



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC 04927/19

Objeto: Inexigibilidade de nº 00001/19  
Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
Interessado: Câmara Municipal de Bayeux  
Exercício: 2019

EMENTA: CÂMARA MUNICIPAL DE BAYEUX. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – LICITAÇÃO E CONTRATO. ANÁLISE DO PROCEDIMENTO INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE nº. 01/2019 DESTINADO A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA, CONFORME ARTIGO 25, INCISO II, §1º, DA LEI 8.666/93. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO GESTOR E DE DOCUMENTOS QUE DEVEM INSTRUIR O PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE. PARECER MINISTERIAL PELA INSUFICIENTE MOTIVAÇÃO PARA DETERMINAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. Enquadramento do feito conforme o disposto no art. 252 do Regimento Interno do TCE/PB, c/c o art. 485, inciso IV, do Código de Processo Civil. **Ausência dos requisitos básicos para a edição da tutela de urgência.** Recomendação de providências à DIAG para prosseguimento da instrução e análise processual na forma ordinária e acompanhamento da execução do contrato. Recomendações ao Legislativo Mirim.

### **DECISÃO SINGULAR DS1 TC 0062/2019**

#### RELATÓRIO

Trata-se de processo de Inspeção Especial de Licitações e Contratos instaurado para análise do processo de Inexigibilidade de nº 01/2019, para contratação de escritório de advocacia objetivando a prestação de serviços de assessoria jurídica com notória expertise comprovada para execução dos serviços técnicos de assessoria jurídica nos âmbitos administrativo e judicial em todas as suas esferas bem como com todas as medidas judiciais cabíveis.

A avença celebrada em 04/01/2019 entre o Presidente da Câmara, Sr. Jefferson Luiz Dantas da Silva e o Escritório Mendonça e Toscano Advocacia, CNPJ: 04.905.558/0001-77, pelo prazo de 12 meses, foi na importância de R\$ 8.000,00 mensais totalizando R\$ 96.000,00.

A **unidade de instrução** produziu relatório de fls. 18/23, ressaltando que o serviço de consultoria e assessoria jurídica em debate não preenche todos os requisitos do art. 25, II c/c o art. 13, inciso III da lei 8.666/93, que caracterizam a hipótese de inexigibilidade licitação<sup>1</sup>, sob o argumento de que o serviço contratado é comum e recorrente e que pode ser realizado por qualquer profissional qualificado, dispensando características especiais do contratado que pudessem, eventualmente, tentar justificar uma contratação por inexigibilidade de licitação.

E concluiu, considerando a ilegalidade na inexigibilidade para contratação de serviços de assessoria jurídica e o disposto no Parecer Normativo PN 16/17, sugerindo:

---

<sup>1</sup> A inviabilidade e competição, a natureza singular do serviço e a notória especialização do executor



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04927/19

1. A **suspensão cautelar** dos atos decorrentes da Inexigibilidade n° 0001/2019, bem como citação da mesma para, querendo, apresentar defesa referente às irregularidades apontadas no relatório;
2. Caso não entenda pela suspensão cautelar, pela assinatura de prazo para a regularização da contratação dos serviços de assessoria jurídica da Câmara Municipal com a consequente rescisão do contrato por inexigibilidade de licitação;
3. Que o procedimento de inexigibilidade de licitação seja, ao final, julgado irregular.

Seguiram os autos ao **Órgão Ministerial** que, em sintonia com o entendimento do Órgão Auditor, se manifestou em síntese, ressaltando a inadequação da modalidade licitatória escolhida, por não restar comprovado o preenchimento dos requisitos indispensáveis para a contratação do escritório advocatício, através do procedimento de Inexigibilidade.

Por fim, concluiu, em síntese, conforme transcrição a seguir, pela:

1. Concessão de medida cautelar para a imediata suspensão dos atos decorrentes da Inexigibilidade n.º00001/2019, oriunda da Câmara Municipal de Bayeux, sob pena de se estar permitindo a prática de ato que pode causar prejuízos ao erário municipal;
2. Aplicação de Multa ao Gestor responsável em caso de descumprimento da ordem mandamental a ser expedida nos moldes do art. 56, VIII, da LOTCEPB.
3. Citação do Gestor Interessado, para que, querendo, responda aos termos da presente no prazo regimental.

É o **Relatório**. Decido.

O dever de licitar é imperativo constitucional e decorre de princípio basilar que norteia a Administração Pública: o princípio da supremacia do interesse público.

É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, mas também se assegura a qualquer indivíduo, devidamente habilitado, a possibilidade de contratar com o Poder Público, contribuindo para a concretização do princípio da isonomia, bem como de outros não menos importantes, a exemplo dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa.

É também cediço de todos que a Constituição Federal atribuiu poderes aos Tribunais de Contas de julgar (art. 71, II), de condenar e punir (art. 71, VIII) e de expedir decisões de cunho mandamental (assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei - art. 71, IX), tudo visando não perder de vista o controle do gasto público e com vistas a responder ao anseio da sociedade no sentido de coibir os abusos cometidos por aqueles que têm o dever de zelar pela coisa pública.

Ademais, as Cortes de Contas têm competência para expedir medidas cautelares (tutelas de urgências) com o objetivo de prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, desde que presentes os requisitos exigidos para a adoção das medidas, quais sejam, a fumaça do bom direito – *fumus boni juris* – e o perigo na demora – *periculum in mora*. O primeiro, configurado na plausibilidade da pretensão de direito material e, o segundo, caracterizado na



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04927/19

possibilidade da ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (STF – Pleno - MS 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Grace, Diário da Justiça, 19 mar. 2004, p. 18.) (grifo nosso)

*In casu*, guardando coerência com meus posicionamentos favoráveis a contratação de serviços profissionais de assessoria técnica contábil e jurídica através do procedimento de “INEXIGIBILIDADE”, nesta Corte de Contas, em processos da espécie, não vislumbro os requisitos básicos para edição da tutela de urgência, qual seja, a fumaça do bom direito - *fumus boni iuris* e o perigo na demora – *periculum in mora*.

Com efeito, este assunto, malgrado a do Parecer Normativo PN TC 0016/17, ainda é bastante controvertido nesta Corte, nos demais Tribunais de Contas do Brasil e nos Tribunais Superiores (STJ e STF) e, a cada julgamento, o tema tem se aperfeiçoado.

O critério “confiança”, considerando a natureza personalíssima do serviço prestado, tem sido entendido como condição inerente à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, o que permite ao gestor contratar, conforme a competência discricionária a ele atribuída, depois de observados se o valor contratado e o porte do contratante estão compatíveis com o praticado no mercado e, também, se a contratação foi precedida de processo licitatório adequado, aquele escritório que mais lhe inspira confiança e, nesta linha, tenho me posicionando nesta Corte.

No caso específico de contratação de um escritório ou profissional que responda pela defesa e ações de natureza jurídica e/ou da contabilidade do ente, entendo que o elemento subjetivo da confiança pode ser inserido no mesmo patamar dos critérios da legalidade, impessoalidade, isonomia e economicidade, a ser observado pelo gestor, sob o qual recai a competência discricionária que avalia a experiência dos profissionais, não, sendo, contudo facultado aos demais casos, a utilização do procedimento de INEXIGIBILIDADE.

Ademais, o TCU através da Súmula 39/2011 admite a confiança como parte inerente à contratação de serviços técnicos profissionais especializados sem, contudo, deixar de lado a indeclinabilidade dos requisitos legais, senão vejamos:

**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,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04927/19

*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.*

Com efeito, com a contratação do escritório Mendonça e Toscano Advocacia a notória especialização do contratado está devidamente demonstrada, associada ao elemento subjetivo confiança, não sendo, pois, dado vislumbrar, o *periculum in mora*, por não restar comprovado danos ao erário em decorrência da continuidade da prestação do serviço.

Vale ressaltar também que, guardadas as devidas proporções, o Ministério de Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 00295/19, da lavra da eminente Procuradora, Dra. Isabela Barbosa Marinho Falcão, nos autos do processo TC 5075/19, que trata da Inexigibilidade de nº 02/2019 deste Legislativo Mirim para contratação de serviços profissionais de assessoria técnica contábil de minha relatoria, espécie de contratação que se encontra nesta Corte de Contas na mesma linha de debate, se manifestou contrariamente a adoção de medida cautelar sob o argumento de que embora tenha se configurado o *fumus bonis iuris*, não foi dado vislumbrar o *periculum in mora*, requisito também necessário para se determinar uma medida acautelatória, por não existir nos autos informações firmes acerca dos **possíveis danos causados ao erário em decorrência da continuidade da prestação do serviço**, e, por isso mesmo, sugeriu a complementação da instrução e processamento do procedimento de inexigibilidade na forma ordinária (grifo nosso).

Na hipótese dos autos, entendo que a única falha apresentada no certame diz respeito à ausência de pesquisa de mercado para comprovar a viabilidade do preço contratado, à vista dos princípios da economicidade e da impessoalidade e, também em respeito ao disposto nos artigos 26, parágrafo único, incisos II e III<sup>2</sup> e 43, inciso IV<sup>3</sup> da Lei 8.666/93 conduta esta que deve ser adotada por todos os jurisdicionados que se utilizam de procedimento licitatório para realização de despesas.

Neste contexto, com vênias ao entendimento da Auditoria e Órgão Ministerial, à vista do princípio da razoabilidade e, em harmonia com decisões por mim adotadas nesta Corte, DECIDO:

---

<sup>2</sup> Lei 8.666/93 - Art. 26, § único: Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:  
(...)

II- razão da escolha do fornecedor ou executante;

III- justificativa do preço.

<sup>3</sup> Art. 43: A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV- verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC 04927/19**

1. Indeferir a medida cautelar requerida pela unidade técnica de instrução;
2. Recomendar ao Poder Legislativo Mirim que em futuras licitações para a contratação de serviços advocatícios, preceda o certame licitatório de pesquisa prévia de mercado e, bem assim, de justificativa fundamentada, demonstrando que os serviços são específicos, de natureza não continuada e com características singulares e complexas, que evidenciem a impossibilidade de serem prestados por profissionais do próprio quadro da Entidade, se porventura existentes.
3. A não prorrogação do presente contrato, em razão da ausência de pesquisa de mercado.
4. Determinar à DIAFI/DIAG a análise do procedimento licitatório na modalidade Inexigibilidade nº 01/2019, utilizada pela Câmara Municipal de Bayeux, no valor total de R\$ 96.000,00, com vigência de 12 meses e, bem assim, o acompanhamento da execução do contrato, com vistas ao julgamento posterior por este Colendo Tribunal.

João Pessoa, 16 de abril de 2019.

TCE-PB – Gabinete do Relator

Assinado 17 de Abril de 2019 às 12:04



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**

RELATOR