



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

Objeto: Inspeção Especial de Licitações e Contratos
Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Francisco Adinael Barbosa Cabral
Interessada: Dra. Lucélia Dias de Medeiros

EMENTA: PODER LEGISLATIVO – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO SEGUIDA DE CONTRATO – SERVIÇOS JURÍDICOS – INSPEÇÃO ESPECIAL – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E NO ART. 1º, INCISO III, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – CARÊNCIAS DE DEMONSTRAÇÕES DAS SINGULARIDADES DOS TRABALHOS E DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA CONTRATADO – AUSÊNCIAS DE JUSTIFICATIVAS DO PREÇO E DAS RAZÕES PARA ESCOLHA DA PROFISSIONAL – DESRESPEITO AO PRECONIZADO NO ART. 25, INCISO II, E AO ESTABELECIDO NO ART. 26, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS II E III, AMBOS DA LEI NACIONAL N.º 8.666/1993 – IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA – NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO – IRREGULARIDADES DOS FEITOS – RECOMENDAÇÕES – REPRESENTAÇÃO. A constatação de incorreções graves de natureza administrativa nas formalizações de inexigibilidade de licitação e de acordo decursivo, ensejam, além do envio de recomendações e de representação, as irregularidades dos procedimentos adotados para a contratação direta.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 00901/2020

Vistos, relatados e discutidos os autos da *INSPEÇÃO ESPECIAL* realizada para examinar a Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019 e o Contrato n.º 001/2019 dela decorrente, originários do Poder Legislativo do Município de Remígio/PB, objetivando a contratação de profissional especializado na área jurídica para as emissões de pareceres administrativos e legislativos, bem como para os acompanhamentos de processos junto aos Tribunais de Justiça e de Contas, incluindo as elaborações de defesas prévias, recursos e sustentações orais, acordam, por maioria, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão realizada nesta data, com a ausência justificada do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e a convocação do Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, vencida a divergência do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, na conformidade do voto do relator a seguir, em:

- 1) *CONSIDERAR FORMALMENTE IRREGULARES* a referida inexigibilidade e o contrato dela decorrente.
- 2) *ENVIAR* recomendações ao Presidente do Poder Legislativo do Município de Remígio/PB, Sr. Francisco Adinael Barbosa Cabral, CPF n.º 039.202.874-36, para que o mesmo não repita as máculas destacadas pelos peritos do Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente os ditames estabelecidos no PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

3) Independentemente do trânsito em julgado da decisão, com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – 1ª Câmara Virtual

João Pessoa, 25 de junho de 2020

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Versam os presentes autos acerca de *INSPEÇÃO ESPECIAL* realizada para examinar a Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019 e o Contrato n.º 001/2019 dela decorrente, originários do Poder Legislativo do Município de Remígio/PB, objetivando a contratação de profissional especializado na área jurídica para as emissões de pareceres administrativos e legislativos, bem como para os acompanhamentos de processos junto aos Tribunais de Justiça e de Contas, incluindo as elaborações de defesas prévias, recursos e sustentações orais.

Inicialmente, cabe informar que os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão – DIAG elaboram relatório, fls. 25/31, onde evidenciaram as seguintes inconformidades: a) a contratação das serventias não poderia ser efetivada mediante inexigibilidade de licitação, conforme entendimento desta Corte de Contas, consubstanciada no Parecer Normativo PN – TC – 00016/17; b) as tarefas pactuadas não possuem natureza singular, pois são corriqueiras do Parlamento Mirim da Urbe de Remígio/PB; c) a documentação comprobatória da notória especialização da contratada, Dra. Lucélia Dias de Medeiros, não foi acostada ao feito; e d) caso configurada a hipótese de inexigibilidade de licitação, a Comuna deveria ter realizado pesquisa de mercado para demonstrar a viabilidade do preço praticado. Ao final, além de sugerirem a irregularidade da contratação direta e outras deliberações, pugnaram pela suspensão cautelar dos atos decorrentes do referido procedimento.

Após parecer do Ministério Público Especial, fls. 35/43, que opinou pela concessão de cautelar e pelo chamamento do gestor para, querendo, apresentar defesa, esta eg. 1ª Câmara decidiu, através do Acórdão AC1 – TC – 01264/19, de 18 de julho de 2019, fls. 47/55, deferir a tutela de urgência pleiteada pela unidade de instrução e pelo *Parquet* de Contas, *inaudita altera pars*, determinando a imediata suspensão de quaisquer procedimentos administrativos pelo Parlamento Mirim de Remígio/PB, destinados ao pagamento de valores à advogada contratada, Dra. Lucélia Dias de Medeiros, com fulcro na referida contratação direta. Além disso, este Órgão Fracionário fixou o prazo de 15 (quinze) dias para que o Presidente da Câmara de Vereadores, Sr. Francisco Adinael Barbosa Cabral, e a referida profissional da área jurídica apresentassem as devidas justificativas acerca das máculas expostas pelos analistas da Corte.

Ato contínuo, a contratada, Dra. Lucélia Dias de Medeiros, e o Chefe do Poder Legislativo do Município de Remígio/PB, Sr. Francisco Adinael Barbosa Cabral, apresentaram contestações, respectivamente, fls. 65/122 e 126/140, onde alegaram, resumidamente, que: a) o Legislativo Mirim possuía apenas uma assessoria jurídica para todos os trabalhos; b) o contrato foi rescindido em 30 de agosto de 2019, diante da aprovação da Lei Municipal n.º 1.147/2019, que criou o cargo em comissão de Assessor Jurídico no Parlamento local; c) os serviços pactuados foram realizados, inexistindo prejuízo ao erário; d) as serventias ajustadas eram de natureza singular, porquanto o profissional necessita de conhecimento técnico específico para desempenhar as suas atividades; e) o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB e o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB já se posicionaram pela legalidade da contratação direta de escritório de advocacia;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

f) a documentação anexa atesta a notória especialização da contratada; g) a singularidade está ligada a confiança intrínseca entre o advogado e o cliente; h) os documentos existentes no procedimento de inexigibilidade demonstravam a pesquisa de preços, estando o valor ajustado dentro da média de mercado; i) a Constituição Federal não estabeleceu a obrigatoriedade da instituição de procuradoria jurídica municipal, como é exigível para os Estados e para a União, visto ser inviável economicamente tais custos para as Comunas; j) o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil veda a mercantilização da advocacia; e k) a contratação direta efetivada seguiu os ditames da Lei Nacional n.º 8.666/1993, da Súmula n.º 4.2012/COP da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, bem como a jurisprudência acerca da matéria.

Instados a se manifestarem, os especialistas da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, após esquadriharem os artefatos defensórios, emitiram relatório, fls. 148/155, onde informaram, em suma, que: a) não obstante a demonstração dos serviços advocatícios, a contratação direta configura prejuízo ao erário, segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça – STJ; b) o requisito da singularidade não foi observado, haja vista que os trabalhos convencionados foram corriqueiros do Poder Legislativo do Município de Remígio/PB, e, na sua ausência, não se deve apreciar a notória especialização do contratado; e c) os documentos enviados não demonstraram a implementação de pesquisa de mercado capaz de justificar o valor pactuado. Deste modo, mantiveram o entendimento consignado na peça exordial, qual seja, ilegalidade da Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019 realizada pelo Parlamento Mirim da Urbe de Remígio/PB para contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 158/165, pugnou, conclusivamente, pelo (a): a) irregularidade da inexigibilidade de licitação em apreço e do contrato dela decorrente; b) determinação à gestão do Poder Legislativo de Remígio/PB, com vistas à anulação da contratação direta, confirmando-se, por corolário, a medida cautelar anteriormente emitida; c) aplicação de multa ao Sr. Francisco Adinael Barbosa Cabral, Chefe da Casa de Vereadores, com fundamento no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte; e d) envio de recomendação à administração do Legislativo para que, em futuras contratações de bens e serviços, confira estrita observância ao estabelecido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao preconizado na Lei Nacional n.º 8.666/1993 e ao definido no Parecer Normativo PN – TC – 00016/17, adotando o procedimento de inexigibilidade de licitação de forma excepcional e somente nas hipóteses permitidas em lei.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fls. 166/167, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 08 de junho de 2020 e a certidão de fl. 168.

É o breve relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *Ab initio*, é importante repisar que a presente análise tem como fundamento o disciplinado no art. 71, inciso IV, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei Complementar Estadual n.º 18, 13 de julho de 1993), que atribuíram ao Pretório de Contas estadual, dentre outras, a possibilidade de realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades municipais, *in verbis*:

Art. 71 – O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

I – (...)

IV – realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou parlamentar de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Art. 1º – Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

I – (...)

III – proceder, por iniciativa própria ou por solicitação de Câmara Municipal, de Comissão Técnica ou Parlamentar de Inquérito a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes municipais e das suas entidades referidas no inciso I;

Com efeito, no caso em comento, com fulcro nos exames dos peritos deste Areópago de Contas, fls. 25/31 e 148/155, verifica-se que a Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019 e o Contrato n.º 001/2019 dela decorrente, originários do Poder Legislativo do Município de Remígio/PB, objetivando a contratação de profissional especializado na área jurídica para as emissões de pareceres administrativos e legislativos, bem como para os acompanhamentos de processos junto aos Tribunais de Justiça e de Contas, incluindo as elaborações de defesas prévias, recursos e sustentações orais, foram implementados pelo Presidente da Câmara de Vereadores, Sr. Francisco Adinael Barbosa Cabral, com base no art. 25, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666/1993. Neste sentido, fica patente que a autoridade enquadrou o desempenho de atividades rotineiras de assessoria jurídica no rol de serviços técnicos enumerados no art. 13 da supracitada norma. Vejamos as redações dos mencionados dispositivos, *verbatim*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I – estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II – pareceres, perícias e avaliações em geral;

III – assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV – fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII – restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

(...)

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – (*omissis*)

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (grifos inexistentes no texto de origem)

De modo efetivo, no tocante à notória especialização da profissional contratada, Dra. Lucélia Dias de Medeiros, fls. 05/07, cabe frisar que, para aferição deste requisito, há necessidade de relação direta entre a especialização da prestadora e a natureza singular dos serviços, visto que o conhecimento ordinário sobre as atividades a serem desempenhadas não demonstra o pressuposto exigido no transcrito art. 25, inciso II, do Estatuto das Licitações e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

Contratos Administrativos, sendo imperativa a excentricidade dos trabalhos. Neste sentido, impende citar o posicionamento do eg. Tribunal de Contas da União – TCU, que estabilizou sua compreensão acerca deste aspecto através da Súmula n.º 39, de 01 de junho de 2011, *ipsis litteris*:

SÚMULA TCU 39: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. (grifos nossos)

Assim, em que pese algumas decisões pretéritas desta Corte, admitindo contratações diretas de advogados, guardo reservas em relação a esse entendimento, por considerar que os serviços jurídicos rotineiros, embora nobres e de extrema relevância, não se coadunam com a hipótese de inexigibilidade, tendo em vista não se tratarem, no caso em comento, de atribuições extraordinárias ou de serviços singulares, mas de atividades comuns do Parlamento da Urbe que deveriam ser executadas por servidores públicos efetivos. Nesta linha, merece relevo o PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17, de 06 de dezembro de 2017, Processo TC n.º 18321/17, onde o Tribunal, em consulta normativa, assinalou que os serviços advocatícios devem, como regra, ser implementados por pessoal concursado, *verbo ad verbum*:

Os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades através de inexigibilidades de licitações, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993). (TCE/PB – Tribunal Pleno – Processo TC n.º 18321/17, Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, Data de Julgamento: 06/12/2017)

Comungando com o mencionado entendimento, merece destaque o brilhante parecer exarado nos autos do Processo TC n.º 01150/05 pela ilustre Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, que evidencia a necessidade de realização de concurso público para as atividades públicas contínuas e permanentes, senão vejamos:

Assim, devido ao caráter de contratação de serviços contábeis para realizar atividade contínua e permanente, deve ser realizado concurso público para contratação de contadores para a prestação dos serviços contratados, de acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, vedada a contratação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

escritório de contabilidade (pessoa jurídica) para realização do contrato com o ente público, excetuados os casos especiais de singularidade comprovada.

Com o objetivo de aclarar o tema, o insigne Procurador do Ministério Especial, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, em parecer encartado ao Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara uma das facetas dessa espécie de procedimento adotado por grande parte dos gestores municipais, *verbum pro verbo*:

Não bastassem tais argumentos, o expediente reiterado de certos advogados e contadores perceberem verdadeiros "salários" mensais da Administração Pública, travestidos em "contratos por notória especialização", em razão de serviços jurídicos e contábeis genéricos, constitui burla ao imperativo constitucional do concurso público. Muito fácil ser profissional "liberal" às custas do erário público. Não descabe lembrar que o concurso público constitui meritório instrumento de índole democrática que visa apurar aptidões na seleção de candidatos a cargos públicos, garantindo impessoalidade e competência. JOÃO MONTEIRO lembrara, em outras palavras, que só menosprezam os concursos aqueles que lhes não sentiram as glórias ou não lhes absorveram as dificuldades. (grifamos)

Outros fatos abordados pelos analistas desta Corte foram a inexistência de pesquisa prévia de mercado capaz de justificar o preço pactuado e a falta de demonstração das razões para a escolha da executante dos serviços, caso configurada a possibilidade de adoção de inexigibilidade de licitação. Por conseguinte, em sendo atendidas as exigências legais para contratação direta, o Chefe do Legislativo da Comuna de Remígio/PB, Sr. Francisco Adinael Barbosa Cabral, deveria atentar, como exposto no Acórdão AC1 – TC – 01264/19, fls. 47/55, para os preceitos definidos no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), palavra por palavra:

Art. 26. (*omissis*)

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

I – (...)

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço; (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05405/19

Ante o exposto:

- 1) *CONSIDERO FORMALMENTE IRREGULARES* a referida inexigibilidade e o contrato dela decorrente.
- 2) *ENVIO* recomendações ao Presidente do Poder Legislativo do Município de Remígio/PB, Sr. Francisco Adinael Barbosa Cabral, CPF n.º 039.202.874-36, para que o mesmo não repita as máculas destacadas pelos peritos do Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente os ditames estabelecidos no PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17.
- 3) Independentemente do trânsito em julgado da decisão, com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETO* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

É o voto.

Assinado 30 de Junho de 2020 às 10:30



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
PRESIDENTE

Assinado 25 de Junho de 2020 às 16:17



**Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago
Melo**
RELATOR

Assinado 26 de Junho de 2020 às 09:43



Isabella Barbosa Marinho Falcão
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO