual para adoção das medidas que julgar pertinentes.*

*Pois bem, vislumbra-se indiscutível as irregularidades quanto às questões contratuais, seja pela existência de um contrato inicial, na gestão do então prefeito Sr. Lukano Sá, que estimava um contrato no montante de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), com vigência de 12 (doze) meses, quando, na realidade, houve o pagamento de R\$ 362.502,91 (trezentos e sessenta e dois mil, quinhentos e dois reais e noventa e um centavos).*

*Destarte, sem adentrar nas possíveis irregularidades quanto à modalidade de contratação da empresa R. B. SOUZA RAMOS, qual seja: inexigibilidade; vislumbra-se pagamento superior a quantia prevista no extrato de contrato disponibilizado no Diário Oficial dos Municípios, logo os pagamentos realizados não possuem instrumentos apto para respaldá-los.*

*No processo também não restou clara as condições pactuadas no contrato em questão, nem tampouco houve a inserção no sistema LICITAÇÕES WEB do processo de inexigibilidade referente à contratação da empresa R. B. SOUZA RAMOS, contrariando o disposto na Instrução Normativa nº 06/2017, desta Corte de Contas.*



*Ademais, vislumbra-se irregularidade quando há utilização de verba destinada à saúde e à educação para pagamentos diversos, como se observa no presente caso, para pagamento de honorários. Destaca-se, ainda, que tal conduta implica, inclusive, na análise dos índices constitucionais respectivos.*

*Logo, resta demonstrada a conduta irregular do gestor, Sr. Lukano Sá, no exercício financeiro de 2016, em realizar pagamentos irregulares à empresa em tela, inexistindo nos autos, qualquer comprovação da regularidade de tais pagamentos, seja pelo valor do contrato, seja pela forma de aferição dos honorários a serem recebidos (vinculados à compensação de créditos previdenciários, os quais estão sujeitos à homologação da Receita Federal do*

*Brasil).*

*Em relação aos anos subsequentes (2017 a 2019) na gestão do então prefeito, Sr. José Raimundo Lopes, verifica-se que a divisão técnica não encontrou nenhum instrumento contratual ou respectiva publicação que justificasse a permanência da aludida contratação, vez que o contrato celebrado em 2016 possuía validade de 12 (doze) meses.*

*Desta forma, inexistindo contrato e/ou aditivo, a contratação é indiscutivelmente irregular. Some-se a isso, o pagamento efetuado da quantia de R\$ 2.787.237,74 (dois milhões, setecentos e oitenta e sete mil, duzentos e trinta e sete reais e setenta e quatro centavos) pelo Sr. José Raimundo de Sá Lopes à empresa R. B. SOUZA RAMOS, sem qualquer formalidade.*

*Frise-se, ainda, que não houve nenhuma publicidade da situação aqui discutida, seja no exercício financeiro de 2016, seja nos exercícios seguintes, verificando, assim, ofensa aos princípios da Legalidade, da Moralidade e da Publicidade.*

*Com efeito, à semelhança do gestor antecessor, o Sr. José Raimundo utilizou verba da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde para pagamento de honorários da empresa em tela, restando, pois, evidenciada a irregularidade de tal conduta, posto que*

*utilizou verba vinculada à educação e à saúde para pagamento dos honorários em tela.*

*Ademais, após a aprovação da Instrução Normativa nº 04/2019, o aludido gestor manteve a realização de pagamentos para a contratada, mesmo em contrariedade à orientação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Além disso, antes da aprovação da referida Instrução, o pagamento de honorários antes da efetiva homologação já era indevida, em razão da própria natureza constitucional do referido tributo, sujeito ao deferimento da Receita.*

*Logo, se não há homologação da RFB, não há comprovação da efetividade do serviço prestado, via de consequência, ausência de liquidez para pagamento dos respectivos honorários.*

O Recorrente apresentou suas razões na petição recursal (peça 01) e foi notificado para que aditasse a inicial no tocante à legitimidade, apresentando o instrumento procuratório (peça 06).

Em despacho de peça 14, o Recurso foi admitido e encaminhado ao Ministério Público de Contas – PI (MPC-PI) para análise, o qual exarou Parecer interlocutório requerendo informações técnicas à DFAM a respeito da defesa.

O Processo foi encaminhado à Divisão Técnica, que emitiu Relatório de instrução de peça 17, sugerindo a manutenção do Acórdão nº 477/2021-SSC, (TC/021579/2019) que decidiu, por unanimidade, pela procedência da Denúncia relativa à irregularidade da contratação da empresa R.B. SOUZA RAMOS – ME, bem como a ilegalidade dos pagamentos decorrentes da aludida contratação, em face da ausência de liquidez para os respectivos pagamentos.

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer conclusivo que opinou CONHECIMENTO e NÃO PROVIMENTO do recurso, mantendo-se, em todos os seus relevantes termos, a decisão recorrida, por entender comprovada a irregularidade da contratação da empresa R.B.SOUZA RAMOS – ME, bem como ilegalidade dos pagamentos decorrentes da aludida contratação, em face da ausência de liquidez para os respectivos pagamentos, conforme decisão exarada no Acórdão nº 477/2021 - SSC.

É o Relatório.

## 2- FUNDAMENTAÇÃO

O Recorrente alega, em suma, que a empresa R. B. DE SOUZA RAMOS foi contratada para realização de compensações previdenciárias nos exercícios de 2016 a 2019, sendo remunerada neste período conforme contrato realizado para este fim, constituindo regular o procedimento e o pagamento dos honorários no valor de R\$ 3.024.686,05 (três milhões, vinte e quatro mil, seiscentos e oitenta e seis reais e cinco centavos).

Quanto aos valores na casa de R\$ 40.00.000,00 (quarenta milhões de reais), com multa de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), informa que estão sendo apreciadas em sede de manifestação de inconformidade a ser julgada pela receita federal, com exigibilidade suspensa até o final do procedimento, não devendo o município nada à receita federal.

Em relação à alegação de que foi zerada a GFIP, informa que as compensações previdenciárias são feitas diretamente no BRECAP em formato SEFIP fornecido pelo ente municipal e transcritos na sua integralidade, sendo os créditos utilizados para pagamento das obrigações na forma do art. 156, II do CTN, aliada às portarias da receita federal e legislação vigente.

Aduz que os procedimentos das compensações foram realizados de forma correta obedecendo as portarias da receita federal e legislação vigente, estando sob análise da receita federal nos processos números: 13362.721172/2019-71; 13362.721173/2019-16; 13362.721174/2019-61; 13362.721207/2019-72; 13362.721.206/2019-28; 13362.721.207/2019-72; 13362.721173/2019-16; 13362.721174/2019-61; 13362.721.208/2019-17, documentos anexos.

Assevera que a Instrução Normativa n. 04 do TCE/PI não podia ser aplicada ao caso, em razão do que dispõe os art. 23 e 24 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sob pena de ferir os princípios da segurança jurídica, da boa-fé, da garantia do acesso à justiça, citando, ainda, entendimento do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, como fundamento de sua tese.

Acrescenta que a alteração da interpretação da lei também não pode retroagir para interferir em contratos e demais atos praticados pelas pessoas físicas e jurídicas de acordo com o entendimento dos tribunais em vigor à época.

Em outra vertente, informa que a empresa R. B. DE SOUZA RAMOS realizou compensações previdenciárias desde 2015 nos municípios de São José, Francisco Macedo, Lagoa do Piauí, Colônia do Piauí, São Raimundo Nonato, Nazaré, Canabrava, Canavieira, todos Pendente de Julgamento Página 3 de 13 com contas aprovadas

nestes períodos, e que foram intimados e ingressaram com manifestação de inconformidade, estando em fase de julgamento, cabendo ainda recursos na esfera administrativa e, em sendo o caso, o ingresso com ação junto à justiça federal para o reconhecimento dos créditos. Alega que nos casos paradigmáticos, a empresa nunca gerou danos ao município contratante, sempre demonstrando nesta Corte de Contas que segue a busca da homologação das compensações tributárias com créditos já pacificados nos tribunais de superposição.

