



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 02206/19**

1/9

Jurisdicionado: Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande

Objeto: Prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica ao Fundo Municipal de Campina Grande - PB

Responsáveis: Luzia Maria Marinho Leite Pinto

Advogado: Marco Aurélio de Medeiros Villar

Relator: Conselheiro em exercício Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO DIRETA MUNICIPAL – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINA GRANDE – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 16076/2019, SEGUIDA DO CONTRATO 16078/2019. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINA GRANDE. JUNTADA DO TERMO DE RESCISÃO AMIGÁVEL DO TERMO DE CONTRATO Nº 16078/2019. IRREGULARIDADE DA INEXIGIBILIDADE E DO CONTRATO DECORRENTE. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO À AUDITORIA PARA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS TC 04834/19 e 07077/19. ANEXAÇÃO DE CÓPIA DA DECISÃO AO PAG DE 2019 PARA VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE DA DESPESA.

### **ACÓRDÃO AC2 TC 02865/2019**

#### **RELATÓRIO**

Trata o presente processo da Inexigibilidade de licitação nº 16076/2019, seguida do Contrato nº 16078/2019, procedida pelo Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, tendo como responsável a gestora, Sra. Luzia Maria Marinho Leite Pinto, objetivando a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica ao Fundo Municipal de Saúde, no valor de R\$ 54.000,00, tendo sido contratado Luis Villander Sociedade Individual de Advocacia até 31 de dezembro de 2019.

A Auditoria, ao examinar a documentação encaminhada, emitiu o relatório inicial, fls. 7/10, entendendo irregular o procedimento, em virtude de: a) o presente caso não se enquadra nos requisitos insculpidos no art. 25, II c/c o art. 13, inciso III da lei 8.666/96, que caracterizam inviabilidade de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02206/19

2/9

competição, a exemplo da singularidade do objeto, vez que se tratam de atividades rotineiras e de execução continuada, não bastando a notória especialização do contratado; b) o município de Campina Grande possui em sua estrutura administrativa uma Procuradoria, composta por servidores efetivos e comissionados (15 procuradores), e a quem incumbe promover o assessoramento do Poder Executivo do Município, nos termos da lei nº 055/2011, que é justamente o objeto da inexigibilidade em análise; c) por fim, a auditoria sugeriu a suspensão cautelar dos atos decorrentes da Inexigibilidade nº 16.076/2019, sem prejuízo de multa à autoridade responsável, bem como citação da mesma para, querendo, apresentar defesa referente às irregularidades apontadas neste relatório, sugerindo ainda o julgamento irregular da presente inexigibilidade.

O Relator determinou a citação do(a) Secretario(a) de Saúde do Município de Campina Grande, Sr(a). Luzia Maria Marinho Leite Pinto, com vistas à apresentação de defesa no tocante as irregularidades apontadas pela Auditoria no relatório técnico de fls. 07/10.

A gestora veio aos autos, através de advogado legalmente habilitado, juntando a defesa de fls. 24/93, Doc. TC 19015/19, destacando que; **a)** que a edilidade não possuía no quadro de pessoal, no período da contratação, procuradores e assessores com a capacidade de absorver o trabalho demandado; **b)** aduz que os custos advindos das contratações são inferiores aos que seriam necessários para contratação de servidores efetivos; **c)** informa a existência do Parecer Normativo nº 18/2010 dessa Corte de Contas que admite a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de escritório de advocacia e contabilidade; **d)** cita posicionamento doutrinário de que a singularidade do serviço estaria atrelada à confiabilidade que é depositada a um determinado profissional ou empresa; **e)** afirma, a defesa, que a Administração possui discricionariedade para escolher um dos especialista conforme os seus conceitos de valor; **f)** argumenta que o Código de Ética e Disciplina da OAB atesta a inviabilidade de exigir-se a licitação ao vedar a mercantilização da advocacia; **g)** alega que seria inviável a aferição dos critérios de notória especialização e da singularidade do serviço por meio de competição objetiva entre os candidatos; e **h)** Por fim, alega, a defesa, a existência de notória especialização do profissional contratada porquanto têm ampla experiência na prestação de serviços a prefeituras municipais, acostando documentação embasadora de sua alegação.

Analisando a defesa apresentada, a Auditoria emitiu relatório de fls. 100/105, mantendo a irregularidade do procedimento, conforme transcrição do seu relatório:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 02206/19**

3/9

Esta auditoria entende que a inexistência de servidores em número suficiente para atender à demanda do município não é pressuposto ensejador de contratação direta por inexigibilidade de licitação. Diante da inexistência de servidores efetivos aptos a realizar a atividade e do não atendimento dos preceitos da Lei 8.666/93 para a contratação direta, caberia ao gestor optar pelas modalidades de licitação previstas na legislação que possibilitem disputa entre os interessados, para a contratação dos serviços de assessoria jurídica.

Ainda, a alegação de que o Parecer Normativo nº 18/2010 desta Corte de Contas permite a contratação direta de escritório de advocacia não merece prosperar. Esta corte de contas revisou seu entendimento e, em dezembro de 2017, emitiu o PN 00016/17, consubstanciando o entendimento de que as assessorias administrativas ou judiciais, por tratarem-se de serviço de natureza permanente, devem ser realizadas pelos quadros próprios da Administração. Segundo o referido parecer, somente admitiria-se a contratação de profissional por inexigibilidade para executar os serviços, quando o serviço fosse tão específico e excepcional, o que não é caso do objeto da inexigibilidade em comento. Ademais, não pode a administração se valer apenas do elemento confiança para contratação de escritório de advocacia, porquanto, o administrador não pode dispor livremente do interesse público. Entende esta auditoria que a escolha do profissional deve estar atrelada aos seus atributos profissionais, que podem ser aferidos por meio de parâmetros minimamente objetivos, como trabalhos anteriores e acervo técnico.

Como se extrai do referido entendimento, a contratação do serviço técnico por inexigibilidade demanda que na seleção do executor haja grau de subjetividade insuscetível de ser aferido por critérios objetivos de qualificação previstos na lei 8666/93. Ocorre que os serviços de assessoria jurídica são prestados em diversas Prefeituras do Estado da Paraíba, de modo que nada impede que a administração, pretendendo contratar, estabeleça no edital de licitação, a título de qualificação técnica, comprovação da aptidão para desempenho da atividade como requisito para habilitação, nos termos do art. 27, II da Lei 8666/93.

Diferentemente do que alega a defesa, a administração não possui discricionariedade para escolher um dos especialistas existentes no mercado conforme os seus conceitos de valor, porquanto está vinculada aos princípios insculpidos na CF/88, a exemplo do princípio da impessoalidade, que implica no dever de tratamento isonômico entre eventuais interessados em contratar com a administração.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 02206/19**

4/9

A realização de licitação para contratação de escritório de advocacia, por sua vez, não implica em mercantilização da advocacia. De forma contrária, prestigia o princípio da impessoalidade, ao oportunizar que todos os escritórios de advocacia interessados em contratar com o Poder Público, possam participar do procedimento. Além disso, o Código de Ética e Disciplina da OAB não pode ser interpretado de forma conflitar com o postulado da supremacia do interesse público sobre o privado e com a Constituição Federal que preconiza que "...as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes..." (art. 37, XXI, CF/88).

Outrossim, esta auditoria não questionou a notória especialização do contratado, mas a ausência dos demais requisitos ensejadores da contratação por inexigibilidade, quais sejam, a singularidade dos serviços contratados bem como a inviabilidade de competição.

A Lei 8.666/93 estabelece três requisitos, que devem ser atendidos simultaneamente, para enquadrar uma contratação como passível de inexigibilidade de licitação: inviabilidade de competição (art. 25, caput); o serviço oferecido deve ter natureza singular; e o profissional contratado deve ter notória especialização.

Com relação ao requisito da inviabilidade de competição, não se vislumbra sua presença, pois é sabido que diversos escritórios de advocacia prestam serviços de assessoria jurídica para as administrações municipais.

Relativamente à singularidade do serviço, é possível adotar o entendimento exposto no relatório do Ministro Relator do Acórdão 550/2004 Plenário do TCU: "É mister que o serviço esteja compreendido dentre aqueles expressamente enumerados e, sobretudo, que seja de natureza singular. Em outro falar: é preciso a existência de serviço técnico que, por sua especificidade, demande alguém notoriamente especializado".

Sem entrar no mérito da capacitação técnica do contratado, o fato é que o serviço contratado é um serviço comum e recorrente que pode ser realizado por qualquer profissional qualificado, dispensando características especiais do contratado que pudessem, eventualmente, tentar justificar uma contratação por inexigibilidade de licitação.

Ante o exposto, após análise da defesa e dos documentos com ela apresentados, esta Auditoria entende que permanecem as irregularidades apontadas no relatório inicial. Assim, considerando a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 02206/19**

5/9

inobservância do Parecer Normativo PN 16/17, esta auditoria reitera a sugestão de suspensão cautelar dos atos decorrentes da Inexigibilidade nº 16.076/2019.

Caso não entenda pela suspensão cautelar acima, sugere seja assinado prazo para a regularização da contratação dos serviços de assessoria jurídica pelo Fundo Municipal de Saúde com a consequente rescisão do contrato decorrente da inexigibilidade de licitação.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar nos autos, através do Parecer nº 00516/19, da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, assim se pronunciou:

A Auditoria desta Corte observou que o Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande realizou despesas com assessoria jurídica, em favor de Luis Villander – Sociedade Individual de Advocacia, no montante de R\$ 54.000,00, através do procedimento de Inexigibilidade de Licitação Nº. 16.076/19.

