



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E  
CONVÊNIOS

1. **Processo nº:** 2124/2014
2. **Classe de assunto:** 10 – Contrato
- 2.1. **Assunto:** 2. Contrato de Prestação de Serviços
3. **Responsável:** José Rodrigues da Silva e Antônio Luiz Castelo Fonseca
- 3.1. **Interessado(s):**
4. **Órgão:**
- 4.1. **Entidade Origem:** Prefeitura Municipal de Aliança do Tocantins
- 4.2. **Unidade:**
5. **Relator:** José Wagner Praxedes
- 5.1. **Relator de deliberação recorrida:**
- 5.2. **Conselheiro que alegou impedimento nos autos:**
6. **Representante do Ministério Público:** Márcio Ferreira Brito
7. **Procurador constituído nos autos:** Juliano Leite de Moraes OAB/TO 4.240

#### **8. PARECER Nº 0158/2015**

8.1. Após diligência determinada pelo Relator, retornam os presentes autos a esta Coordenação, os quais, conforme explicitado anteriormente no Parecer Técnico Jurídico nº 040/2014 cuidam de análise da legalidade do Contrato nº 201401004, tendo por escopo a contratação de serviços técnicos especializados em consultoria tributária e recuperação de receitas públicas para levantamento de dados, encaminhamento e acompanhamento administrativo e/ou judicial da recuperação financeira em favor do município, proveniente de Recuperação de créditos Tributários decorrentes de pagamentos indevidos de INSS, ISSQN e ICMS, entabulado entre a Prefeitura Municipal de Aliança do Tocantins por meio de seu representante legal, o Senhor José Rodrigues da Silva, e a empresa Castelo Fonseca Assessoria Institucional Ltda, representada pelo Senhor Antônio Luiz Castelo Fonseca, totalizando a avença a cifra de R\$ 740.000,00 (setecentos e quarenta mil reais).

8.2. Seguiram os autos os trâmites que lhes são próprios, aportou no Corpo Especial de Auditores, onde recebeu o Parecer de Auditoria Nº 1.955/2014, ocasião em que o Auditor Substituto de Conselheiro opinou pela ilegalidade do procedimento licitatório pregão eletrônico nº 001/2014 e do Contrato de nº 201401004. Na mesma esteira o Representante Ministerial acompanhou os entendimentos anteriores e ratificou o entendimento pela ilegalidade do feito.

8.3. Após regular instrução do processo, o Relator determinou diligência no sentido de esclarecer pontos obscuros que não foram abordados na marcha anterior; na oportunidade consignou que os pontos aventados são revestidos de expressividade suficiente para influenciar na decisão a ser deliberada pelo Colegiado. Nesse passo, elencou de modo analítico todas as proposições, e arrolou o Sr. José Rodrigues da Silva, a empresa Castelo Fonseca Assessoria Institucional Ltda ME e o causídico inscrito no Conselho Seccional da OAB/TO nº 4.240 esse apenas para apresentar a procuração que lhe outorga poderes para representar a empresa Castelo Fonseca Assessoria Institucional.

8.4. Consta a Certidão Nº 732/2015/RELT3-CODIL certificando a tempestividade da empresa Castelo Fonseca e do advogado Juliano Leite de Moraes, na mesma certificação informa que o Responsável José Rodrigues da Silva foi intimado pessoalmente através do SICOP e que até aquela data 19.09.2015 não tinha se manifestado, o que o torna revel, nos termos do art. 216 do Regimento Interno.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E**  
**CONVÊNIOS**

8.5. Em atenção ao Despacho Nº 678/2015 foi protocolado as alegações de defesa apresentada pelo Jurisperito, contendo exposição ordenada das justificativas, transcrevo-as na mesma ordem de apresentação: 1) **Da divergência entre o objeto do contrato e do objeto do edital.** “No tocante ao referido ponto, a empresa contratada esclarece que, não obstante o apontamento efetuado pelo Exmo. Sr. Conselheiro, a referida divergência não ocorreu, tendo em vista que apesar de haver constado no edital que os serviços a serem executados cingiam-se à realização de auditoria e consultoria para diagnóstico, recuperação e redução de encargos tributários, observa-se que no respectivo contrato tal descrição foi ampliada.” 2) **Da inexistência da pesquisa preços.** “A míngua de outras empresas que pudessem valorar os serviços que o Município pretendia contratar, o gestor se utilizou da estimativa feita, uma vez que, comparada com os valores constantes da tabela de honorários advocatícios da Ordem dos Advogados do Brasil, referido orçamento se apresentava razoável e proporcional, devendo ser levado em consideração ainda que o processo licitatório ainda não havia se efetivado, ou seja, a concorrência ocorreria em momento posterior à informação do preço. 3) **Do critério para julgamento das propostas.** “Em relação ao questionamento do citado item, importante consignar que a Lei 8.666/93, que rege os procedimentos licitatórios prescreve em seu artigo 44 que o julgamento das propostas deverá levar em consideração os critérios objetivos definidos no Edital. 4) **Da proposta apresentada em desacordo com o Edital.** “Já no tocante à proposta apresentada pela empresa vencedora, é importante ressaltar que o valor global mencionado se referiu ao levantamento integral das receitas passíveis de recuperação”. 5) **A Procuração** foi apresentada e consta como data da lavratura o dia 12.05.2015.

8.6. Oportuno registrar que as justificativas trazidas aos autos pelo Jurisconsulto não guardam relação legal ou lógica, estando muito aquém dos parâmetros de confronto, em uma visão panorâmica e a título de exemplo registro apenas um fato: Em relação à pesquisa de preços ele afirma não ter como valorar com outras empresas, supondo inexistência de outras concorrentes na mesma praça. Ora, essa premissa é totalmente divorciada da realidade, pois é mais que sabido que existe uma gama de empresas que diariamente oferecem tais serviços.

8.7. De acurada análise da documentação verifico que não existiu cotação de valores, a não ser o da empresa contratada, procedimento esse que dista anos luz do regramento legal, pois a cotação de preço é medida necessária para o início de qualquer procedimento licitatório, sendo que o não procedimento de acordo com a Lei de Licitações acarreta em nulidade dos atos praticados sem prejuízo da responsabilização de quem deu causa, é o prevê a Lei Federal nº 8.666/93, precisamente no art. 7º, §§, incisos, verbis: *Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...) § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em particular do processo licitatório; II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.*

8.8. Portanto, segundo a legislação brasileira, o processo de contratação seja através de contratação direta ou precedida de licitação, somente poderá ser iniciado quando existir estimativa do valor a ser contratado. Isso equivale dizer que é necessário a elaboração



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E  
CONVÊNIOS

de um orçamento dos bens, serviços ou obras a serem contratadas para somente após ser deflagrada a licitação, começando pela publicação do edital. Essa estimativa necessita ser feita, sob pena de invalidar o processo licitatório, é o diz a lei. É princípio básico que assim se deva proceder. Com isso se garante que o dinheiro público tenha bom uso, em homenagem aos princípios da economicidade, eficiência e moralidade.

8.9. A respeito desse tema o TCU, tem entendimento no sentido que: “ (...) *a ausência de estudo consistente de viabilidade técnica e econômica, quando cabível, e de pesquisa de mercado previamente às contratações da empresa CONSTITUI IRREGULARIDADE GRAVE, podendo ensejar a eventual apenação dos responsáveis por seu conhecimento*”. (TC-020.676/2010-7, Ac 7.899/2010-1ª Câm. DOU de 08.12.2010, Item 1.5).

8.10. A propósito, preço estimado é o parâmetro de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações, desde que reflita o preço de mercado. Por conseguinte, preço de mercado é o corrente na praça pesquisada. Em suas deliberações o TCU tem decidido o seguinte: “*Dê fiel cumprimento ao art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/93 e fazer constar o custo unitário dos itens da planilha que servir de base para cotação de preços.*” (Acórdão 583/2005 Segunda Câmara). “*Realize pesquisa de preços como forma de cumprir a determinação contida no art. 43, inciso IV, da Lei de Licitações, fazendo constar formalmente dos documentos dos certames a informação sobre a equivalência dos preços*”. Acórdão 301/2005 Plenário. Então claro está que o procedimento licitatório da forma como se apresenta, e, em se respeitando o ordenamento legal está desde o início eivado de vício que o torna nulo de pleno direito.

8.11. Em lição lapidar, o inesquecível mestre Hely Lopes Meirelles conceitua licitação como sendo “*o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compras de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o consequente contrato*”. Licitação e Contrato administrativo, 11ª edição, ed. Malheiros, 1997, p. 23

8.12. Toda licitação, diz o citado mestre, está sujeita a determinados princípios irrevogáveis no seu procedimento, cuja falta pode levar à descaracterização do instituto e invalidar seu resultado seletivo. Dentre esses princípios, a doutrina aponta os seguintes: a) princípio do procedimento formal (art. 4º, parágrafo único da lei 8.666/93); princípio da publicidade (art. 3º da Lei nº 8.666/93); princípio da igualdade entre os concorrentes (art. 37, inc. XXI da CF e art. 3º da lei nº 8.666/93); d) princípio da competitividade; e) sigilo na apresentação das propostas (art. 3º da lei nº 8.666/93); f) vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º da Lei nº 8.666/93); g) julgamento objetivo (art. 3º da Lei nº 8.666/93) e h) adjudicação compulsória ao vencedor.

8.13. Evidentemente, também devem ser observados os princípios inerentes à Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade. A inobservância a tais princípios inerentes à Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade. A inobservância a tais princípios, bem como os vícios existentes no procedimento licitatório podem acarretar a revogação ou anulação da licitação, conforme se depreende do art. 49 da Lei nº 8.666/93.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E  
CONVÊNIOS

8.14. Noutro vértice, destaca José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 4ª edição, ed. Lumen Juris), 1999, 9.204, *litteris*: “A anulação da licitação é decretada quando existe no procedimento vício de legalidade. Há vício quando inobservado algum dos princípios ou alguma das normas pertinentes à licitação; ou quando se escolhe proposta desclassificável; ou não se concede direito de defesa aos participantes etc. Enfim, tudo quanto se configurar como vício de legalidade provoca a anulação do procedimento”.

8.15. Mostra-se relevante dados colhidos do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Anexo 10 – Exercício de 2013/Balanco Consolidado da Prefeitura Municipal de Aliança do Tocantins – SICAP: Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU R\$ 54.084,90; Imposto sobre transmissão inter-vivos – ITBI R\$ 201.095,04; Imposto sobre serviços de qualquer natureza ISS R\$ 414.251,72; Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM R\$ 4.940.060,12.

8.16. Nada desprezível é o valor da contratação R\$ 740.000,00 (setecentos e quarenta mil reais). É de clareza solar a desproporcionalidade, haja vista, o valor dos impostos arrecadados e o FPM recebido em decorrência de transferência constitucional, em município com população não superior a 5.671 habitantes, conforme dados do IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

8.17. O princípio da razoabilidade tem aplicação em todos os ramos do direito brasileiro. Mais que isto é um vetor interpretativo que propicia ao interprete da norma procurar dentro e nos limites da lei buscar a melhor solução ao caso concreto, assim sendo razoabilidade é aquilo que se coloca dentro de parâmetros aceitáveis/razionais. Esse primado compreende além da análise dos atos jurídicos, o exame se esses atos foram editados ou não com a observância a todos os princípios e normas componentes do sistema jurídico a que estão atrelados, ou seja, se esses atos obedecem ao elenco de prioridades adotado pelo próprio sistema. Nesse passo, argumenta Luís Roberto Barroso (1997) que “o princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça”.

8.18. O princípio da razoabilidade é de aplicação no direito Administrativo, sendo um dos instrumentos utilizados para limitar a discricionariedade administrativa, ampliando-se o escopo de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário. Apesar da Lei nº 9.784/99 fazer distinção entre os princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade esse constitui um dos aspectos contidos naquele.

8.19. Outro princípio a ser observado é o da legalidade, de envergadura constitucional, condiciona a atuação do administrador a fazer somente o que a lei expressamente lhe permite, não havendo lastro para discricionariedade, o Gestor mesmo que abstratamente encontra-se jungido aos preceitos legais dele não podendo desviar-se sem incorrer em responsabilidades e sanções. É inquestionável essa assertiva a ser aplicável ao presente caso, não fosse a existência de alguns princípios, a exemplo do princípio da moralidade e da razoabilidade, os quais transcendem a esfera da obediência ao texto legal.

8.20. No que respeita à aplicação de tais princípios, quadra reproduzir esta opinião doutrinária do Desembargador Federal Napoleão Nunes Maia Filho: “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E  
CONVÊNIOS

valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”

8.21. Pois bem, no caso em questão ocorreram vícios insanáveis que macularam todo o procedimento licitatório, e, por conseguinte, o contrato administrativo, pois houve violação flagrante de alguns princípios e normas pertinentes à licitação.

8.22. Em assim sendo, e não havendo justificativa plausível, não nos resta opinião contrária, senão opinar pela ilegalidade dos atos decorrentes do certame, pelos fatos e fundamentos expendidos, sendo que a prevalecer a nossa opinião, advirá como consequência, a nulidade da licitação, a nulidade do contrato, a devolução aos cofres públicos de dinheiro porventura pago à empresa contratada e os consectários efeitos advindos dos atos há quem deu causa.

8.23. De suma importância registrar que através dos Pareceres Técnico Jurídico Nº 040/2014 e 0109/2014, este Corpo Técnico já havia se manifestado pela ilegalidade quanto ao mérito do ato em si, o que efetivamente lhe compete, por força interna deste TCE. Desse modo, nada resta a este Órgão Técnico, senão reiterar/ratificar os precitados pareceres pelos seus próprios fundamentos.

8.24. Conforme determinação exarada no Despacho Nº. 678/2015 da lavra do Conselheiro Relator encaminhando os autos ao Corpo Especial de Auditores.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, **COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E CONVÊNIOS**, em Palmas, Capital do Estado, aos 06 dias do mês de novembro de 2015.

**ORCILENE NONANTO DE OLIVEIRA**

Auditora de Controle Externo

Matrícula nº 23620-9

OAB/TO 5.013



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

ORCILENE NONATO DE OLIVEIRA

Cargo: AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 236209

Código de Autenticação: d8e23059d9782d9005f935470ac84f4c - 06/11/2015 13:34:16