Ademais, o Recorrente traz à tona fundamentação legal e jurisprudencial que no seu entender viabilizam a compensação em razão do pagamento do terço constitucional de férias, aviso prévio indenizado e os quinze dias que antecedem o auxílio-doença sob as justificativas de créditos tributários extintos pela modalidade de pagamento, divergência de GFIP-recolhido valor a maior do que foi informado, aplicação da alíquota do RAT/FAT respeitando a atividade meramente burocrática no município, e da compensação dos valores pagos a título de horas extras.

A DFAM entende que as razões recursais trazidas pelo Recorrente são idênticas, em sua literalidade, àquelas apresentadas pela defesa da empresa R. B DE SOUZA RAMOS no curso do processo de denúncia que resultou no Acórdão nº 477/2021- SSC, ora recorrido, conforme peça 26 do processo TC/021579/2019.

Assim a DFAM reiterou a análise técnica em sede de relatório contraditório (Peça 30, fls. 14 a 20 do Processo TC/021579/2019), nos seguintes termos:

*“[...] Registre-se que a contratação direta por inexigibilidade de licitação não observou os ditames da Lei 8666/93, porquanto a Constituição da República é assente ao estabelecer, como regra, a contratação de serviços mediante processo licitatório, como forma de edificar a isonomia, nos termos adiante transcritos:*

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*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. (Regulamento)*

*Referido inciso, também, faz menção às situações excepcionadas pela legislação, como é o caso do art. 25, II, da Lei 8.666/93, que dispõe sobre a possibilidade de contratação direta, sem licitação, em razão de sua inexigibilidade. Abaixo, segue a literalidade do dispositivo infraconstitucional.*

*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;*

*[...]*

*Contudo, para incidência do art. 25, II, da Lei 8.666/93, faz-se necessária a observância de alguns requisitos, quais sejam: a) necessidade de procedimento administrativo formal; b) notória especialização do profissional a ser contratado; c) natureza singular do serviço; d) impossibilidade de prestação do serviço pelo quadro de servidores do contratante; e) justificativa de preço.*

*Para fins de uma melhor compreensão do tema, cabe diferenciar a dispensa, prevista no art. 24, da inexigibilidade, contida no art. 25, ora em análise. Na primeira, a competição é possível, mas o legislador faculta a realização do certame licitatório. Já na inexigibilidade, não há condições de concorrência, em virtude das situações decorrentes dos requisitos acima enumerados, que por sinal, são cumulativos.*

*Analizando, em primeiro plano, a singularidade do serviço a ser contratado, deve-se atentar que, para tal, o objeto deve ser estranho às atribuições normais, ou seja, não pode estar compreendido nas atividades rotineiras, sendo, portanto, excepcional. Na doutrina, Marçal Justen Filho esclarece:*

*“a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento*

*por parte de um profissional especializado padrão.” (2012, p.420) JUSTEN FILHO, Marçal, Pedro. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2012.*

*A jurisprudência do Tribunal de Contas da União ratifica as disposições até aqui mencionadas, como se percebe no informativo abaixo:*

### ***Informativo de Licitações e Contratos 109/2012***

#### ***Colegiado***

#### ***Segunda Câmara***

#### ***Enunciado***

***A contratação direta de serviço de advocacia, por inexigibilidade de licitação, com suporte no permissivo contido no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, demanda não só a demonstração da notória especialização do profissional ou escritório escolhido, mas também a comprovação da singularidade do objeto da avença, caracterizada pela natureza "excepcional, incomum à praxe jurídica" do respectivo serviço.***

#### ***Texto***

*Recurso de reconsideração interposto por ex-Administrador do Porto de Maceió pleiteou a reforma do Acórdão nº 1774/2011-2ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas do exercício de 2004 e aplicou-lhe multa do art. 58, I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 10.000,00, em decorrência de haver promovido a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do escritório de advocacia Galloti e Advogados Associados, sem que restassem caracterizados os pressupostos especificados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.443/1992. O objeto do contrato abrangia: I) análise de títulos de imóveis da área do Porto de Maceió; II) consultoria em concorrências de arrendamentos de instalações portuárias; III) elaboração de minutas de editais de licitações e assistência à comissão de licitação; IV) adaptação de contratos de arrendamento e operacionais a Resoluções da ANTAQ; V) consultoria em assuntos jurídico-portuários; VI) acompanhamento de processos judiciais decorrentes dos certames licitatórios de arrendamento das instalações portuárias. O Relator, em linha de consonância com a unidade técnica e com o Ministério Público/TCU, ao refutar os argumentos do recorrente, ressaltou "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". Valeu-se, também, de ensinamentos de Marçal Justen Filho (in "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 12ª edição), segundo os quais a natureza singular configura "situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional 'especializado'..." - grifos do relator. Concluiu, então que, a despeito de restar demonstrada a notória especialização do escritório contratado, "(...) o recorrente não conseguiu comprovar a singularidade do objeto contratado, eis que não se identificou, entre as atividades acima listadas, 'qualquer serviço excepcional, incomum à praxe jurídica'(...)". O Tribunal, ao acolher proposta do relator, decidiu conhecer o recurso do citado responsável, mas negar provimento a esse recurso. Precedente mencionado: Decisão nº 906/97 - Plenário. Acórdão n.º 3924/2012-Segunda Câmara, TC 012.314/2005-6, rel.Min. José Jorge, 5.6.2012. (grifo nosso) A Primeira Câmara do TCU, enfrentando o tema em análise, delimitou o alcance da singularidade do objeto, envolvendo serviços advocatícios, nos exatos termos adiante expostos:*

#### *Primeira Câmara*

*2. Para fim de contratação com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, serviços advocatícios podem ser considerados como singulares não apenas por suas características abstratas, mas também em razão da relevância do interesse público em jogo, **a exigir grande nível de segurança, restrição e cuidado na execução dos serviços, a exemplo de demandas judiciais envolvendo valores de indenização muito elevados, que coloquem em risco a sobrevivência da entidade contratante. (Grifo Nosso)***

*Acórdão 10940/2018 Primeira Câmara, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler.*

*Pela análise do objeto do contrato, publicado no DOM de 15/08/2016 (peça 10, fls. 1, do processo TC/021579/2019), vide print da tela abaixo, dessume-se que referido objeto não se desprende das atividades normais, rotineiras e comuns à prestação de serviços de assessoria jurídica. Portanto, resta*

*descaracterizada a condição singular do serviço ora contratado, afastando assim, o preenchimento de um dos requisitos necessários à plena incidência do dispositivo contido no art. 25, II, da Lei 8666/93.*

*Aliás, o objeto compreendido no contrato de advocacia não faz referência à complexidade e especificidade, tampouco aponta uma situação diferenciada e sofisticada apta a caracterizar a singularidade inerente aos serviços jurídicos, à luz do que decidiu o Tribunal de Contas da União.*

*Ademais, o objeto em pauta também sinaliza para a possibilidade de prestação dos referidos serviços pelos profissionais pertencentes aos quadros do órgão contratante, sendo a possível ausência dessa mão-de-obra capacitada justificativa para sua estruturação, nos termos legais, e, não, para contratação direta, sem obediência aos ditames do certame licitatório.*

*Nada obstante a conclusão quanto à ausência de singularidade dos serviços contratados e a conseqüente irregularidade do processo de inexigibilidade de licitação, depreende-se, após análise dos autos, que não há comprovação no sentido de que a especialização do contratado o distingue dos demais profissionais, a ponto de tornar inviável a competição, conforme entendimento do TCU, abaixo transcrito.*

*Mediante denúncia, foram relatados ao Tribunal indícios de irregularidades que estariam ocorrendo no âmbito do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Piauí - (CREA/PI) , nos exercícios de 2006 a 2008, dentre elas, a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de escritórios de advocacia, para defesa do CREA/PI, em causas trabalhistas. Para a unidade técnica, não restaram comprovados os requisitos da natureza singular do serviço técnico e da notória especialização dos contratados, o que contou com a concordância do relator, o qual, ainda, refutou a justificativa dos responsáveis de que contratados deteriam notória e larga experiência em suas áreas de atuações, que poderia ser comprovada a partir de seus currículos profissionais. Segundo o relator, desde a Súmula 39, de 1973, “a jurisprudência deste Tribunal tem se*



*consolidado quanto à necessidade de se demonstrar, nas contratações diretas de serviço técnico profissional especializado, que tal serviço tenha características singulares (incomum, anômalo, não usual), aliada à condição de notória especialização do prestador (que reúna competências que o diferenciem de outros profissionais, a ponto de tornar inviável a competição)”. Assim, quanto a este ponto, o relator apresentou proposta pela procedência da denúncia, sem prejuízo da adoção de outras medidas necessárias ao bom andamento de futuras licitações a serem procedidas pelo CREA/PI. Precedentes citados: Acórdãos nos: 817/2010, da 1ª Câmara, 250/2002, da 2ª Câmara, 596/2007, 1.299/2008 e 1.602/2010, do Plenário. Acórdão 1038/2011-Plenário, TC003.832/2008-7, rel. Ministro-Substituto André Luís Carvalho, 20.04.2011. (Acórdão 1038/2011-Plenário) (Grifo nosso)*

*Pelo exposto, não se vislumbra a notória especialização necessária a caracterizar junto aos demais requisitos legais a regularidade da inexigibilidade de licitação.*

*Em razão da necessária cumulação dos requisitos para fins de contratação por inexigibilidade, releva-se a apreciação das demais exigências, ao mesmo tempo em que se ratifica a conclusão pela irregularidade da presente contratação em 2016 e nos exercícios de 2017, 2018 e 2019 já que não houve sequer a publicidade da contratação.*

*Avançando, quanto às compensações previdenciárias, ressalta-se entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo exarado em parecer consulta 00020/2019-1 – Plenário, no sentido de ser possível a contratação de assessoria ou consultoria de empresa privada para prestação de serviços visando à recuperação de créditos, desde que com a remuneração paga pelos serviços efetivamente prestados sobre o êxito alcançado, devendo os valores serem fixados em percentual proporcional ao esforço e ao risco suportado pela empresa contratada, respeitando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e modicidade, somente sendo possível a realização do pagamento após comprovada a realização efetiva dos serviços contratados, qual seja, com o ingresso dos valores nos cofres públicos. Vejamos a literalidade do trecho do parecer.*

(...)

**1.1.2 Considerar plenamente possível a contratação pela Administração Pública com a remuneração paga pelos serviços efetivamente prestados sobre o êxito alcançado, devendo os valores serem fixados em percentual proporcional ao esforço e ao risco suportado pela empresa contratada, respeitando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e modicidade, somente sendo possível a realização do pagamento após comprovada a realização efetiva dos serviços contratados, qual seja, com o ingresso dos valores nos cofres públicos; (...)**

Com efeito, depreende-se do entendimento da Corte de Contas do Estado do Espírito Santo que a remuneração do contratado deveria ocorrer com esteio no êxito alcançado, o que difere da situação ora em análise, porquanto, mesmo sem a homologação da compensação tributária, o escritório R. B. SOUZA RAMOS – ME percebeu a quantia de R\$ 3.149.740,65 (três milhões, cento e quarenta e nove mil, setecentos e quarenta reais e sessenta e cinco centavos), considerando os exercícios de 2016 a 2019, conforme fls. 9 da Peça 30 do processo TC/021579/2019.

Ademais, essa Corte de Contas deixou assente entendimento, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa n. 04/2019, no sentido de ser vedada a realização de pagamentos de honorários pelo Poder Executivo, Estadual ou Municipal, em favor de profissionais de contabilidade ou da advocacia e consultoria tributária, relativos ao procedimento de compensação de créditos tributários, antes da respectiva homologação pela Receita Federal do Brasil.

Impende registrar que em razão da presente instrução normativa ter cariz interpretativo, que não alterou exegese ou dispositivo legal, sedimentando, apenas, entendimento do Plenário desta Corte, notadamente em face do art. 74, parágrafo 2º da Lei nº 9.430 de 1996, não há que se falar em irretroatividade de norma.

Nada obstante, após a expedição da Instrução Normativa TCE/PI nº 04 de 11 de junho de 2019, foi constatado que a prefeitura não seguiu as orientações e continuou pagando a empresa prestadora de serviço de consultoria por supostos serviços relativos ao procedimento de compensações de créditos tributários antes da respectiva homologação pela Receita Federal do Brasil, como se pode observar no item 3.2

do Relatório de Auditoria (Peça 14, fls. 08, do processo TC/021579/2019).

Avançando, nos termos do Relatório de Auditoria (Peça 14, fls. 08, do processo TC/021579/2019) foi constatado que além dos pagamentos serem ilegais, o gestor ainda utilizou de recursos da saúde e educação para os pagamentos indevidos, fato que altera os índices constitucionais para maior da saúde ou educação.

Assim, ratifica-se a ocorrência de dano ao erário em razão de pagamentos indevidos ao contratado, em face das compensações não homologadas nos termos do item 3.3. do Relatório de Auditoria (Peça 14, fls. 08, do processo TC/021579/2019), resultando na quantificação dos valores atribuídos aos responsáveis, conforme demonstrado no item 3.8 do mesmo Relatório, adiante replicado.

Irregularidade	Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade
Dano ao erário devido ao pagamento/recebimento no valor de R\$ <b>362.502,91</b> por serviço de consultoria/assessoramento técnico com erro que não atingiu o objetivo da contratação	Lukano Araújo Costa dos Reis Sá, CPF: 963.141.921-53, Prefeito Municipal e Ordenador da Despesa  <b>R. B. Souza Ramos</b> – ME, CNPJ nº 23.654.635/0001-08, Consultoria contratada pela inexigibilidade s/n em 15/08/2016	Ordenar e pagar por serviço de consultoria/assessoramento com erro  Prestar assessoramento técnico com erro	O pagamento por serviço de consultoria/assessoramento com erro não atingiu o objetivo da contratação, qual seja, recuperação de créditos junto à Receita Federal  O erro no assessoramento técnico proporcionou o não atingimento do objetivo da contratação, qual seja, recuperação de créditos junto à Receita Federal
Dano ao erário devido ao pagamento/recebimento no valor de R\$ <b>2.787.237,74</b> por serviço de consultoria/assessoramento técnico com erro que não atingiu o objetivo da contratação	José Raimundo de Sá Lopes, CPF: 305.213.193-15, Prefeito Municipal e Ordenador da Despesa  <b>R. B. Souza Ramos</b> – ME, CNPJ nº 23.654.635/0001-08, Consultoria sem identificação de registro de contrato ou aditivo de contratado	Ordenar e pagar por serviço de consultoria/assessoramento com erro  Prestar assessoramento técnico com erro	O pagamento por serviço de consultoria/assessoramento com erro não atingiu o objetivo da contratação, qual seja, recuperação de créditos junto à Receita Federal  O erro no assessoramento técnico proporcionou o não atingimento do objetivo da contratação, qual seja, recuperação de créditos junto à Receita Federal
DESOBEDIÊNCIA A INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE nº 04 de 11/06/2019	José Raimundo de Sá Lopes, CPF: 305.213.193-15, Prefeito Municipal e Ordenador da Despesa	Não seguir ato legal do TCE-PI	A desobediência a Instrução Normativa do TCE proporcionou o pagamento de despesas ilegais

Quanto ao mérito das compensações previdenciárias, registre-se que por força do art. 2º da Lei 11.457/07 a competência para planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas “a”



e “b” do parágrafo único do artigo 11, da Lei 8212/91 é da Secretaria da Receita Federal do Brasil.”

O MPC entende que os argumentos recursais expostos são os mesmos que foram apresentados pela defesa quando da análise do processo de denúncia, os quais já foram analisados e considerados pela DFAM e pelo MPC-PI, não sendo, portanto, capaz de modificar a opinião já proferida em parecer ministerial (procedência da denúncia, com imputação de débito, e aplicação de multa).

### 3- VOTO

Inicialmente trago a baila as PRELIMINARES LEVANTADAS EM SESSÃO PLENÁRIA:

➤ Preliminares suscitadas pelo advogado Dr. Renzo Bahury Ramos, quanto à alegação do cerceamento do direito de defesa:

*“(...) que o referido recurso de reconsideração é contra o recebimento da representação, não sendo possível a análise de mérito por ferir de morte o duplo grau de jurisdição, ampla defesa e contraditório, devendo em respeito ao whit processual, ser analisado o cabimento, dando provimento ou não, extinguindo o processo ou devolvendo para instância inferior/câmaras para promover a intimação das partes, seguindo assim o ritmo normal do procedimento em análise.*

*Visualizando o teor do recurso de reconsideração, fica claro que este foi interposto contra o RECEBIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, NÃO CONTRA TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS, VIDE PEDIDO FINAL DO INCONFORMISMO DO ACOLHIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, SIC: no mérito, que lhe seja dado provimento modificando-se o julgamento de procedência para improcedência.*

*Saltam aos olhos, que o pedido final é pela modificação de procedência da representação para improcedência, tendo em vista que não foi aberta tomada de contas especiais para*

*apreciar o mérito, ferindo de morte a ampla defesa e contraditório aliado ao duplo grau de jurisdição. Se não houve abertura da tomada de contas, como pode se julgar o mérito? Ademais, os fatos devem ser analisados de forma a se identificar suposto dano ao erário, intimando as partes para defesa ampla, produção de provas e o mais importante, INTIMAÇÃO DA RECEITA FEDERAL PARA APRESENTAR CÓPIA INTEGRAL DO PROCESSO SE MANIFESTANDO SOBRE A SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DOS CRÉDITOS NO PERÍODO DE 2016.”*

### Análise.

#### Quanto ao cerceamento do direito do duplo grau de jurisdição, defesa e contraditório.

De acordo com o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí-RITCE/PI, em relação às Denúncias e às Representações, no momento do seu recebimento, os requisitos de admissibilidade são analisados pelo relator competente, que decidirá monocraticamente quanto ao seu conhecimento ou não. Conhecida a representação, cabe ao relator, mediante fundamentos fáticos e jurídicos, julgá-la pela procedência, procedência em parte ou improcedência. Esse é o rito regimental processual cabível.

No caso em questão, o que se pretende por meio do Recurso de Reconsideração é que o julgamento da mencionada Representação seja modificado de procedente para improcedente, conseqüentemente, requerendo a rediscussão de mérito. Entretanto, à época da análise da Representação, o Relator competente a admitiu monocraticamente e, ato contínuo, conforme o RITCE, a supramencionada Representação foi conhecida e teve o mérito analisado pelo colegiado. Portanto, não há que se falar que o referido recurso de reconsideração foi interposto contra o recebimento da representação, por não ser possível a análise de mérito.

Com a *máxima vênia*, não acolho a preliminar levantada já que a o momento do recebimento da Representação fora superado bem como o mérito analisado.

#### Quanto ao pedido de abertura de tomada de contas especial.

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por dano à administração, com apuração de fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, com a finalidade de obter o respectivo ressarcimento.

Se no decorrer dos processos de fiscalização ou não, como no caso, no processo de Representação, o relator tem a clareza da quantificação do dano à administração pública, a apuração de fatos e a identificação dos responsáveis, não há que se falar em abertura de tomada de contas especial.

Portanto, não assiste razão ao Requerente, de modo que rejeito a preliminar levantada.

➤ Preliminares suscitadas pelo advogado Dr. G. Pinheiro de Araújo , quanto à alegação do cerceamento do direito de defesa:

- *não houve uso verbas das secretarias da administração saúde e educação;*
- *o sobrestamento até que a Receita Federal do Brasil se posicione sobre a homologação das compensações dos créditos tributários solicitados pela Prefeitura.*

### Analiso

Após detida análise dos autos da Representação, percebe-se que não se discutiu a existência ou não dos créditos tributários. O ponto nevrálgico do processo foi que este fora julgado procedente, com aplicação de multa e imputação de débito referente aos pagamentos indevidos à empresa R.B. SOUZA RAMOS – ME, nos anos de 2016 a 2019, no montante equivalente a R\$ 3.149.740,65 (três milhões, cento e quarenta e nove mil, setecentos e quarenta reais e sessenta e cinco centavos), quando o valor inicial do contrato (conforme extrato do instrumento contratual em 2016) era de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais). Some-se a isso o fato de os **PAGAMENTOS TEREM OCORRIDO ANTES DA IMPLEMENTAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE LIQUIDEZ DA DESPESA BEM COMO TEREM SIDO REALIZADOS COM VERBAS DAS SECRETARIAS DE ADMINISTRAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO**, com repercussão nos índices constitucionais relacionados ao Município.

Embora se considere que não tenha havido pagamento com recursos da Secretaria de Saúde e de Educação, e sim pela Secretaria de Administração, isso não mudaria o cenário de irregularidade, já que o cerne da questão foi a administração pública realizar *pagamentos antes da implementação das condições de liquidez da despesa*, em desacordo com a Lei 4.320, de 1964, que regula o Direito Financeiro no Brasil, *ou seja, no caso em tela, somente após a devida homologação da referida compensação pela Receita Federal do Brasil, o crédito seria efetivamente gerado para o Município e, por conseguinte, o direito a eventual crédito da empresa contratada;*

Ademais, essa Corte de Contas deixou assente entendimento, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa n. 04/2019, no sentido de ser vedada a realização de pagamentos de honorários pelo Poder Executivo, Estadual ou Municipal, em favor de profissionais de contabilidade ou da advocacia e consultoria tributária, relativos ao procedimento de compensação de créditos tributários, antes da respectiva homologação pela Receita Federal do Brasil.

Assim, não acolho, também, as preliminares acima expostas.

E, por fim, superadas as questões preliminares, diante de todo o exposto, **VOTO**, ratificando o entendimento do Ministério Público de Contas, preenchidos os pressupostos de admissibilidade, pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, **NÃO PROVIMENTO** do Recurso, mantendo-se a Decisão recorrida no Acórdão nº 477/2021 – SSC, em todos os seus relevantes termos.

Gabinete do Cons. Kleber Dantas Eulálio do Tribunal de Contas do Estado do Piauí -  
Teresina – PI, 26 de maio de 2022.

***Assinado eletronicamente através do sistema e-TCE***

**CONS. KLEBER DANTAS EULÁLIO**

**RELATOR**

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - KLEBER DANTAS EULÁLIO - 14/06/2022 08:31:39