Pontuou, ainda, o Órgão Técnico desta Corte que o Município de Campina Grande possui, em sua estrutura administrativa, uma Procuradoria composta por servidores efetivos e comissionados a quem incumbe promover o assessoramento do Poder Executivo Municipal - nos termos da Lei nº. 055/2011 - e que não foi observado o preenchimento dos requisitos legais para a contratação direta mediante Inexigibilidade de Licitação.

Em sede de Parecer Normativo PN – TC – 16/2017, o colegiado desta Corte de Contas já firmou entendimento no sentido de que *“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, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos – Lei Nacional nº. 8.666/1993.”*

Na mesma esteira, este *Parquet* já sedimentou o entendimento de que os serviços de consultoria e assessoria jurídica são inerentes às atividades típicas da Pública Administração, devendo, a princípio, ser realizados por servidor público titular de cargo público provido mediante a prévia aprovação em concurso público, somente podendo ser contratado mediante inexigibilidade de licitação, excepcionalmente, e desde que comprovadamente preenchidos, de forma irrestrita e conjuntamente, os requisitos previstos no artigo 25, inciso II, da Lei de Licitações – inviabilidade da competição e no artigo 13, inciso V – singularidade do serviço e notória especialização.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 02206/19**

6/9

Assim é que, diante de diversos advogados ou escritórios que sejam portadores de especialização e reconhecimento para a efetiva execução do objeto – serviço singular – pretendido pela Administração, a escolha, que é subjetiva, mas devidamente motivada, deve recair sobre aquele que, em razão do cumprimento dos elementos objetivos – desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, dentre outros, transmita à Administração a confiança de que o seu trabalho é o mais adequado.

Destarte e, por entender que a não realização de procedimento licitatório fora das hipóteses legalmente previstas constitui grave infração à norma legal e aos princípios da administração pública, podendo dar ensejo até mesmo à conduta tipificada como improbidade administrativa, este Ministério Público de Contas acompanha o entendimento técnico no sentido da irregularidade da contratação direta para a realização de serviços corriqueiros, comuns e que visam atender a demandas permanentes da administração, tendo em vista a possibilidade de ampla concorrência entre os prestadores dos referidos serviços.

Do exposto, pugna este Representante Ministerial pelo(a):

1. IRREGULARIDADE da Inexigibilidade de Licitação Nº. 16.076/19, realizada pelo Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, sob a responsabilidade da Sr.<sup>a</sup> Luzia Maria Marinho Leite Pinto;
2. APLICAÇÃO DE MULTA pessoal à gestora responsável, Sr.<sup>a</sup> Luzia Maria Marinho Leite Pinto, nos termos do artigo 56, II, da LOTCE/PB, face à não realização injustificada de procedimento licitatório;
3. ASSINAÇÃO DE PRAZO, para que o gestor responsável proceda à anulação do contrato decorrente da presente Inexigibilidade de Licitação, em virtude das ilegalidades aqui apresentadas;
4. RECOMENDAÇÕES ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, da Lei Nº. 8.666/1993 e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas, especialmente em seu Parecer Normativo PN – TC – 16/2017, evitando a reincidência das falhas aqui detectadas.

### **VOTO DO RELATOR**

O Relator informa que além desta contratação, a Secretaria de Saúde de Campina Grande, através do Fundo Municipal de Saúde, realizou, no mesmo período, mais duas inexigibilidades de licitação para contratação de serviços de consultoria e assessoria jurídica. Foram elas: Inexigibilidade de licitação nº.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 02206/19**

7/9

16075/2019 (Processo TC 2207/19), no valor de R\$ 100.800,00, cujo vencedor foi Filipe Araújo Reul – Sociedade Individual de Advocacia (a este escritório, o FMS empenhou a importância de R\$ 100.800,00, sendo pago o montante de R\$ 75.600,00, ficando a pagar, R\$ 25.200,00); e Inexigibilidade de Licitação nº 16078/19 (Doc TC 04834/19), no valor de R\$ 100.800,00, cujo vencedor foi o escritório do advogado Marco Aurélio de Medeiros Villar (para este escritório, o FMS empenhou a importância de R\$ 100.800,00, sendo pago o montante de R\$ 67.200,00, ficando a pagar, R\$ 36.600,00). Quanto a esta contratação, o Relator já determina à Auditoria que analise os Documentos TC 04834/19 e 07077/19, que se encontram no arquivo digital, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 16078/2019 e ao Contrato nº 16089/2019.

