



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



PROCESSO: 880.041
ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru
NATUREZA: Denúncia
EXERCÍCIO: 2012
DENUNCIANTE: Marcelo Arruda de Faria
DENUNCIADO: Geraldo César da Silva (Pref. Municipal à época)
RELATOR: Conselheiro Wanderley Ávila

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia oferecida pelo Sr. Marcelo Arruda de Faria, CPF nº 318.569.266-72, cidadão residente em Carmo do Cajuru-MG, relatando supostas irregularidades praticadas pelo Prefeito Municipal, Sr. Geraldo César da Silva, durante sua gestão no período 2009/2012, inclusive acerca de contratação de empresa de consultoria e advocacia.

Após reexame feito pelo Órgão Técnico, às fls. 885/889, o Ministério Público de Contas emitiu parecer, às fls. 890/898, no sentido de ser aplicada multa ao gestor, nos termos do artigo 85, inciso III da LC nº 102/2008, inclusive manifestando sobre a inadequação da contratação direta da empresa de consultoria e advocacia JPM – José Peixoto de Miranda.

Em seguida, o Exmº Conselheiro Relator, Wanderley Ávila, às fls. 899/899v, determinou o retorno dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão para que elaborasse relatório técnico conclusivo, procedendo à análise consolidada dos documentos e esclarecimentos apresentados pelo Denunciado, em confronto com todos os fatos denunciados apontados na peça inicial, fls. 02/07, e listados no referido despacho, e, ato contínuo, o encaminhamento à esta 2ª



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Coordenadoria de Fiscalização de Municípios **para a análise da contratação do escritório de advocacia JMPM – José Peixoto de Miranda.**

É o relatório, no essencial.

Passa-se à análise.

II – ANÁLISE

Ressalte-se que analisar-se-á somente a questão diligenciada à esta 2ª CFM pelo Exmº Senhor Conselheiro Relator no r. despacho de fl. 899/899-v, sem prejuízo das demais análises técnicas constantes destes autos.

II.1 - Da Denúncia

Em sua peça de ingresso (fl. 06) o Denunciante aduz que *“todas as irregularidades praticadas pelo prefeito são orientadas e apoiadas pelo escritório JMPM – José Maria Peixoto de Miranda, de Belo Horizonte, que ajudou a tirar a procuradora efetiva do município porque o salário mensal fixo dele é maior que o dela, além das consultas, viagens e todas as despesas para ele vir aqui de vez em quando, com toda mordomia.”*

Como se vê, não foi formulada questão específica acerca de irregularidades na respectiva contratação.

Não obstante, por intermédio do r. despacho (fls. 53/54) o então Prefeito Municipal (Denunciado) foi intimado a apresentar diversos documentos, dentre eles cópia da íntegra do procedimento licitatório para contratação do escritório JMPM – José Maria Peixoto de Miranda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Posteriormente foram acostados aos autos cópia do Processo nº 102/09 – Convite nº 72/09, às fls. 82 a 320, bem como do procedimento de contratação por meio de **Inexigibilidade de Licitação para Serviços Técnico-Especializados de Consultoria Geral, Administrativa e Jurídica**, encaminhado por intermédio do documento protocolizado em 12/09/2013, nº 00978374/2013, às **fls. 656 a 745**.

Na sequência, em sua manifestação preliminar, nos termos § 3º do art. 61 do RITCEMG, o Ministério Público de Contas, aditando a exordial do Denunciante, assim se manifestou acerca da questão em apreço, *in verbis*:

20. *Finalmente, no tocante à contratação do escritório de advocacia “JMPM - José Peixoto de Miranda” para o exercício das atividades inerentes à procuradoria do Município de Carmo do Cajuru, o Ministério Público de Contas também considera que devem ser prestados esclarecimentos adicionais.*
21. *De acordo com os arts. 131 e 132 da Constituição Federal, a representação judicial e extrajudicial dos entes federados - aí incluídos os seus agentes - compete à advocacia pública. Dessa forma, é obrigatório que os entes da federação instituam tal órgão em seu âmbito de atuação, sob pena de descumprimento de preceito constitucional e possível responsabilização pela conduta omissiva.*
22. *Há farta jurisprudência, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no sentido de que as atividades rotineiras da Administração Pública devem ser exercidas por servidores integrantes do seu corpo jurídico. Confira-se:*

“CONSULTA - CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA - EXCEPCIONALIDADE - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - OBRIGATORIEDADE, SALVO COMPROVADA SINGULARIDADE DO SERVIÇO E A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL - CONFIANÇA EM RELAÇÃO AO CONTRATADO - ELEMENTO NÃO CONFIGURADOR DA INEXIGIBILIDADE - OPÇÃO POR CREDENCIAMENTO - POSSIBILIDADE - SISTEMA DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO - OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, LEGALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE E ÀS NORMAS DA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



LEI N. 8.666/93 - CONSULTAS N. 765192, 735385, 708580, 688701, 684672, 183486, 746716, 812006, 652069 - RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA.

a) Os serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais devem, em regra, ser realizados pelo corpo jurídico do próprio ente. Consultas n. 765.192 (27/11/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004), 684.672 (01/09/2004) e 183.486 (21/09/1994).

b) Admite-se a contratação de serviços advocatícios, por meio de licitação, quando não houver procuradores suficientes para representar o órgão em juízo e promover ações de sua competência. Consultas n. 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004) e 684.672 (01/09/2004).

c) Há a possibilidade de utilização do sistema de credenciamento para prestação de serviços jurídicos comuns, mediante a pré-qualificação dos advogados ou sociedades de advogados, quando a licitação para a escolha de um único contratado mostrar-se inviável, observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência. Consultas n. 812.006 (30/03/2011), 765.192 (27/11/2008) e 735.385 (17/10/2007).

d) Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666/93, 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. Enunciado de Súmula n. 106 e Consultas n. 765.192 (27/11/2008), 746.716 (17/09/2008), 735.385 (17/10/2007) e 688.701 (15/12/2004).

e) A confiança em relação ao contratado para realização de um serviço não é fator caracterizador da inexigibilidade, incumbindo ao administrador definir os aspectos da contratação, exclusivamente, à luz do interesse público e sob os auspícios dos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade, devendo tal elemento ser considerado de forma complementar, tendo em vista os demais requisitos estabelecidos pela Lei Federal n. 8.666/93. Consultas n. 746.716 (17/09/2008), 688.701 (15/12/2004) e 652.069 (12/12/2001).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



(TCE/MG, Consulta n. 888126, Rel. Cons. Wanderley Ávila, julgado em 08/08/2013)

23. *Embora esse julgado admita, excepcionalmente, à vista do princípio da continuidade do serviço público, a contratação de advogados com recursos públicos, o Ministério Público de Contas considera que tal entendimento deve ser interpretado restritivamente.*
24. *Desse modo, o Parquet considera que o município de Carmo do Cajuru tem o ônus de expor, fundamentadamente, as circunstâncias excepcionais que justificaram a contratação do escritório de advocacia “JMPM - José Peixoto de Miranda”, especialmente tendo em vista que aparentemente os serviços prestados eram corriqueiros e a contratação se deu por inexigibilidade de licitação.*
25. *Por todos os motivos expostos, o Ministério Público de Contas entende que deve ser citado o Sr. Geraldo César da Silva, Prefeito de Carmo do Cajuru, a fim de que, caso queira, defenda-se e apresente esclarecimentos adicionais acerca dos fatos noticiados na denúncia, em especial sobre: a) eventual realização de contratação direta para o preenchimento das funções públicas criadas pela Lei Complementar n. 25/2009; b) suposta nomeação da “namorada oficial” do Prefeito de Carmo do Cajuru para cargo municipal de provimento em comissão; c) contratação do escritório de advocacia “JMPM - José Peixoto de Miranda”, por meio de inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços corriqueiros na Administração Pública Municipal. “*

Assim sendo, o procedimento de contratação por intermédio de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO para serviços técnico-especializado de consultoria geral, administrativa e jurídica pelo escritório JMPM - José Peixoto de Miranda também passou a integrar o rol dos pontos denunciados.



II.2 – Da Defesa

Instado a defender-se o Denunciado, acerca da questão *sub examine*, aduziu, em apertada síntese, consoante fls. 793, 802 a 817:

- 1) **Preliminarmente**, como questão de ordem, a ausência de exame por parte da Unidade Técnica desse tribunal antes de sua citação para a apresentação de defesa, descumprindo o procedimento previsto nos arts. 301 e ss do Regimento Interno desta Corte.

- 2) **No mérito:**

2.1 - Esclarece que *"que a Prefeitura contava à época com um cargo de Procurador-Geral, anteriormente ocupado pela Drª Maria das Graças Santos e substituída pelo Dr. Wilson Santos de Medeiros, e apenas duas advogadas contratadas, Drª Simone Mendes de Almeida Pardini e Drª Maria do Carmo de Souza Machado, pessoal insuficiente para lidar com todos os processos e questões jurídicas que se apresentavam."* E, ainda, que *"de 2005 a 2012 somente a Drª Mana das Graças Santos era a única servidora efetiva do Departamento Jurídico da Prefeitura"*. Conclui que *"embora houvesse Procuradoria Jurídica criada em lei, não havia um corpo jurídico capaz para enfrentar demandas mais especializadas que se apresentavam"*;

2.2 – Assevera que *"relativamente aos serviços contratados pelo Município de Carmo do Cajuru, não restam dúvidas de que são singulares, e de que a empresa detentora é de notória especialização;"*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



2.3 – Que a natureza singular do serviço de consultoria jurídica se deu em função de que *“deveriam ser prestados os seguintes trabalhos: a) Consultoria Administrativa, nas áreas de pessoal, material, financeira organização e métodos; b) Consultoria Jurídica, nas áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Previdenciário e Direito Tributário, inclusive com a emissão de pareceres nestas especialidades;”*

2.4 – *“Para a realização desses serviços, de dupla natureza, uma do ramo de Administração Pública, outra no ramo de Direito Público, não bastaria a contratação apenas de um escritório de advocacia. Seria necessária a contratação de empresa especializada nas duas áreas (Administração Pública e Direito Público), cuja empresa e seu responsável técnico fossem registrados, inclusive perante o Conselho Regional de Administração – CRA”;*

2.5 – Para justificar a natureza singular do serviço destacou entendimentos dos doutrinadores Marçal Justen Filho e Ulisses Jacoby Fernandes;

2.6 – Justificando a notória especialização da empresa contratada, aduz que a mesma *“era detentora de notória especialização, com comprovada idoneidade e capacidade, e vinha atuando com eficiência, conhecimento e profissionalismo em outros municípios da região”;*

2.7 – Indaga: *“se preenchidos os requisitos ensejadores deste instituto, por que não realizar a contratação com fulcro nos arts. 13, inciso III, c/c 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93?”*



2.8 – Menciona diversas decisões judiciais que consideraram regulares as contratações da empresa JPM por meio do procedimento de inexigibilidade de licitação;

2.9 – Arremata afirmando que “*não houve a contratação de Consultoria Jurídica, por meio de inexigibilidade de licitação para a realização de serviços corriqueiros, mas sim de alta complexidade, que demandavam conhecimentos em diversas áreas afetas à Administração Pública.*”

II.3 – Análise

II.3.1 – Quanto à Preliminar Suscitada

Concernentemente à preliminar suscitada no sentido de que a ausência de exame por parte da Unidade Técnica desse tribunal antes de sua citação para a apresentação de defesa ofende o procedimento previsto nos arts. 301 e ss do Regimento Interno desta Corte, *data venia*, **o § 1º do art. 307¹ prevê o encaminhamento dos autos para análise técnica depois da citação do denunciado.**

Ressalte-se que tal procedimento é também aplicado nos processos de representação em função do art. 311, RITCEMG.

Não obstante, em face da manifestação do Órgão Ministerial (fls. 777 a 779) tem-se que tal ocorrência em nada prejudicou o direito ao contraditório do denunciado, estando, pois, s.m.j., superada a questão.

¹ Art. 307. Havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa.

§ 1º Apresentada a defesa, serão os autos encaminhados à unidade técnica competente para análise e manifestação conclusiva, após o que, deverão ser remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para fins do disposto no inciso IX, alínea d, do art. 61 deste Regimento.

II.3.2 – Quanto ao Mérito

Insurge o Defendente essencialmente afirmando que os serviços contratados são singulares, e que a empresa contratada (JMPM - José Peixoto de Miranda) é de notória especialização.

Em que pese toda a argumentação do defendente, com todo respeito, s.m.j., não são suficientes para fulminar o **entendimento já proferido pelo Parquet** nestes autos (fls. 777 a 779, parágrafos 20 a 24, e 890 a 898, em especial o tópico III), **o qual ratifica-se in totum.**

Conforme acertadamente manifestado pelo Órgão Ministerial, **falta singularidade nos serviços contratados, uma vez que se mostram corriqueiros.**

Até mesmo porque o pagamento foi fixo e mensal, variando somente em relação aos procedimentos judiciais realizados, que também possuíam tabela em valores fixos.

Assim deveriam ser realizados pelo corpo funcional jurídico da Prefeitura, ou, na impossibilidade, por contratação de serviços de advocacia por intermédio de procedimento licitatório.

A jurisprudência desta c. Corte de Contas traduzida pela **Consulta n. 888. 126**, Rel. Cons. Wanderley Ávila, colacionada pelo *Parquet*, anteriormente destacada, esclarece solarmente a questão.

A falta de singularidade se torna cristalina quando o próprio denunciado fez juntar aos autos cópia do Processo nº 102/09, referente ao Convite nº 72/09 (fls. 82 a 320) cujo objeto foi "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA, JURIDICA BEM COMO PATROCÍNIO DE DEFESA DE CAUSAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS, ou seja o mesmo da Inexigibilidade de Licitação que ensejou a denúncia *sub examine*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Quanto à notoriedade da empresa JMPM - José Peixoto de Miranda, com todo respeito, a questão não fez parte da denúncia, bem como não é o ponto combatido na Inexigibilidade em apreço. Não obstante, não basta a notoriedade da contratada, deve também o serviço ser singular, consoante disposto no inciso II, art. 25, Lei Federal nº 8.666/93².

Por fim, a contratação de serviços de advocacia pela administração pública deve ser feita, em regra, por meio de licitação. É o que defende a Advocacia-Geral da União (AGU) na Mensagem nº 519, enviada ao Supremo Tribunal Federal (STF) para o julgamento da **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 45**.³

Acerca das condições para a inexigibilidade, assevera acertadamente a AGU:

"Segundo a Lei nº 8.666/1993, dois requisitos são necessários para que a competição seja inviável e a contratação possa ser feita sem licitação: os serviços precisam ser de natureza singular e os profissionais ou empresas contratadas devem possuir notória especialização.

Logo, apenas aqueles serviços advocatícios revestidos de singularidade e, assim, executáveis somente por profissionais dotados de notória especialização, são passíveis de contratação direta, sem a observância do regular procedimento licitatório", destaca.

Não se enquadram nesse caso aqueles serviços de advocacia comuns, isto é, cujo grau de singularidade e complexidade não se revelem idôneos para autorizar o abandono da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração", ressalta o advogado da União."

² II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

³ Disponível em < http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/456794 > Acesso em 03/05/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



In casu, s.m.j., o requisito da singularidade não se fez presente.

III - CONCLUSÃO

Ex positis, referente à denúncia formulada pelo Sr. Marcelo Arruda de Faria e aditada pelo *Parquet*, acerca da **contratação do escritório de advocacia JPM – José Maria Peixoto de Miranda**, por intermédio de Inexigibilidade de Licitação, conclui-se, s.m.j., que **o requisito da singularidade do serviço não se fez presente**.

Assim, os serviços deveriam ser realizados pelo corpo funcional jurídico da Prefeitura, ou, na impossibilidade, por contratação de serviços de advocacia por intermédio de procedimento licitatório.

À consideração superior.

DCEM/2ª CFM, 04 de maio de 2017.

Rogério César Costa Álvares
Analista de Controle Externo

TC 1210-3