REPRESENTAÇÃO N. 932904

Representantes: José Mauro Gonçalves e Bruno Herculano Brenner
Órgão: Câmara Municipal de Bom Jesus da Penha
Parte: Rosângela da Penha Diniz
Procuradores: Antônio Giovani de Oliveira – OAB/MG 44.457, Sidney Batista do Nascimento – OAB/MG 77.055, João Régis David Oliveira – OAB/MG 98.739, Rodrigo Pinto Carielo – OAB/MG 103.723
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

E M E N T A

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. ATRIBUIÇÃO AO CONTROLE INTERNO A EMISSÃO DE PARECERES JURÍDICOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇO E PESQUISA DE PREÇOS DE MERCADO IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1 - Não se pode atribuir ao controle interno a competência para a emissão de pareceres jurídicos, como quis a Lei n. 8.666/93. As atividades de consultoria, assessoria e direção jurídica são privativas de profissionais da advocacia, nos termos do art. 1º, da Lei n. 8.906/94, Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

2 - Recomenda-se que, nas contratações, seja juntado ao processo administrativo de todo e qualquer procedimento licitatório, inexigibilidade ou dispensa, ainda que por valor, com espeque nos incisos I e II, do art. 24, da Lei n. 8.666/93, não apenas a pesquisa de preços constando o valor total da contratação, mas, também, a discriminação dos preços unitários, com vistas a aferir a compatibilidade desses, pois, caso contrário, não se fará possível a contratação, em atenção ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993; e que conste, no projeto básico, o orçamento detalhado do custo global da obra ou do serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, de acordo com os arts. 6º, inciso IX, "f", e 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei n. 8.666/1993.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
10ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 14/04/2016

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

1 - RELATÓRIO

Tratam os autos de representação apresentada por José Mauro Gonçalves e Bruno Herculano Brenner, Vereadores, em face de possíveis irregularidades no Processo Administrativo n. 013/2014, Compra Direta n. 012/2014, deflagrado pela Câmara Municipal de Bom Jesus da Penha, objetivando a contratação de serviços de "consultoria nas áreas de Direito Administrativo e Constitucional, bem como prestar assessoria nas causas de maior complexidade, elaboração de peças processuais, emissão de pareceres prévios, elaboração de proposições entre outros, para manutenção das atividades do legislativo."

A representação foi protocolizada nesta Casa em 30/10/2014, fls. 01/15, sob a alegação, em síntese:

- ilegalidade na modalidade licitatória adotada para a contratação, compra direta, não observando a legislação pertinente, uma vez que deveria ter sido realizado processo de inexigibilidade de licitação, nos termos do inciso II, do art. 25, da Lei n. 8.666/93, estando o processo administrativo maculado em sua forma;

- a assessoria da Câmara Municipal tem servidor público com formação jurídica, constituindo motivo para não se realizar a contratação;

- a contratação foi providenciada restando pouco mais de dois meses para o término do exercício da Presidente da Câmara;

- o escritório de advocacia a ser contratado, coincidentemente, é o responsável por patrocinar interesses do irmão da Presidente da Câmara, atual Vice-Prefeito do Município, em recentes ações distribuídas na Comarca de Nova Resende/MG; e

- não houve aumento na demanda dos serviços, ou singularidade dos mesmos.

Acostados à representação vieram os documentos de fls. 16/101.

Submetida a documentação à Presidência desta Casa, foi determinada sua autuação em 30/10/2014, sendo os autos a mim distribuídos (fls. 102/103).

Neguei provimento ao pedido de suspensão da contratação e dos pagamentos, por entender que a suspensão de contratações é matéria afeta ao Legislativo Municipal, eis que cabe ao Tribunal de Contas, no exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios a prerrogativa de suspendê-los, mediante decisão fundamentada, em qualquer fase, até a data da assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou do serviço, se houver fundado receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia na decisão de mérito, nos termos do at. 267, do RITCMG.

Em 04/11/2014 determinei à Secretaria da 2ª Câmara (fls. 104/105), que intimasse os representantes da decisão, comprovantes às fls. 106/107.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios elaborou estudo técnico, fls. 119/126, tendo concluído que considera irregular a contratação da empresa Giovanni e Advogados Associados para a prestação dos serviços de assessoria jurídica, rotineiros e habituais, do legislativo municipal, por afronta aos incisos I e IX, do art. 37 da CR/88, cabendo ao responsável, Sr.ª Rosângela da Penha Diniz, Presidente da Câmara Municipal, comprovar que houve a contraprestação dos serviços, sob pena de caracterização de dano ao erário no valor de R$ 7.800,00.

Ato contínuo, determinei o encaminhamento dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, fl. 127, tendo sido juntada, antes, a documentação protocolizada nesta Corte pela representada, sob o n. 2852411/2015, datada de 31/03/2015 (fls. 130/135), acompanhada da documentação de fls. 136/154.

Em seguida, foram os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que expôs a necessidade de retorno dos autos ao Órgão Técnico, para nova análise, haja vista a documentação juntada às fls. 130/154.

Às fls. 159/169, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios apresentou novo estudo, concluindo:

- a contratação da empresa Giovanni e Advogados Associados, para prestação de serviços de assessoria jurídica, para atender demandas rotineiras e habituais do legislativo, afronta os incisos I e IX do art. 37 da Constituição Federal, cabendo a citação da responsável, Sra. Rosângela da Penha Diniz, Presidente da Câmara Municipal de Bom Jesus da Penha;

- a Sra. Rosângela da Penha Diniz, Presidente da Câmara Municipal de Bom Jesus da Penha e o Primeiro Secretário, Sr. Bruno Herculano Brenner, devem ser citados para justificar e ou comprovar execução da contraprestação dos serviços por parte da contratada, sob pena de ficar caracterizado dano ao erário no valor de R$7.800,00, passível de recomposição dos cofres públicos devidamente corrigido.

Após, manifestou-se o *Parquet* (fls. 170/173), concluindo que "os serviços advocatícios não singulares demandados pelo Município, em regra, devem ser prestados por seu quadro próprio de procuradores, os quais, exceção feita aos cargos de livre nomeação e exoneração, devem ser admitidos mediante prévio concurso público." E, ainda, "... o ente somente poderia contratar serviços de advocacia caso não existisse procuradoria jurídica nele instituída, ou então se, em razão das peculiaridades locais, restasse devidamente comprovado que a contratação desses serviços por meio de licitação seria a solução mais eficiente e econômica."

Concluiu no sentido de que, não havendo justificativa pelos responsáveis, poderia ser reconhecida a inviabilidade da contratação almejada por meio da realização de licitação.

Citados (fls. 175/179), a representada juntou defesa às fls. 180/184, e a documentação de fls. 185/334.

Retornaram os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise da defesa, concluindo em seu relatório (fls. 336/341-v): (i) que o valor da contratação ficou dentro do limite previsto em lei para as contratações diretas por dispensa de valor (inciso II do art. 24 da Lei n. 8.666/93) e que, de fato, os serviços foram prestados pela sociedade de advogados, conforme documentação apresentada, restando sanada a irregularidade apontada; (ii) que não é possível ao Órgão Técnico, com base tão somente na documentação juntada aos autos, avaliar se a contratação em questão era ou não necessária, haja vista o subjetivismo da argumentação trazida aos autos, concluindo pela improcedência da representação, restando sanada a irregularidade.

O Ministério Público junto a este Tribunal manifestou-se conclusivamente às fls. 343/344, opinando pela procedência dos apontamentos objeto da presente ação de controle, o que dá ensejo à aplicação de multa aos responsáveis, bem como a emissão de determinação para que, nos certames que vierem a ser deflagrados pela Prefeitura em tela, não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares.

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a presente Representação fundamenta-se na alegação de ocorrência das seguintes ilegalidades verificadas na contratação de serviços pela Câmara Municipal de Bom Jesus da Penha:

- a contratação deveria ter sido realizada por meio de inexigibilidade licitatória, com fulcro no inciso II, do art. 25, da Lei n. 8.666/93, e não pela dispensa de licitação prevista no art. 24, da Lei n. 8.666/93, o que macula o processo administrativo em sua forma;

- não se poderia ter realizado referida contratação uma vez que a Câmara Municipal possui servidor ocupante do cargo de advogado, que os serviços tem caráter permanente, contínuos e rotineiros, não tendo ocorrido aumento na demanda dos serviços, constituindo exceção a terceirização de serviços jurídicos, por licitação ou inexigibilidade licitatória, mas somente quando revestidos de alta complexidade e especificidade;

- que a Assessora Jurídica Municipal emitiu parecer jurídico observando que os serviços objeto da contratação não se revestiam de especificidade que justificasse uma contratação

direta, a não ser somente pelo valor da contratação, nem, tampouco, de singularidade, e ausente a notória especialização, podendo aquele departamento executá-los. Requereu o arquivamento do processo em razão de suas falhas;

- ausência de pesquisa de preços de mercado com justificativa do preço pela Comissão de Licitação, tendo sido realizada pela própria Presidente da Câmara, antes da abertura do procedimento, demonstrando ausência de formalidade e o direcionamento da contratação, uma vez que foi contratado, coincidentemente, o escritório de advocacia que acabara de patrocinar os interesses do irmão da Presidente da Câmara e atual Vice-Prefeito;

- que em razão do parecer jurídico emitido pela Procuradora do Município não ter atendido às necessidades da Presidente da Câmara, essa solicitou parecer jurídico ao Controle Interno do Município, cargo ocupado por servidor de livre nomeação, que se encontra à mercê dos interesses da Presidente da Câmara, não possuindo, seu parecer jurídico, contornos legais e morais que possa legitimar o procedimento licitatório;

- solicitou, ao final, a suspensão da contratação realizada.

O órgão técnico deste Tribunal, em seu relatório preliminar de fls. 119/126, entendeu pela irregularidade da contratação para a prestação dos serviços rotineiros e habituais do legislativo, afrontando os incisos I e IX, do art. 37, da CR/88. Entendeu, inclusive que a Representada deveria comprovar a prestação dos serviços pelo contratado, sob pena de restar configurado dano ao erário no valor de R$ 7.800,00, passível de recomposição aos cofres públicos devidamente corrigido.

Já o *Parquet*, em seu parecer preliminar, aditou a Representação[1], arguindo que serviços advocatícios regulares, em regra, devem ser prestados pelo quadro próprio de procuradores, admitidos mediante prévio concurso público, exceção feita aos cargos de livre nomeação e exoneração. Nesse contexto o ente não poderia contratar serviços advocatícios, a não ser que não existisse procuradoria jurídica instituída.

Pois bem, passamos à análise de cada apontamento:

A contratação deveria ter sido realizada por inexigibilidade licitatória, com fulcro no inciso II, do art. 25, da Lei n. 8.666/93, e não por dispensa de licitação, art. 24, II, da Lei n. 8.666/93.

Da análise da defesa, concluiu o Órgão Técnico (fls. 336/342) que o objeto constante do contrato (fls. 58/61) realmente não se enquadra no conceito de serviço técnico de natureza singular, pois envolvem demandas cotidianas e/ou habituais que poderiam ser realizadas pela Procuradora do Legislativo, não se encaixando na regra da exceção – inexigibilidade licitatória.

De fato, vê-se do objeto constante do contrato, fls. 58/61 que o escritório de advocacia, Giovani e Advogados, foi contratado para serviços cotidianos e corriqueiros realizados pela Administração, quais sejam, "... consultoria jurídica nas áreas de Direito Administrativo e Constitucional, podendo atuar em conjunto, bom [*sic*] como assessorar a Advogada do Legislativo e a sua Presidente em juízo, nas áreas de maior complexidade, na elaboração de peças processuais, emissão de pareceres prévios, elaboração de proposições na instauração de processos administrativos e na emissão de pareceres."

---

[1] O apontamento aditado já fora alegado pelos Representantes.

É cristalino que não houve a contratação para serviços específicos, que não sejam corriqueiros, e sim para serviços próprios das atividades administrativas.

É pacífica a ideia de que peças processuais, como, por exemplo, em ações ajuizadas frente à justiça comum ou especializada, instauração de processos administrativos (disciplinar, licitatórios, matérias de pessoal e trabalhista) e pareceres jurídicos (licitação, contratos, pessoal), ofícios, proposições, são atividades que fazem parte da rotina da administração, não se podendo entender que sejam "complexas" ou *sui generis*, isto é, singulares.

Para a realização de contratações por meio de inexigibilidade licitatória é necessário que estejam presentes dois requisitos, a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, mediante comprovação, conforme já se pronunciou esta Corte de Contas no incidente de uniformização de jurisprudência n. 684.973.

Bem clara a lição do Professor Marçal Justen Filho, ao tratar dos casos de inexigibilidade de licitação, vejamos:

> A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional "especializado". Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).
>
> [...]
>
> Para evitar o despropósito de contratação de pessoas não qualificadas para execução de serviços de natureza singular, a lei exigiu o requisito da notória especialização. A forma conjuga dois requisitos, a especialização e a notoriedade.
>
> [...]
>
> A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhes maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante. Não há como circunscrever exaustivamente as evidências de capacitação objetiva do contratado para prestar o serviço. O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como da profissão exercitada. O que não se dispensa é a evidência de manifestações reais que transcendam à simples vontade ou conhecimento do agente administrativo responsável pela contratação.
>
> [...]
>
> A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. Não basta a Administração reputar que o sujeito apresenta qualificação, pois é necessário que esse juízo seja exercitado pela comunidade. Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização.

O Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Eros Roberto Grau expressou no julgamento do Recurso Extraordinário n. 466705-3, de 14/03/2006, o seguinte entendimento:

> (...) serviços técnicos profissionais especializados são serviços singulares, em relação aos quais o elemento confiança é primordial para a escolha do profissional ou empresa a ser contratado pela administração, em razão disso, deve a Administração, caracterizada a notória especialização do profissional ou empresa, contratar aquela que lhe inspire maior confiança.

Entretanto, tratou-se de uma primeira decisão, que não demonstrou entendimento pacificado naquela Suprema Corte.

No entanto observa-se na dicção do Acórdão no Habeas Corpus n. 86.198-9/PR, de Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, em 17/04/2007, posteriormente à manifestação do Ministro Eros Grau:

> Preciosas, no ponto, as seguintes lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, em comentário ao art. 13 da L. 8.666/93, que trata dos serviços técnicos profissionais (art. 25,II), *verbis*:
>
> (...)
>
> Veja-se: o patrocínio de uma causa em juízo está arrolado entre os serviços técnico-especializados previstos no art. 13. Entretanto, para mover simples execuções fiscais a administração não terá necessidade alguma de contratar – e diretamente – um profissional de notória especialização. Seria um absurdo se o fizesse. Assim também, haverá perícias, avaliações ou projetos de tal modo singelos e às vezes até mesmo padronizados que, ou não haveria espaço para ingresso de componente pessoal do autor, ou manifestar-se-ia em aspectos irrelevantes e por isto incapazes de interferir com o resultado do serviço.
>
> Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório entendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. (grifamos)
>
> Compulsando os autos não se comprova a singularidade dos serviços que foram contratados, conforme se vê da simples leitura do objeto constante da Cláusula I do contrato celebrado (fls. 58/61). E, ainda, veja-se também que a procuradora do Legislativo, em seu parecer jurídico (fls. 48/49), consigna que "Quanto à necessidade de se contratar ou não, apesar se [sic] ser questão de mérito do ato administrativo, cabe a este departamento jurídico tecer considerações quanto a sua legalidade. Mais uma vez, fazendo uma análise superficial em decorrência do exíguo prazo de urgência solicitado verbalmente, pelo Presidente da Câmara, a princípio não se verifica no objeto da contratação uma especificidade capaz de justificar uma contratação direta, a não ser somente pelo valor do contrato, pois o objeto contratado não se enquadra no conceito de notória especialização, além do que haveria ausência do caráter de singularidade dos serviços a serem prestados, os quais podem ser executados por este departamento, que é formada por advogada concursada e tem a posse do cargo público legalmente criado para isso." (grifamos)

Assim, a procuradora registrou que não era o caso de inexigibilidade licitatória, tampouco de dispensa por valor.

Vejamos a Súmula n. 106, desta Corte de Contas, que dispõe, *in verbis*:

> Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou

> empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração.

Também discorreu muito bem a Procuradora do Ministério Público junto a esta Corte (fls. 170/173), esses dois requisitos é que justificam as contratações por inexigibilidade licitatória, caso contrário a contratação não se poderá efetivar por meio da exceção inserida no art. 25, II, c/c 13, da Lei n. 8.666/93, vejamos:

> No polêmico tema da contratação de serviços advocatícios por entes municipais, tanto a doutrina quanto a jurisprudência possuem entendimento firme quanto à possibilidade de isso ocorrer, inclusive em caso de contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, nas hipóteses em que se verificarem, concomitantemente, a singularidade dos serviços demandados pela Administração Pública e a notoriedade do profissional a ser contratado, nos termos da Lei n. 8.666/93, art. 25, II, c/c art. 13.
>
> [...]
>
> Verificados tais requisitos, estaria justificada a contratação de serviços advocatícios por meio do instituto da inexigibilidade, nos moldes previstos no art. 25, II, c/c art. 13, ambos da Lei n. 8.666/93.
>
> Convém destacar que os citados requisitos só podem ser definidos por meio do cotejo das várias circunstâncias levantadas para caracterizá-los, o que, via de regra, somente seria possível em face de um *caso concreto*.
>
> Há que se ter em conta ainda que, caso configurada inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios, o procedimento que lhe dê ensejo deve ser necessariamente formalizado, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.666/93. Nesse sentido, o TCU, na Decisão n. 30/2000 do Plenário, determinou que a Administração Pública, em referidas contratações, "observe, com rigor, o disposto no art. 26 da Lei n. 8.666/93, *de modo que sejam devidamente justificados* os motivos da escolha do fornecedor ou executante e os preços pactuados" (grifos nossos). [...]

Nesse ponto, importante registrar que não constou da documentação que instruiu o processo de contratação direta os motivos que levaram à escolha do escritório de advocacia Giovani & Advogados Associados, a justificativa para a necessidade da contratação. Veja-se que a obrigatoriedade legal constante do art. 26, da Lei n. 8.666/93[2], exige a justificativa e as razões ou escolha do fornecedor ou executante. Porém, exclui tal exigência para as dispensas previstas no art. 24, I e II, que são as dispensas por valor, exatamente onde a contratação indigitada foi fundamentada.

Ocorre que, em razão do princípio da motivação dos atos, o qual orienta as ações da Administração Pública, decorrentes do art. 93, X[3], da CR/88, e art. 13, § 2º[4], da Constituição

---

[2] Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
III - justificativa do preço.
IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.
3 Art. 93, X.

Estadual/89, todas as decisões administrativas dos Tribunais devem ser devidamente motivadas, justificadas. Portanto, também as compras diretas.

Obrigatoriamente, em qualquer tipo de processo que envolva contratações públicas há que se justificar e motivar a sua necessidade, o que não se vê dos autos em comento.

Acerca desse princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello[5] tece as seguintes considerações:

> Deve-se considerar, também, como postulado pelo princípio da legalidade o princípio da motivação, isto é, o que impõe a Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada. Cumpre-lhe fundamentar o ato que haja praticado, justificando as razões que lhe serviram de apoio para expedi-lo.

Registre-se que não se pode considerar como justificativa a alegação do procurador da Denunciada, o próprio advogado Sr. Antônio Giovani de Oliveira, do mesmo escritório objeto da contratação direta em análise (Giovani & Advogados Associados), fls. 130/135, que: "Tendo em vista que a advogada, Dra. Mirely de Paula Tâme Lima Silva, servidora efetivada do Poder Legislativo não vinha satisfazendo a contento as necessidades surgidas no dia a dia da Câmara Municipal e havendo notícias de que várias irregularidades, em tese, ocorreram e estavam ainda ocorrendo na Administração Municipal e que precisavam ser fiscalizadas, a Representada precisou contratar outra assessoria para auxiliá-la e orientá-la."

Para tanto, em situações de má prestação de serviços por servidor público, mal avaliado pelo superior, há medidas legais cabíveis a serem tomadas por esse, por exemplo, a anotação em registro nas avaliações de desempenho do servidor, e até mesmo a instauração de processo administrativo disciplinar.

A título de esgotamento da matéria, no presente voto, acerca das situações em que se pode contratar serviços advocatícios por meio de inexigibilidade, além das condições acima expostas, tem-se, também, a questão da confiança, que pode ser tomada como a singularidade exigida pelo art. 25 da Lei n. 8.666/93. Mas confiança que se traduz em "segurança que se revela na potencialidade de obter o melhor serviço, em face de sua complexidade e suas peculiaridades especiais, em razão da notória especialidade que caracteriza o prestador." (g.n.) Essa é a lição de Renato Geraldo Mendes[6]:

> Por meio do Acórdão n. 1.437, publicado em 03 de junho de 2011, o TCU aprovou a Súmula n. 264, com o seguinte teor: 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 n. 8.666/93.

[...]
As decisões administrativas dos Tribunais serão motivadas. (g.n.)
Art. 13.
[...]
§ 2º. O agente público motivará o ato administrativo que praticar, explicitando-lhe o fundamento legal, o fático e a finalidade. (g.n.)

5 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros: São Paulo, 1999. p.40.

6 Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC. "A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NA VISÃO DO TCU" por RENATO GERALDO MENDES. Ano XVIII • n. 209 • Julho 2011.

> A expressão "serviço singular" foi adotada em razão do que consta no inc. II do art. 25 da Lei n. 8.666/93. Como a ideia que norteou a edição de nova Súmula foi a de adaptar a orientação às novas referências legais, utilizar a expressão "serviço singular" é, no mínimo, atender a esse propósito.
>
> [...]
>
> Um aspecto que chama bastante atenção no enunciado da Súmula n. 264, e chamava já na redação da Súmula n. 39, é o emprego do substantivo feminino "confiança" para indicar o critério que norteará a escolha daquele que será contratado.
>
> [...]
>
> Com efeito, cumpre assentar, desde logo, que a ideia de confiança não é um predicado que resulta da mera consideração de cunho subjetivo (pessoal) de quem decide (agente), mas de condição objetiva decorrente do conceito que envolve a notória especialização da pessoa contratada. Portanto, a palavra "confiança" significa segurança que se revela na potencialidade de obter o melhor serviço, em face de sua complexidade e suas peculiaridades especiais, em razão da notória especialidade que caracteriza o prestador. É a notória especialização que confere confiabilidade à contratação, e não a preferência de cunho exclusivamente pessoal. Nos termos do inc. II do art. 25 da Lei n. 8.666/93, somente poderá haver confiança se houver notória especialização, pois aquela decorre desta. Assim, a notória especialização do profissional ou da empresa é a condição que confere objetividade para o que se denomina de confiança. [...] Considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (grifamos) [...] Portanto, o agente não tem total liberdade para selecionar qualquer um que desejar. Ele tem a liberdade de escolher um entre os notoriamente especializados, o que não afasta a devida e necessária justificativa da escolha realizada. [...]
>
> Serviço singular é aquele que, para ser produzido, exige que o prestador reúna muito mais do que apenas conhecimento técnico.

Pois bem, analisado o apontamento dos Representantes acerca da inadequação da contratação por dispensa de valor, defendendo que o correto seria a inexigibilidade licitatória, vê-se que tal argumento não pode prosperar, na medida em que não restou configurado, no mínimo, a singularidade dos serviços, requisito autorizador para a aplicação do artigo citado, que prevê a contratação direta por inexigibilidade.

Necessário, por último, analisarmos a possibilidade de contratação do escritório de advocacia, da forma como efetivada – dispensa por valor -, com espeque no art. 24, II, da Lei n. 8.666/93, que autoriza contratações diretas quando os valores somarem quantias até o limite de R$ 8.000,00.

O Legislativo de Bom Jesus da Penha possuía procuradora investida em cargo público, efetiva. Há comprovação nos autos, como se pode verificar do parecer jurídico exarado pela mesma (fls. 48/49), Sr.ª Mirely de Paula Tâme Lima Silva, OAB/MG 97.867 e, ainda, pela alegação da Representada, por meio de seu procurador (fls. 130/135), que, "Tendo em vista que a advogada, Dra. Mirely de Paula Tâme Lima Silva, servidora efetivada do Poder Legislativo ..."

E, ainda (fls. 180/184), que "... os serviços foram necessários, dada à limitação da advogada da Câmara Municipal em prestá-los, conforme era do conhecimento de todos os vereadores, inclusive dos denunciantes. Tanto é verdade que Bruno, um deles e também 1º Secretário,

assinou as notas de empenho autorizando que os pagamentos fossem feitos à sociedade contratada (vide notas de empenho de fls. 1389 e 146). A questão é mais política do que jurídica, por sem dúvidas." (g.n.)

Bem, mister registrar nesse ponto, novamente, o que já fora dito acima acerca de não podermos considerar tal justificativa. Se há no Órgão servidor efetivo ocupante de cargo com funções definidas de assessoramento jurídico, torna-se irregular, à luz da legislação pátria, a terceirização dos serviços jurídicos, ainda que se alegue que o servidor não tenha capacitação para tanto.

Ademais, esta Corte de Contas possui farta jurisprudência e Consultas respondidas a respeito dessa matéria, todas unânimes em considerar ilegal a contratação de escritórios de advocacia para a execução de serviços rotineiros, típicos das atividades administrativas de qualquer Administração.

Tais julgados embasam-se na própria CR/88, art. 37, II, art. 131, § 2º, art. 132, e na Constituição Estadual/89, art. 128, § 1º.

Citamos, por exemplo, a Consulta n. 850.079[7], da Relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, a Consulta n. 765192[8], de minha Relatoria, a Consulta n. 688701[9], da Relatoria do ex-Conselheiro Elmo Braz, e a Consulta n. 873919[10], da Relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Dessa forma, divirjo do posicionamento do Órgão Técnico, por não ser possível a contratação somente levando-se em conta o valor, dispensa por valor, e coaduno com o parecer do *Parquet*, considerando irregular a contratação de serviços advocatícios para a prestação de serviços rotineiros, não excepcionais, devendo a Administração possuir corpo técnico – *in casu* o Legislativo possui procuradora investida em cargo efetivo -, de acordo com a estrutura de cada órgão ou entidade. Conforme constou na Consulta de minha Relatoria, acima citada, nem todos os serviços advocatícios podem ser considerados singulares. Poucos têm esta característica, por exemplo as causas que, "... por sua complexidade, ou pelo montante isolado

---

[7] "... o entendimento do TCEMG é pacífico quanto à impossibilidade de contratação de advogado para prestar serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais do órgão ou entidade. Via de regra, a prestação de serviço jurídico advocatício e contábil é atividade profissional que deve ser realizada pelo corpo do próprio ente ..."

[8] "... todo Município deve possuir, no seu quadro de pessoal, um corpo jurídico mínimo de advogados, de acordo com a complexidade da máquina administrativa, que possa exercer tarefas rotineiras, permanentes e não excepcionais do ente ..."

[9] "... deve observar, em princípio, a regra geral contida na Lei 8.666/93, que é licitar e, em caso específico, o disposto em seu art. 25, que remete para o art. 13, onde estão catalogados os serviços técnicos, dentre eles, os serviços advocatícios. Este Tribunal considera que nem todos os serviços advocatícios podem ser considerados singulares; aliás, poucos têm esta característica. Somente as causas que, por sua complexidade, ou pelo montante isolado que cada uma representa, ou circunstância especial, marcante para a população ou para a Administração Pública, se revestem desse caráter singular ..." (g.n.)

[10] não obstante, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público, diante de circunstâncias extraordinárias e transitórias em que o volume do serviço não possa ser absorvido pelos procuradores municipais ou, ainda, na hipótese de inexistência de cargo de advogado ou equivalente nos quadros da Administração, admite-se, até que o Poder Público organize sua estrutura de pessoal: (i) a contratação temporária de advogados, nos moldes estabelecidos pelo art. 37, IX, da Constituição da República; (ii) contratação de serviços jurídicos, precedida de certame licitatório, na forma prescrita pela Lei n. 8.666/93, assegurada a igualdade de condições a todos os interessados e (iii) adoção do sistema de credenciamento, pelo qual a municipalidade se dispõe a contratar todos os interessados que preencham os requisitos por ela determinados no ato convocatório, observadas as cautelas dispostas na fundamentação deste parecer. (g.n.)

que cada uma representa, ou circunstância especial, marcante para a população ou para a Administração Pública, se revestem desse caráter singular.[11]"

A regra é a observância da Lei 8.666/93, que é licitar e, em casos específicos, a exceção disposta no art. 25, c/c art. 13, entre eles, os serviços advocatícios e contábeis, mas se preenchidos os dois requisitos exigíveis, quais sejam, a singularidade e a notoriedade do contratado.

Recomendável, também, é a adoção do sistema de credenciamento de advogados, pelo qual a Administração se dispõe a contratar todos os interessados que preencham os requisitos por ela determinados no ato convocatório.

De todo o exposto, concluo pela irregularidade da contratação objeto da presente Representação, fundamentada no inciso II, do art. 24, da Lei n. 8.666/93.

Ausência de justificativa de preço e pesquisa de preços de mercado, que fora realizada pela própria Presidente da Câmara, demonstrando ausência de formalidade e direcionamento da contratação.

A Representada não se defendeu quanto a esse apontamento.

Verifica-se às fls. 21/28 documentos que compõem o Processo Administrativo n. 13/2014, Processo de Compra Direta n. 12/2014, que registram preços pesquisados junto ao mercado local, após o memorando da Presidente da Câmara Municipal, direcionado ao Setor de Compras e Licitações (fl. 20).

No memorando em que solicita a contratação a Presidente da Câmara encaminha 3 (três) pesquisas de preços (fls. 21/25 e 27/28) e solicita a contratação da empresa que apresentou o menor preço, R$ 7.800,00, o escritório de advocacia Giovani e Advogados Associados.

Portanto, a alegação dos Representantes de que não restou demonstrado nos autos do processo administrativo a justificativa para o preço adotado, em desobediência à disposição do inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei n. 8.666/93 não procede, haja vista a documentação juntada às folhas citadas, restando cumprida a disposição legal.

Destarte, não houve a discriminação dos custos que compuseram o valor proposto, mas, tão-somente, o valor total. E, nesse sentido, esta Corte de Contas[12], bem como o TCU[13], entendem

---

11 Consulta n. 688701.

[12] Consulta n. 743662, Representação n. 712851.

[13] No caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. (TCU - Acórdão n. 2531/2011-Plenário) (g.n.) Outra irregularidade constatada no processamento da dispensa diz respeito à falta de orçamento detalhado elaborado pela Administração, em desacordo com o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei n. 8.666/1993, impossibilitando a verificação da razoabilidade do preço ajustado, uma vez que fora cotado de forma global (fl. 61).

[...]7. No que se relaciona à **ausência de orçamento detalhado**, contrariando ao art. 7º, § 2º, inciso II, c/c o § 9º do mesmo artigo, afirmou que o legislador, ao prever, no mencionado § 9º, que o disposto no artigo aplicar-se-ia, no que coubesse, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, deixou margem à não-aplicação do dispositivo legal. Inferiu, assim, que era impossível a aplicação de tal exigência ao objeto contratado, 'por não se tratar de comprar lápis ou borracha', em virtude de o serviço ser de natureza intelectual, uno e indivisível. Segundo a responsável, a afirmação de que seria impossível a verificação da razoabilidade do preço ajustado não

pela necessidade de discriminação dos preços unitários que compõem o valor total, haja vista a necessária avaliação acerca da inexequibilidade ou superfaturamento item a item.

Também a alegação dos Recorrentes de que a própria Presidente da Câmara realizou a pesquisa de preços, antes de solicitar a abertura do procedimento licitatório e, ainda, que a pesquisa não fora realizada pela Comissão de Licitação, demonstrando ausência de formalidade e o direcionamento da licitação, verifica-se que o Memorando de requisição (fl. 20) ao Setor de Compras e Licitações, é datado de 03/10/2014. Os documentos comprobatórios da pesquisa de preços não foram assinados pela Presidente do Legislativo, mas por outrem, o que demonstra ter sido a pesquisa realizada por outra pessoa, não se podendo provar, da documentação, que tenha sido realizada pela Representada. Não localizamos a data dos documentos da pesquisa de preços.

Ocorre que não há uma definição legal, nem poderia haver, acerca do setor ou servidor investido na competência de realizar pesquisas de preços, o que dependerá da estrutura interna de cada órgão, ou entidade, e sua organização administrativa. Por isso, não se pode imputar como atribuição da Comissão de Licitação que esta deveria ter realizado a pesquisa de preços.

Por fim, dos documentos juntados aos autos não se pode comprovar que houve direcionamento por parte da Representada na escolha do profissional a ser contratado, não se podendo levar em conta no julgamento dos presentes autos, também, que a intenção da Presidente do Legislativo tenha tido motivos de foro íntimo relacionados à contratação do mesmo escritório de advocacia que patrocinava causas para o seu irmão, Vice-Prefeito (fl. 13), indicando direcionamento da contratação.

Em sua defesa a Representada juntou documentos comprobatórios da prestação de serviços pelo contratado, como se vê às fls. 191/211, 217/243, 270/275, 245/264, 276/295 e 299/302, 315/316[14], o que comprova que o escritório de advocacia de fato prestou os serviços para o qual fora contratado, fazendo jus aos pagamentos devidos, caso contrário, estaria o Legislativo enriquecendo-se ilicitamente.

No entanto, em relação a esse apontamento entendo que esta impropriedade não se reveste de gravidade suficiente para imputação de multa à Representada. Não se constatou nos autos indício de sobrepreço ou superfaturamento que permitisse associar a falha detectada pela realização da pesquisa somente por preço global com a possível tentativa dos responsáveis de omitir a incompatibilidade entre os custos unitários adotados no contrato em tela e os valores praticados no mercado.

Cabível, portanto, recomendar à Representada que nas futuras contratações faça juntar ao processo administrativo, de todo e qualquer procedimento licitatório, inexigibilidade ou dispensa, ainda que por valor, com espeque nos incisos I e II, do art. 24, da Lei n. 8.666/93,

---

procede, alegando novamente que, em lugar de aplicar o dispositivo legal, optou-se por verificar o preço de mercado." (grifos no original)

[...]

Não obstante, faz-se necessário determinar à entidade que consulte os preços correntes de mercado quando da realização de todo e qualquer procedimento licitatório, ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em atenção aos arts. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993; e, faça constar, no projeto básico, o orçamento detalhado do custo global da obra ou do serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, de acordo com os arts. 6º, inciso IX, alínea **f**, e 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei n. 8.666/1993. (g.n.)

[14] Juntou-se diversos ofícios e requerimentos assinados pela Representada, que alegou terem sido produzidos pelo escritório de advocacia contratado (fl. 188).

não apenas a pesquisa de preços constando o valor total da contratação, mas, também, a discriminação dos preços unitários, com vistas a aferir a compatibilidade desses. Caso contrário, não se fará possível a contratação, em atenção ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993; e faça constar, no projeto básico, o orçamento detalhado do custo global da obra ou do serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, de acordo com os arts. 6°, inciso IX, "f", e 7°, § 2°, inciso II, e § 9°, da Lei n. 8.666/1993.

Parecer jurídico emitido pelo Controle Interno do Município, não possuindo contornos legais e morais que possam legitimar o procedimento licitatório. Existente procuradora investida em cargo efetivo no Legislativo.

Quanto a esse apontamento verifica-se que de fato a Procuradora do Legislativo emitiu parecer jurídico (fls. 48/49) acerca da contratação pretendida, tendo concluído que não verificava no objeto pretendido "... especificidade capaz de justificar uma contratação direta, a não ser somente pelo valor do contrato, pois o objeto contratado não se enquadra no conceito de notória especialização, além do que haveria ausência do caráter de singularidade dos serviços a serem prestados, os quais podem ser executados por este departamento, que é formada por advogada concursada e tem a posse do cargo público legalmente criado para isso."

Solicitou, ainda, que o processo retornasse para parecer definitivo, pois solicitado em prazo exíguo, após colhida a assinatura do 1º Secretário.

A responsável pelo Setor de Licitação solicitou à Presidente da Câmara que, à vista do parecer jurídico, autorizasse o término do processo de contratação que se desejava realizar (fl. 51).

No entanto, a Presidente da Câmara autorizou a proceder a contratação, isentando a responsável pelo Setor de Licitação da Câmara de qualquer responsabilidade pela realização do processo de contratação, em 09/10/2014, fl. 52.

Ato contínuo juntou-se parecer da Controladora do Município, Sr.ª Fabiana Rezende Aguiar, que concluiu pela regularidade do procedimento de contratação, com espeque no art. 24, II, da Lei n. 8.666/93, e, 10/10/2014, fl. 91/95.

Os Representantes insurgiram-se contra a emissão do parecer jurídico ter sido emitido pelo Controle Interno da Câmara, e não pela procuradora jurídica, investida de tal competência.

A Representada nada alegou em sua defesa, quanto a esse ponto, fls. 180/184.

A legislação de regência, Lei n. 8.666/93, assim preconiza:

> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:
>
> [...]
>
> VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
>
> [...]
>
> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes <u>devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração</u>. (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994) (g.n.)

Não resta dúvida que é exigência legal a juntada aos autos do processo licitatório dos pareceres técnicos ou jurídicos emitidos acerca da licitação e, também, sobre as dispensas e inexigibilidade. Em qualquer fase desses procedimentos os setores técnicos do órgão podem ser acionados para se manifestarem (pareceres técnicos) e, da mesma forma, a assessoria jurídica (pareceres jurídicos)[15].

Já o parecer jurídico emitido, previamente, por assessoria jurídica da Administração, acerca das minutas dos editais de licitação, bem como das minutas dos contratos, acordos, convênios e quaisquer ajustes a serem celebrados pela Administração, é obrigatório, devendo "aprovar", ou não, o conteúdo dos documentos e o procedimento.

Assim, é necessário que a Assessoria aprove as minutas. Não havendo aprovação, o que ocorreu *in casu*, poderia o agente público dar prosseguimento ao procedimento?

Pois bem, a questão da vinculação do parecer jurídico, aprovando os procedimentos, ou não, deve ser vista sob o seguinte viés: o agente público deve agir conforme recomendado no parecer jurídico, ou, mediante desaprovação desse não deve agir?

Vejamos a doutrina e a jurisprudência pátria acerca da matéria:

Na lição do Mestre Marçal Justen Filho:

> Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal e solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico*, tinham o dever de apontá-lo.*

E assim procedeu a procuradora do Legislativo, apontou em seu parecer jurídico (fls. 48/49) que a contratação não deveria ser concretizada, por dispensa por valor, porque os serviços poderiam ser executados por ela mesma, procuradora, servidora efetiva e ocupante do citado cargo naquele órgão. Além disso, também concluiu que não havia característica de singularidade nos serviços que seriam realizados, tampouco a notória especialização.

Mas, verifica-se que o processo de contratação seguiu para a Controladora Interna, que emitiu parecer aprovando o procedimento.

Acerca desse tema a Suprema Corte proferiu o seguinte julgado no Mandado de Segurança n. 24.631, da Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, conforme DJ de 1º/2/2008:

> Controle externo. Auditoria pelo TCU. Responsabilidade de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. Segurança deferida. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii)

[15] Processo n. 694.710.

> quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

E, também:

> Advogado público. Responsabilidade. (...) Prevendo o art. 38 da Lei 8.666/1993 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do TCU para serem prestados esclarecimentos. (**MS 24.584, rel. min. Marco Aurélio,** julgamento em 9-8-2007, Plenário, *DJE* de 20-6-2008.) (g.n.)

Assim, das decisões supra transcritas, vê-se que o Supremo Tribunal Federal tem o entendimento de que quando o parecer jurídico é obrigatório, como no caso *sub examine,* em razão do disposto no art. 38, parágrafo único, do Estatuto das Licitações, a manifestação não é meramente opinativa, mas vinculativa, não cabendo ao gestor público decidir de forma diferente daquela esposada pela assessoria jurídica da Administração. O gestor não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.

Ocorre que a Presidente do Legislativo não adotou o posicionamento da procuradora. O Setor de Licitação submeteu o processo de contratação ao Controle Interno (fl. 50), que emitiu parecer favorável à contratação por dispensa de valor (fls.91/95).

Verifica-se, assim, uma irregularidade nos presentes autos, uma vez que o parecer da Controladora Interna não é um parecer jurídico nos termos exigidos pelo diploma legal.

O controle interno, novidade trazida pela CR/88, em seus arts. 70 e 74, IV, § 1º, e na Constituição Mineira, arts. 73, §1º, I, 74 e 81, tem a função de ser mantido, de forma integrada, por cada Poder da Federação e entidades envolvidas. Deve apoiar o controle externo no exercício de sua função precípua, dando ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade observada na aplicação dos recursos públicos, respondendo de forma solidária ao gestor, assegurar que os órgãos atuem em consonância com os princípios constitucionais, em especial o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Suas funções (veja Cartilha editada por esta Corte de Contas[16]) são, entre outras: a) buscar o equilíbrio e a correta aplicação administrativa e financeira dos recursos públicos; b) examinar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais; c) prevenir a ocorrência de fraudes, desvios, desperdícios e erros cometidos por

[16] http://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controle%20Interno.pdf . Cartilha de Orientações sobre Controle Interno. Junho de 2012.

gestores e servidores em geral; d) assegurar que não ocorram erros potenciais, através do controle de suas causas, destacando-se conhecer as receitas, despesas, resultados históricos, estrutura administrativa, pessoal, patrimônio; e) observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos; f) acompanhar a programação estabelecida nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA, MBA e CMD).

Não se pode atribuir ao controle interno a competência para a emissão de pareceres jurídicos, como quis a Lei n. 8.666/93. As atividades de consultoria, assessoria e direção jurídica são privativas de profissionais da advocacia, nos termos do art. 1º, da Lei n. 8.906/94[17], Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Assim, considero irregular a emissão do parecer pelo Controle Interno do Legislativo, fazendo as vezes de parecer jurídico, aprovando a contratação denunciada, uma vez que não atende à dicção do parágrafo único, do art. 38, da Lei n. 8.666/93.

Verifica-se à fl. 189 que a Promotoria de Justiça da Comarca de Nova Resende solicitou informações ao Presidente da Câmara de Vereadores, em março de 2013, acerca da contração em tela.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, após análise da Representação, manifestação do Órgão Técnico e parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, bem como da documentação apresentada, concluo pela irregularidade da contratação e a consequente aplicação de multa pessoal à Sr.ª Rosângela da Penha Diniz, Presidente da Câmara Municipal, consoante autorização do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, no valor de R$2.000,00 (dois mil reais) pelas seguintes irregularidades: (i) contratação de serviços advocatícios fundamentada no inciso II, do art. 24, da Lei n. 8.666/93, haja vista que a Câmara Municipal de Bom Jesus da Penha possui servidor ocupante do cargo de assessor jurídico - R$ 1.000,00 (mil reais); (ii) contratação fundamentada em parecer emitido pela Controladora Interna, contrariando o disposto no parágrafo único, do art. 38, da Lei n. 8.666/93 - R$1.000,00 (mil reais).

Isento de multa a Comissão Permanente de Licitação em razão de ter cumprido determinação da Presidente da Câmara, conforme comprovação de fls. 52.

Recomendo à Representada e ao atual Presidente do Legislativo a observância retilínea das normas constantes na Lei de Licitações, especialmente às tratadas nos presentes autos, em especial: (i) juntar ao processo administrativo de todo e qualquer procedimento licitatório, inexigibilidade ou dispensa, ainda que por valor, com espeque nos incisos I e II, do art. 24, da Lei n. 8.666/93, a pesquisa de preços constando o valor total da contratação, bem como o orçamento detalhado do custo, fundamentado em quantitativos de serviços e de fornecimento, quando materiais e produtos, em obediência aos arts. 6°, inciso IX, "f", e 7°, § 2°, inciso II, e § 9°, da Lei n. 8.666/93. Isso com vistas a aferir a sua compatibilidade, como condição de correta formalização dos processos de contratação, em atenção ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, e da jurisprudência pátria; (ii) juntar aos autos projeto básico,

---

[17] Art. 1º São atividades privativas de advocacia:
I - a postulação a ~~qualquer~~ órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais;
II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

para a contratação de todo e qualquer serviço, nos termos da Consulta desta Corte n. 657.018; (iii) juntar aos autos a justificativa, motivação, acerca da necessidade de qualquer contratação de serviços e aquisição de produtos e materiais, com espeque no art. 93, X, da CR/88, e art. 13, § 2º, da Constituição Estadual/89; (iv) observar as consultas e julgados desta Corte de Contas acerca da impossibilidade de contratação de serviços terceirizados de advocacia, com raras exceções, e com espeque no art. 24, II, principalmente em razão de que a Câmara Municipal possui servidor efetivo ocupante do cargo de assessor jurídico.

Quanto à sustação da contratação, requerida pelos Representados, não cabe a esta Corte de Contas sustar contratação já efetivada, nos termos do disposto no art. 267, do RITCMG.[18]

Transitada em julgado a decisão, sem recolhimento do débito, cumpra-se o disposto no parágrafo único do art. 364 do RITCMG, emitindo-se e encaminhando-se a "Certidão de Débito" ao Ministério Público de Contas para as providências necessárias.

Intimem-se as partes da presente decisão e, ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos nos termos do art. 176, inciso I do RITCMG.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho V.Exa., mas gostaria de fazer uma observação quanto à sustação da contratação. Entendo que o Tribunal poderia determinar ao gestor a anulação do contrato, se ainda vigente. Como, neste caso concreto, o contrato foi celebrado somente por dois meses, então entendo que essa questão perdeu o objeto com o exaurimento da vigência do contrato.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO, POR UNANIMIDADE, O VOTO DO RELATOR, COM AS CONSIDERAÇÕES FEITAS PELO ILUSTRE CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator e das considerações feitas pelo Conselheiro Gilberto Diniz, em julgar irregular a contratação e determinar aplicação de multa pessoal à Sr.ª Rosângela da Penha Diniz, Presidente da Câmara Municipal, consoante autorização do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, no valor de R$2.000,00 (dois mil reais) pelas seguintes irregularidades: (i) contratação de serviços advocatícios fundamentada no inciso II, do art. 24, da Lei n. 8.666/93, haja vista que a Câmara Municipal de Bom Jesus da Penha possui servidor

[18] Art. 267. No exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios, o Tribunal, de ofício ou por meio de denúncia ou representação, poderá suspendê-los, mediante decisão fundamentada, em qualquer fase, até a data da assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou do serviço, se houver fundado receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito. (g.n.)

ocupante do cargo de assessor jurídico - R$ 1.000,00 (mil reais); (ii) contratação fundamentada em parecer emitido pela Controladora Interna, contrariando o disposto no parágrafo único, do art. 38, da Lei n. 8.666/93 - R$1.000,00 (mil reais). Isentam de multa a Comissão Permanente de Licitação, em razão de ter cumprido determinação da Presidente da Câmara, conforme comprovação de fls. 52. Recomendam à Representada e ao atual Presidente do Legislativo a observância retilínea das normas constantes na Lei de Licitações, especialmente às tratadas nos presentes autos, em especial: (i) juntar ao processo administrativo de todo e qualquer procedimento licitatório, inexigibilidade ou dispensa, ainda que por valor, com espeque nos incisos I e II, do art. 24, da Lei n. 8.666/93, a pesquisa de preços constando o valor total da contratação, bem como o orçamento detalhado do custo, fundamentado em quantitativos de serviços e de fornecimento, quando materiais e produtos, em obediência aos arts. 6°, inciso IX, "f", e 7°, § 2°, inciso II, e § 9°, da Lei n. 8.666/93. Isso com vistas a aferir a sua compatibilidade, como condição de correta formalização dos processos de contratação, em atenção ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, e da jurisprudência pátria; (ii) juntar aos autos projeto básico, para a contratação de todo e qualquer serviço, nos termos da Consulta desta Corte n. 657.018; (iii) juntar aos autos a justificativa, motivação, acerca da necessidade de qualquer contratação de serviços e aquisição de produtos e materiais, com espeque no art. 93, X, da CR/88, e art. 13, § 2º, da Constituição Estadual/89; (iv) observar as consultas e julgados desta Corte de Contas acerca da impossibilidade de contratação de serviços terceirizados de advocacia, com raras exceções, e com espeque no art. 24, II, principalmente em razão de que a Câmara Municipal possui servidor efetivo ocupante do cargo de assessor jurídico. Quanto à sustação da contratação, requerida pelos Representados, não cabe a esta Corte de Contas sustar contratação já efetivada, nos termos do disposto no art. 267, do RITCMG. Transitada em julgado a decisão, sem recolhimento do débito, cumpra-se o disposto no parágrafo único do art. 364 do RITCMG, emitindo-se e encaminhando-se a "Certidão de Débito" ao Ministério Público de Contas para as providências necessárias. Intimem-se as partes da presente decisão e, ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos nos termos do art. 176, inciso I do RITCMG.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de abril de 2016.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(*assinado eletronicamente*)

Dca/SR

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

_____
Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n.1241356