Em decorrência dessas três contratações para o mesmo período, o Relator solicitou a retirada de pauta do Processo TC 02207/19 (o seguinte a ser relatado) da sessão do dia 13/08/19, para que a gestora do Fundo municipal esclarecesse a necessidade da contratação dos três advogados.

Na defesa apresentada nos autos do Processo TC 02207/19, a gestora, através do advogado Marco Aurélio de Medeiros Villar, esclareceu que o Fundo Municipal de Saúde não possui procurador específico, razão pela qual foi necessária a contratação do escritório do Dr. Felipe Reul, tendo em vista as constantes mudanças na área do direito administrativo e do direito aplicado à saúde pública, para que não haja aplicação irregular dos recursos públicos, além de ser um profissional de comprovada especialização acadêmica, abrangendo também a área de licitações. Ademais, em que pese a existência no quadro de pessoal da edilidade de procuradores e assessores, estes não possuíam no período da contratação a capacidade de absorver o trabalho de um assessoramento jurídico quanto aos procedimentos administrativos e os processos em trâmite perante os tribunais deste Estado. Além de se ter custos inferiores do que seria necessário para contratação de servidores efetivos, como pagamento de salários, espaço físico, diárias, aquisição de veículos etc. Em relação à contratação do escritório Marco Villar Advogados Associados, o mesmo se deu para atuação no âmbito do TCE-PB, devido a expertise dos sócios e do corpo jurídico do escritório. No que tange à contratação do escritório Luis Villander Sociedade Individual de Advocacia, vem, a defendente, apresentar, aos autos, o termo de rescisão amigável do contrato firmado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 02206/19**

8/9

Salvo melhor juízo, a defesa não justificou de forma satisfatória a necessidade de a Secretária de Saúde do Município de Campina Grande, através do Fundo Municipal de Saúde, contratar três escritórios de advocacia na área de consultoria e assessoria jurídica, sobretudo quando há 15 procuradores municipais.

Em situação semelhante, no Município de Cabedelo (Processo TC nº 18772/17), em que havia uma procuradoria estruturada com diversos procuradores, o Tribunal Pleno, em sede de recurso de apelação, decidiu julgar irregular (Acórdão APL TC 00443/18) a Inexigibilidade de licitação nº 020/17 e o Contrato nº 216/17 para contratação do escritório Macena Advocacia e Consultoria Jurídica. Para manter o entendimento deste colegiado, o Relator vota pela irregularidade da presente Inexigibilidade de licitação nº 16076/2019, e do Contrato nº 16078/2019, homologada pela Sra. Luzia Maria Marinho Leite Pinto, Secretária de Saúde do Município de Campina Grande, sem aplicação de sanção pecuniária, tendo em vista a rescisão contratual, na conformidade da sugestão da Auditoria, com as recomendações de estilo e encaminhamento de cópia da decisão para anexação ao PAG de 2019, para que a Auditoria verifique a regularidade da despesa realizada; determinando, ainda, à Auditoria que analise o Documento TC 04834/18 e 07077/19, que se encontra no arquivo digital, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 16078/2019 e ao Contrato nº 16089/2019, objetivando a contratação do escritório de Marco Aurélio de Medeiros Villar.

### **DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 02206/19, que tratam da contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica, procedida pelo Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande - FMS, ACORDAM os Conselheiros integrantes da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da Paraíba, por unanimidade de votos, na sessão realizada nesta data, em:

- I) JULGAR IRREGULAR a Inexigibilidade de Licitação nº 16076/2019 e o Contrato nº 16078/2019, de responsabilidade da Sra. Luzia Maria Marinho Leite Pinto, Secretária de Saúde do Município de Campina Grande;
- II) DETERMINAR à Auditoria que analise os Documentos TC 04834/19 e 07077/19, que se encontram no arquivo digital, referentes à Inexigibilidade de Licitação nº 16078/2019 e ao



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 02206/19**

9/9

Contrato nº 16089/2019, objetivando a contratação do escritório de Marco Aurélio de Medeiros Villar;

- III) DETERMINAR o encaminhamento da decisão ao PAG 2019 para que a Auditoria verifique a regularidade da despesa realizada; e
- IV) RECOMENDAR ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, da Lei Nº. 8.666/1993 e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas, especialmente em seu Parecer Normativo PN – TC – 16/2017, evitando a reincidência das falhas aqui detectadas.

Publique-se, intime-se e cumpra-se.

TC – Sala das Sessões da 2ª Câmara – Miniplenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, em 19 de novembro de 2019.

Assinado 22 de Novembro de 2019 às 09:18



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE

Assinado 21 de Novembro de 2019 às 14:49



**Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos**  
RELATOR

Assinado 25 de Novembro de 2019 às 15:24



**Marcílio Toscano Franca Filho**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO