



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04912/19

Objeto: Inspeção Especial de Licitações e Contratos
Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Nobson Pedro de Almeida
Interessada: Dra. Lucélia Dias de Medeiros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO SEGUIDA DE CONTRATO – ATIVIDADES JURÍDICAS – 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 – CARÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA CONTRATADA – FALTAS 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 – INTELIGÊNCIA DO ART. 37, INCISO II, DA LEI MAIOR – 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 – 00269/2021

Vistos, relatados e discutidos os autos da *INSPEÇÃO ESPECIAL* realizada para examinar a Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2019, originária do Município de Esperança/PB, objetivando a contratação de serviços de assessoria jurídica e administrativa para efetivações de defesas junto aos órgãos federais, estaduais e municipais, durante o exercício de 2019, acordam, por unanimidade, 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, 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 Esperança/PB, Sr. Nobson Pedro de Almeida, CPF n.º 511.576.084-34, para que, nas futuras contratações diretas, não incorra nas falhas apontadas pelos peritos do Tribunal e observe, sempre, os preceitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04912/19

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, *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, 11 de março de 2021

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Antônio Nominando Diniz 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 04912/19

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos de *INSPEÇÃO ESPECIAL* realizada para examinar a Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2019, originária do Município de Esperança/PB, objetivando a contratação de serviços de assessoria jurídica e administrativa para efetivações de defesas junto aos órgãos federais, estaduais e municipais, durante o exercício de 2019.

Ab initio, cabe destacar que a 1ª Câmara, Acórdão AC1 – TC – 00759/2019, fls. 46/54, em conformidade com o voto do Relator, com base nos fatos descritos na peça técnica, fls. 19/26, diante da evidência de que a contratação em epígrafe não preencheu os requisitos básicos previstos no art. 25, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e no Parecer Normativo PN – TC – 00016/17, de 06 de dezembro de 2017, considerando ainda as inexistências das razões de escolha da profissional e da pesquisa prévia de mercado capaz de justificar o preço pactuado, deferiu a medida cautelar pleiteada pelos analistas desta Corte, onde determinou, *inaudita altera pars*, a imediata suspensão de quaisquer procedimentos administrativos por parte da Urbe, destinados ao pagamento de valores à advogada contratada, Dra. Lucélia Dias de Medeiros, tendo como base a Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2019. Ademais, fixou o prazo de 15 (quinze) dias para que o Chefe do Poder Executivo, Sr. Nobson Pedro de Almeida, e a mencionada causídica apresentassem as devidas justificativas sobre os fatos abordados.

Após as devidas citações da advogada contratada, Dra. Lucélia Dias de Medeiros, fls. 58 e 60, e do Prefeito do Município de Esperança/PB, Sr. Nobson Pedro de Almeida, fls. 57 e 59, foram apresentados documentos e refutações correlatas, fls. 63/129 e 134/157, sumariamente nos seguintes termos: a) a medida cautelar não se fez necessária, pois a contratação não gerou prejuízo ao erário, haja vista a contraprestação dos serviços; b) a contratada possuía notória especialização, conforme atesta o currículo anexado; c) os serviços são singulares, consoante jurisprudência do próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB e dos Tribunais Superiores; d) as importâncias pagas estavam condizentes com as praticadas no mercado; e) a pesquisa de preços foi realizada no sistema SAGRES, cotejando os valores adotados por outros Entes; f) o Portal do Gestor não dispõe de campo para inserção de pesquisa de preços; g) os ajustes pretéritos celebrados pelo Município demonstravam que o importe pago foi mais vantajoso; h) os serviços não podiam ser prestados por servidores efetivos, tendo em conta a diferença financeira entre o valor do contrato e os subsídios dos procuradores municipais; i) o montante mensal pago era inferior ao da tabela de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; j) houve procedimento administrativo formal para a pactuação; k) a Comuna não dispõe de recursos financeiros para aumentar o quadro de pessoal; l) a Constituição Federal não obriga os Municípios a instituírem uma estrutura de advocacia pública; m) a Urbe não dispõe de servidores efetivos na área jurídica, justificando a contratação direta; n) poderia haver a celebração de contratos por inexigibilidade de licitação, mesmo com a existência de um quadro próprio de procuradores; o) o gestor detinha discricionariedade para escolha da causídica, tendo em vista a relação de confiança; p) os advogados não podem, por razões éticas previstas no estatuto da OAB, competir por preço; q) a Comuna cumpriu as exigências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04912/19

do Parecer Normativo PN – TC – 00016/17; e r) existem decisões judiciais reconhecendo a possibilidade de contratar diretamente advogados quando o quadro próprio de pessoal não é suficiente para atender à demanda.

Instados a se pronunciarem, os técnicos da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, depois de esquadriharem as aludidas peças defensivas, elaboraram relatório, fls. 178/183, onde mantiveram o entendimento acerca da irregularidade da Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2019, diante do descumprimento dos requisitos da singularidade do objeto, da notória especialização e do Parecer Normativo PN – TC – 00016/17. Todavia, ponderaram que, inobstante a falta de pesquisa de mercado específica, os preços praticados por outros municípios indicam que o valor do contrato da Dra. Lucélia Dias de Medeiros estava próximo da média mercadológica. De todo modo, sugeriram que o gestor estruturasse um quadro de advogados efetivos para o município.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 186/190, pugnou, conclusivamente, pela (o): a) ilegalidade da Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2019 e do contrato dela decorrente; b) assinação de prazo ao gestor para proceder o desfazimento do contrato; e c) envio de recomendação à gestão do Município de Esperança/PB, a fim de respeitar o disposto na Lei Nacional n.º 8.666/1993.

Solicitação de pauta para esta assentada, fls. 191/192, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 01 de março de 2021 e a certidão de fl. 193.

É o breve relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, é importante registrar 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 da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18, 13 de julho de 1993), que atribuíram ao Sinédrio de Contas, 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, *verbo ad verbum*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04912/19

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;

In casu, consoante enfatizado pelos especialistas desta Corte, fls. 178/183, constata-se que a Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2019, cujo objetivo foi a contratação de serviços de assessoria jurídica e administrativa para efetivações de defesas junto aos órgãos federais, estaduais e municipais, foi implementada com base no art. 25, inciso II, c/c o art. 13, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993), *verbum pro verbo*:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04912/19

§ 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 nos textos de origem)

Com efeito, no tocante à notória especialização da contratada, Dra. Lucélia Dias de Medeiros, CPF n.º 027.764.084-98, 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)

Destarte, 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 nobre 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. Deste modo, cumpre assinalar que a ausência de contenda comum para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04912/19

concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, literalmente:

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:

I – (*omissis*)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (grifamos)

Neste diapasão, merece destaque o brilhante parecer exarado nos autos do Processo TC n.º 02791/03 pelo ilustre Procurador do Ministério Público Especial, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, que, comungando com o mencionado entendimento, evidencia, de forma bastante clara, a necessidade de realização de concurso público para as atividades públicas contínuas e permanentes, *ad litteram*:

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.

Além disso, merece relevo a decisão deste Pretório de Contas, consubstanciada no PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17, de 06 de dezembro de 2017, exarado nos autos do Processo TC n.º 18321/17, onde o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, em consulta normativa, na conformidade da conclusão deste relator, assinalou que os serviços advocatícios junto à administração pública devem, como regra, ser implementados por pessoal do quadro efetivo, nestes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04912/19

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)

Por fim, no que diz respeito à justificativa de preços para contratação prevista no art. 26, parágrafo único, inciso III, do Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, inobstante sua imperatividade, no caso presente, os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V pontuaram que o valor do contrato firmado com a causídica encontra-se próximo da média mercadológica, fls. 178/183, razão pela qual a pecha pode ser mitigada, cabendo recomendação. De todo modo, importante frisar que as irregularidades descritas pelos técnicos deste Sinédrio de Contas comprometem o processamento da contratação direta em questão e, por conseguinte, o contrato decursivo.

Ante o exposto:

- 1) *CONSIDERO FORMALMENTE IRREGULARES* a Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2019 e o contrato dela decorrente.
- 2) *ENVIO* recomendações ao Prefeito do Município de Esperança/PB, Sr. Nobson Pedro de Almeida, CPF n.º 511.576.084-34, para que, nas futuras contratações diretas, não incorra nas falhas apontadas pelos técnicos 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 18 de Março de 2021 às 10:25



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 18 de Março de 2021 às 08:32



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

Assinado 20 de Abril de 2021 às 09:59



Isabella Barbosa Marinho Falcão
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO