



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 05429/19**

Objeto: Inspeção Especial de Licitações e Contratos  
Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo  
Redator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
Responsável: Francisco André Alves  
Interessado: Passaret de Silans Sociedade Individual de Advocacia  
Representante legal: Dr. Manolys Marcelino Passerat de Silans  
Advogados: Dra. Nicole Gomes de Araújo e outro

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 – FALHAS FORMAIS QUE, NO PRESENTE CASO, NÃO COMPROMETEM AS NORMALIDADES DOS FEITOS – COMPATIBILIDADE DO PREÇO AJUSTADO COMO O PRATICADO NO MERCADO – REGULARIDADE – ARQUIVAMENTO. A constatação de incorreções moderadas de natureza gerencial nas formalizações de inexigibilidade de licitação e de acordo decursivo enseja a regularidade da contratação direta.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 913/2020

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 003/2019 dela decorrente, originários do Município de Remígio/PB, objetivando a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídicas para elaborações de pareceres, preparos e análises de projetos de leis, bem como as efetivações de defesas frente aos órgãos de controle externo e ao Poder Judiciário, 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, vencido o voto do relator a seguir, na conformidade das divergências dos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Antônio Gomes Vieira Filho, em:

- 1) *CONSIDERAR FORMALMENTE REGULARES* a referida inexigibilidade e o contrato dela decorrente.
- 2) *DETERMINAR* o arquivamento dos autos

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, 18 de junho de 2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 05429/19**

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**

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO  
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
**Redator**

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 05429/19**

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 003/2019 dela decorrente, originários do Município de Remígio/PB, objetivando a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica para elaborações de pareceres, preparos e análises de projetos de leis, bem como as efetivações de defesas frente aos órgãos de controle externo e ao Poder Judiciário.

Inicialmente, cabe informar que os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão – DIAG elaboram relatório, fls. 96/102, 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 da Urbe; c) a documentação comprobatória da notória especialização do escritório contratado, Passaret de Silans Sociedade Individual de Advocacia, 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. 106/114, que opinou pela concessão de cautelar, pela imposição de penalidade ao Chefe do Poder Executivo, em caso de descumprimento da ordem mandamental a ser expedida, e pelo chamamento do gestor para, querendo, apresentar defesa, esta eg. 1ª Câmara decidiu, através do Acórdão AC1 – TC – 00761/19, de 09 de maio de 2019, fls. 118/126, 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 pela aludida Urbe, destinados ao pagamento de valores ao escritório Passaret de Silans Sociedade Individual de Advocacia, com fulcro na referida contratação direta. Além disso, este Órgão Fracionário fixou o prazo de 15 (quinze) dias para que o Alcaide, Sr. Francisco André Alves, e a referida sociedade profissional apresentassem as devidas justificativas acerca das máculas expostas pelos analistas da Corte.

Ato contínuo, o escritório Passaret de Silans Sociedade Individual de Advocacia, através de seu representante legal, Dr. Manolys Marcelino Passerat de Silans, e o Prefeito do Município de Remígio/PB, Sr. Francisco André Alves, apresentaram contestações, respectivamente, fls. 134/257 e 269/282 dos autos.

A sociedade profissional alegou, resumidamente, que: a) os documentos anexados demonstravam as realizações dos serviços pactuados; b) o valor ajustado, R\$ 2.500,00 por mês, foi o mesmo previsto em acordos anteriores; c) a Lei Nacional n.º 8.666/1993 permite, até mesmo na prorrogação contratual, reajuste pela inflação, não efetivada desde 2014, demonstrando, assim, a economicidade do negócio jurídico firmado; d) o serviço de assessoria jurídica deve considerado singular, porquanto o profissional necessita de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 05429/19**

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; f) a documentação do procedimento de inexigibilidade atesta a notória especialização e a compatibilidade do preço com o praticado no mercado; e g) a medida cautelar deve ser revogada e a inexigibilidade de licitação julgada regular.

Já o Chefe do Poder Executivo, Sr. Francisco André Alves, asseverou, sinteticamente, que: a) a decisão do TCE/PB deve ser reformada com urgência, pois a sua permanência pode acarretar graves prejuízos às partes envolvidas e a terceiros; b) os serviços foram efetivados pelo escritório contratado, não se podendo cogitar de dano ao erário; c) o TCE/PB e o TJ/PB firmaram jurisprudências quanto à possibilidade de contratação direta de escritório de advocacia; d) a singularidade está ligada a confiança intrínseca entre o advogado e o cliente; e) o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil veda a mercantilização da advocacia; f) a determinação da notória especialização na atividade advocatícia é impossível, diante da presença de parâmetros subjetivos amplos; g) as peças existentes no procedimento demonstram a pesquisa de mercado, como também a razoabilidade e a economicidade da quantia acordada; h) o Projeto de Lei n.º 10.980/2018, permitindo a contratação direta de serviços jurídicos pela administração pública, foi aprovado; i) a Lei Nacional n.º 13.429/2017 possibilitou o contrato temporário para atividade finalística; e j) a realização de concurso público, em alguns casos, é economicamente inviável para os Municípios.

Instados a se manifestarem, os especialistas da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, após esquadriharem os artefatos defensórios, emitiram relatório, fls. 290/296, onde informaram, em suma, que: a) o Município de Remígio/PB foi alertado no acompanhamento da gestão do ano de 2018 (Processo TC n.º 00235/18) para adotar medidas relacionadas ao cumprimento do Parecer Normativo PN – TC – 16/2017, sendo a falha apontada no exame da prestação de contas daquele exercício (Processo TC n.º 06168/19); b) não obstante a demonstração dos serviços advocatícios, a contratação direta configura prejuízo ao erário, segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça – STJ; c) o requisito da singularidade não foi observado, haja vista que as serventias pactuadas foram corriqueiras da Urbe, e, na sua ausência, não se deve apreciar a notória especialização do contratado; e d) 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 Município 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. 299/302, reiterou a sua manifestação anterior, fls. 106/114, e pugnou, conclusivamente, pela ilegalidade da inexigibilidade de licitação em apreço e do contrato dela decorrente, bem assim pela assinatura de prazo ao gestor responsável, com vistas ao desfazimento do ajuste.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 05429/19**

Solicitação de pauta para a presente assentada, fls. 303/304, 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. 305.

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 – (...)

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. 96/102 e 290/296, verifica-se que a Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2019 e o Contrato n.º 003/2019 dela decorrente, originários do Município de Remígio/PB, objetivando a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica para elaborações de pareceres, preparos e análises de projetos de leis, bem como as efetivações de defesas frente aos órgãos de controle externo e ao Poder Judiciário, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 05429/19**

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.

(...)

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 05429/19**

De modo efetivo, no tocante à notória especialização da contratada, Passaret de Silans Sociedade Individual de 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 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 05429/19**

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)

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 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, como exposto no Acórdão AC1 – TC – 00761/19, fls. 118/126, 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 05429/19**

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 1 de Julho de 2020 às 09:07



**Cons. Antônio Gomes Vieira Filho**

PRESIDENTE

Assinado 1 de Julho de 2020 às 08:40



**Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo**

RELATOR

Assinado 30 de Junho de 2020 às 16:18



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**

FORMALIZADOR

Assinado 1 de Julho de 2020 às 11:10



**Isabella Barbosa Marinho Falcão**

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO