



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05407/19

Objeto: Inspeção Especial de Licitações e Contratos
Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Francisco André Alves
Interessado: Marinho e Silva Advocacia
Representante legal: Dra. Larissa Monique Barros Marinho e outro
Procurador: Pedro Freire de Souza Filho

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – 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 DO CONTRATADO – AUSÊNCIAS DAS RAZÕES PARA ESCOLHA DO PROFISSIONAL – DESRESPEITO AO PRECONIZADO NO ART. 25, INCISO II, E AO ESTABELECIDO NO ART. 26, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II, 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 – 00902/2020

Vistos, relatados e discutidos os autos da *INSPEÇÃO ESPECIAL* realizada para examinar a Inexigibilidade de Licitação n.º 002/2019 e o Contrato n.º 004/2019 dela decorrente, originários do Município de Remígio/PB, objetivando a contratação de assessoria e consultoria jurídica em acompanhamento, pareceres, auditoria em procedimentos de licitação e contratos junto à Comissão de Licitação da referida Comuna, 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 Prefeito do Município de Remígio/PB, Sr. Francisco André Alves, CPF n.º 181.952.374-87, para que o mesmo não repita as máculas destacadas pelos peritos do Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05407/19

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, *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 05407/19

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 002/2019 e o Contrato n.º 004/2019 dela decorrente, originários do Município de Remígio/PB, objetivando a contratação de assessoria e consultoria jurídica em acompanhamento, pareceres, auditoria em processos de licitação e contratos junto à Comissão de Licitação da referida Comuna.

Os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão – DIAG, com base nos documentos insertos ao feito, emitiram relatório inicial, fls. 22/29, onde destacaram, resumidamente, que: a) o ajuste foi firmado em 15 de janeiro, com vigência até 31 de dezembro de 2019; b) o valor pactuado foi de R\$ 36.000,00; c) a contratação não poderia ser efetivada mediante inexigibilidade de licitação, conforme entendimento desta Corte de Contas, Parecer PN – TC – 00016/17; d) o mencionado parecer concretiza entendimento antigo do Tribunal de Contas da União – TCU; e) o art. 25, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666/1993 estabelece 03 (três) requisitos básicos para a contratação direta, a saber, inserção dos serviços no rol do art. 13 da citada norma, natureza singular das serventias e notória especialização do contratado; f) os serviços pactuados não possuem natureza singular, pois são corriqueiros no âmbito da administração da Comuna de Remígio/PB; g) a Urbe efetivou em 2019 a Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019, na quantia de R\$ 30.000,00, para a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica destinados às elaborações de pareceres, aos preparos e análises de projetos de leis, bem como às efetivações de defesas frente aos órgãos de controle externo e ao Poder Judiciário; h) a documentação comprobatória da notória especialização do escritório Marinho e Silva Advocacia não foi acostada ao feito; e i) em sendo configurada a hipótese de inexigibilidade de licitação, o Município de Remígio/PB deveria ter realizado uma pesquisa de mercado para demonstrar a viabilidade do preço praticado, em respeito aos princípios da economicidade e da impessoalidade, como também em consonância com o definido nos arts. 26, parágrafo único, inciso II e III, e 43, inciso IV, do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos.

Por fim, os técnicos deste Pretório de Contas, além de sugerirem a irregularidade do procedimento, pugnaram pela suspensão cautelar dos atos decorrentes do referido certame, sem prejuízo da aplicação de multa, bem assim pela necessidade de citação da autoridade responsável para, querendo, apresentar defesa.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, fls. 33/38, mencionando não estar presente o perigo da demora (*periculum in mora*) para a concessão de medida cautelar, requereu que o Chefe do Poder Executivo de Remígio/PB, Sr. Francisco André Alves, remetesse ao Tribunal, de imediato, o procedimento e demais documentos remissivos, para a subsequente instrução na forma ordinária, apurando-se, no tocante à execução do Contrato n.º 004/2019, eventual prejuízo ao erário passível de imputação do gestor responsável, *inter alia*.

Diante da divergência entre os entendimentos dos técnicos da Corte e do Ministério Público Especial, foram realizadas as citações do Alcaide, Sr. Francisco André Alves, fls. 41 e 43, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05407/19

do escritório Marinho e Silva Advocacia, na pessoa de sua representante legal, Dra. Larissa Monique Barros Marinho, fls. 41 e 44, e, após pedidos de prorrogações de prazos, fls. 47 e 49, deferidos pelo relator, 57/58 e 60/61, ambos enviaram as suas contestações.

O Chefe do Poder Executivo, Sr. Francisco André Alves, asseverou, sinteticamente, fls. 63/188, que: a) a pesquisa de preços foi realizada, utilizando as informações do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES; b) a sociedade contratada prestou os serviços, não podendo ocorrer a suspensão dos pagamentos, pois tal fato caracterizaria enriquecimento ilícito do Município; c) as inconsistências apontadas decorreram da inexistência de janelas específicas para as inserções dos documentos requeridos pelos especialistas do Tribunal; d) a Urbe não possui quadro próprio de servidores para executar as serventias, tornando imprescindível e urgente a contratação de escrito de advocacia experiente e de confiança na área de licitações e contratos administrativos; e) os serviços pactuados estão arrolados no art. 13, inciso V, da Lei Nacional n.º 8.666/1993; f) o Tribunal de Corte do Estado da Paraíba – TCE/PB, em diversas deliberações, considerou regulares as inexigibilidades de licitações para contratações de assessorias e consultorias jurídicas com objetos semelhantes ao examinado no presente feito; g) a singularidade está ligada a confiança intrínseca entre o advogado e o cliente; h) os representantes legais da sociedade profissional Marinho e Silva Advocacia são especialistas no assunto, como também prestaram serviços a diversos Municípios paraibanos; i) as pequenas falhas no procedimento em nada trouxeram prejuízo ao erário e devem ser relevadas, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, do Tribunal de Contas da União – TCU e do TCE/PB; j) a Federação das Associações dos Municípios da Paraíba – FAMUP, através do Ofício Circular n.º 001/2019, evidenciou que a comprovação da notória especialização poderia ser feita mediante apresentação da titularidade de especialista e do atestado de capacidade técnica emitido por outras Comunas; e k) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF analisou a possibilidade de contratação direta de serviços de consultoria jurídica e enfrentou importantes questões que contribuem para solucionar a contenda.

Já a sociedade profissional alegou resumidamente, que: a) os 03 (três) requisitos legais para a contratação direta (singularidade dos serviços, notória especialização do contratado e compatibilidade dos preços) foram obedecidos pela administração municipal; b) a Urbe não possui corpo técnico efetivo capaz de cumprir o objeto avençado; c) o TCE/PB possui vasta jurisprudência acerca da legalidade da utilização de inexigibilidade de licitação para execução dos serviços pactuados; d) as serventias desempenhadas foram extremamente específicas e singulares por sua natureza, não se confundindo com os trabalhos executados pelos técnicos da Comissão Permanente de Licitação – CPL; e) os documentos constantes no procedimento e as peças acostadas demonstravam a notória especialização dos integrantes da sociedade contratada; f) a quantia acordada pelo Município de Remígio/PB no ano de 2019 foi a mesma praticada nos exercícios de 2017 e 2018, em total compatibilidade com os valores acordados por outros municípios do mesmo porte.

Instados a se manifestarem, os especialistas da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, após esquadriharem os artefatos defensórios, emitiram relatório, fls. 225/247, onde consideraram que o valor contratado estava dentro da realidade do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05407/19

mercado, sendo, desta forma, suprimida a eiva relacionada à ausência de pesquisa prévia de preços. Entrementes, ratificaram seus entendimentos acerca do descumprimento do estabelecido no Parecer Normativo PN – TC – 00016/17, porquanto o Município precisava, urgentemente, providenciar a estruturação de um quadro de servidores efetivos na área jurídica/administrativa de licitações e contratos.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 250/257, pugnou, conclusivamente, pelo (a): a) irregularidade da Inexigibilidade de Licitação n.º 002/2019 e do ajuste dela decursivo; b) aplicação de multa ao Prefeito do Município de Remígio/PB, Sr. Francisco André Alves, por força de descumprimento de preceitos constitucionais e legais; c) envio de recomendação ao referido Alcaide para realização de licitações quando exigidas; e d) representações ao Poder Legislativo local e ao Ministério Público Estadual, com vistas à tomada de providências pertinentes ao caso.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fls. 258/259, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 05 de junho de 2020 e a certidão de fl. 260.

É o breve relatório.

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 – (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05407/19

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. 22/29 e 225/247, verifica-se que a Inexigibilidade de Licitação n.º 002/2019 e o Contrato n.º 004/2019 dela decorrente, originários do Município de Remígio/PB, objetivando a contratação de assessoria e consultoria jurídica em acompanhamento, pareceres, auditoria em processos de licitação e contratos junto à Comissão de Licitação da referida Comuna, foram implementados pelo Alcaide, Sr. Francisco André Alves, 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*:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05407/19

(...)

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 contratada, Marinho e Silva Advocacia, cabe frisar que, para aferição deste requisito, há necessidade de relação direta entre a especialização profissional 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 Contratos Administrativos, sendo imperativa a singularidade das serventias. 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05407/19

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 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)

Outro fato abordado pelos analistas desta Corte e remanescente na instrução processual foi a falta de demonstração das razões para a escolha do 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 Prefeito da Comuna de Remígio/PB, Sr. Francisco André Alves, deveria atentar para o preceito definido no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05407/19

art. 26, parágrafo único, inciso II, 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; (grifamos)

Ante o exposto:

1) *CONSIDERO FORMALMENTE IRREGULARES* a referida inexigibilidade e o contrato dela decorrente.

2) *ENVIO* recomendações ao Prefeito do Município de Remígio/PB, Sr. Francisco André Alves, CPF n.º 181.952.374-87, 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