



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Tribunal Pleno  
Sessão: 13/3/2013

**12 TC-000105/014/09 - RECURSO ORDINÁRIO**

**Recorrente(s):** Paulo César Neme - Prefeito do Município de Lorena.

**Assunto:** Contrato entre a Prefeitura Municipal de Lorena e FINBANK Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., objetivando a prestação de serviços técnicos jurídicos de consultoria e assessoria jurídica e administrativa com a finalidade de propor medidas judiciais/administrativas consistentes em levantamento de dados e documentos, apuração e recuperação administrativa ou judicial de pagamentos a maior ou indevidos, efetuados ao INSS.

**Responsável(is):** Paulo César Neme (Prefeito à época).

**Em Julgamento:** Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Primeira Câmara, que julgou irregulares a inexigibilidade licitatória e o contrato, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando ao responsável, pena de multa no valor equivalente a 300 UFESP's, nos termos do artigo 104, inciso II, da mencionada Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 08-12-12.

**Advogado(s):** Marcelo Palavéri, Marcelo Miranda Araujo e outros.

**Fiscalização atual:** UR-14 - DSF-II.

Relatório

Em exame, **recurso ordinário** interposto pelo **Sr. Paulo César Neme, Ex-Prefeito do Município de Lorena**, pretendendo a reforma da decisão<sup>1</sup> que julgou **irregulares a inexigibilidade de licitação e o decorrente contrato**, firmado entre aquela Prefeitura e a empresa Finbank Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. para prestação de serviços técnicos jurídicos de consultoria e assessoria jurídica e administrativa, **aplicando ao recorrente multa de 300 UFESP's**.

Consta do voto recorrido que foi contratada, mediante inexigibilidade de licitação, empresa para a prestação de serviços de consultoria jurídica e administrativa, que não possuem complexidade, em desacordo com o inciso II do artigo 25 e com o artigo 13, ambos da Lei Federal nº 8.666/93. Ainda, destacaram-se as seguintes impropriedades: ausência de pesquisa de preços; os serviços poderiam ser prestados pelos próprios servidores municipais; apesar de um dos objetivos da contratação ser a recuperação

---

<sup>1</sup> Primeira Câmara. Sessão de 20/11/2012. Relatora, e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

administrativa ou judicial de pagamentos efetuados a maior ou indevidamente ao INSS, não restou efetivamente comprovado que os créditos foram recuperados antes do valor contratual ter sido pago.

O recorrente pleiteou a reforma da decisão, alegando em síntese, em relação à inexigibilidade de licitação, que:

1) A regra da licitação comporta exceções, como no caso de contratação de serviços técnicos profissionais especializados, previstos no artigo 13, III e V da Lei de Licitações, c/c o artigo 25, II, da mesma lei;

2) Os serviços não seriam realizados de forma eficaz e suficiente se fossem realizados pelos próprios servidores, uma vez que não se trata de atividades rotineiras da Administração;

3) O objeto da contratação era a recuperação administrativa ou judicial de pagamentos efetuados a maior ou indevidamente ao INSS, cuja cobrança havia sido fundamentada nos artigos 22, I e II e 12, I, "h", da Lei Federal 8212/91, que foi julgada inconstitucional; nessa atividade, a empresa contratada tem especialização e eficiência, sendo certo que várias Prefeituras já se beneficiaram de seus serviços;

4) A assessoria jurídica do Município se mostrou favorável à contratação direta, inclusive porque a Lei de Responsabilidade Fiscal prioriza a recuperação de receitas; entendeu-se necessária a recuperação rápida dos valores junto ao INSS para amenizar os prejuízos com a cobrança indevida;

5) O serviço contratado é muito complexo, inclusive reflexo da complexidade da legislação tributária brasileira, razão pela qual se fez necessária a escolha de uma empresa com notória especialização;

6) A escolha se deu em virtude do poder discricionário da administração;

7) A contratada preenche os seguintes requisitos: inquestionável experiência especializada na área do direito tributário e público; boa reputação e grau de satisfação obtido em outros contratos; e

8) Nesse ramo, empresas especializadas não participam de certames licitatórios.

No que diz respeito à ausência de comprovação de recuperação dos valores indevidamente pagos ao INSS, antes



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

de se efetuar os pagamentos à contratada, defendeu que a contratação se mostrou bastante vantajosa à administração, tendo em vista que entre novembro de 2005 e julho de 2006 já se havia recuperado R\$ 1.281.648,60.

Quanto à alegação de descumprimento do artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, sempre houve recursos necessários para suportar as despesas.

No tocante à ausência de pesquisa de preços, o recorrente aduziu que: se o serviço é singular, não há como comparar preços, pois não há a dimensão concorrencial; e mesmo com as dificuldades encontradas, foram realizadas consultas junto a outros prestadores no mercado.

Quanto à aplicação de multa equivalente a 300 UFESP's, esta se encontra em descompasso com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, inclusive porque não houve conduta reprovável, dolo ou culpa na atuação do agente ou prejuízo ao erário. Ainda, a aplicação de sanção pecuniária careceu de fundamentação.

O Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento e pelo desprovimento do apelo, porque houve violação aos preceitos constitucionais que impõem a realização de concurso público para a contratação de pessoal, já que as atividades de ajuizamento ordinário de demandas administrativas ou judiciais são permanentes e afetas à Procuradoria da Prefeitura. Ainda, não há comprovação de que o serviço seja de natureza singular ou que seja impossível a sua realização pelos profissionais do próprio quadro do município.

É o relatório.

/bccc



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

**Voto**

TC-000105/014/09

Preliminar

Recurso em termos<sup>2</sup>, dele conheço.

Mérito

Em que pese o esforço despendido pelo recorrente, as razões recursais não merecem prosperar.

O objeto do contrato em exame não é o simples patrocínio de causas judiciais, que tem sido considerado legítimo por decisões desta Corte, mas de assessoria para recuperação de créditos, atividade que deve ser desenvolvida rotineiramente pelo próprio corpo de servidores municipais, e não transferida a terceiros através de contrato administrativo.

Não há escusas para a administração pública se socorrer do mercado para a contratação de serviços de alçada da própria administração, como o de recuperação de créditos.

Inclusive, conforme já destacado na decisão recorrida, pode-se aplicar, por analogia, o entendimento contido na Súmula n° 13 deste Tribunal, que condena a contratação de terceiros, pelas Prefeituras, para revisão das Declarações para o Índice de Participação dos Municípios, uma vez que esta deve ser feita pelos servidores públicos locais.

Nesse sentido, bastante esclarecedor o voto já citado pela SDG à fl. 319 dos autos, proferido no TC-31.627/026/10 pelo e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues em sede de exame prévio de edital e acolhido pelo Tribunal Pleno na sessão de 8/12/10, cujo trecho de interesse segue transcrito:

"Igualmente inaceitável a pretensão de se transferir a particulares (...) atividades inerentes à Administração Pública, a serem desenvolvidas direta e rotineiramente por servidores municipais.

Pretende a Administração de Laranjal Paulista (...) o 'recolhimento de ISSQN das instituições financeiras que prestam serviços no Município (...) e o levantamento e qualificação de valores junto às instituições financeiras e

---

<sup>2</sup> Acórdão publicado em 8/12/2012; recurso protocolado em 17/12/2012.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

prestadoras de serviços, a título de restituição administrativa e judicial do ISSQN devido'.

A rotineira apuração e posterior arrecadação de créditos fiscais (ISSQN), nas esferas administrativa e judicial, devem ser habitual e permanentemente realizadas pela Administração municipal, que deverá valer-se, para tanto, de seu quadro de servidores.

Do mesmo modo a atividade descrita no Anexo IV, pleiteando o 'levantamento revisional das retenções efetuadas pelo INSS na cota do FPM do município visando à cessação da retenção de tais valores efetuados pelo INSS bem com a devolução dos valores retidos indevidamente a tal título'.

Este caso assemelha-se à contratação de terceiros para revisão das DIPAMS (...), há tempos recusada por esta Corte e responsável pela edição da Súmula 13, determinando que a referida revisão seja feita por servidores públicos locais, valendo-se do auxílio da Secretaria Estadual da Fazenda."

E, mesmo que assim não o fosse, não ficou caracterizada a singularidade do objeto, que inviabilizasse a competição e autorizasse a contratação por inexigibilidade de licitação, ou nem mesmo foi comprovada a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado.

Nesse sentido, trago trecho de voto proferido pela e. Segunda Câmara, analisando situação bastante semelhante contida no TC-1732/004/09<sup>3</sup>, que cuidou da contratação da empresa Finbank pela Prefeitura Municipal de Florínea:

"De fato, são graves as ausências de orçamento detalhado em planilhas, da pesquisa de preços, de ratificação, pelo INSS, dos valores eventualmente compensados administrativa e judicialmente, de sorte que não há elementos bastantes à aferição da economicidade do negócio.

Tampouco restou caracterizada a singularidade do objeto, tudo a indicar pudessem os serviços pactuados ser realizados pelo próprio setor jurídico da Prefeitura, com economia aos cofres municipais ou mesmo com licitação."

No tocante à alegação de que a penalidade pecuniária teria sido aplicada sem fundamento pela e. Relatora do voto recorrido, esta não procede.

A imposição da multa teve como fundamento o inciso II do artigo 104 da Lei Orgânica deste Tribunal, que faculta a aplicação da penalidade em caso de ter sido praticado ato com infração a norma legal ou regulamentar. No caso em exame, foram discriminados na decisão recorrida os

---

<sup>3</sup> Sessão de 19/10/10; Relator, Substituto de Conselheiro Sérgio Ciquera Rossi.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

dispositivos legais infringidos e que deram ensejo à atribuição da multa.

No que diz respeito ao valor estabelecido, também consta claramente do voto combatido que foi levada em consideração "a gravidade das impropriedades praticadas<sup>4</sup>".

Diante do exposto, meu voto **nega provimento** ao recurso.

---

<sup>4</sup> P. 330