

Processo n.: 1.127.712
Natureza: Representação
Relator: Conselheiro Durval Ângelo
Órgão/ Entidade: Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru
Juízo de Admissibilidade: 07/10/2022
Autuação: 07/10/2022

Análise inicial

I – Relatório

Tratam os autos de representação oferecida pela vereadora da Câmara Municipal de Carmo do Cajuru, Sra. Débora Nogueira da Fonseca Almeida, em face do Processo n. 219/2020, Inexigibilidade n. 01/2020, realizado pela Prefeitura de Carmo do Cajuru, objetivando a:

Prestação de serviços jurídicos especializados de consultoria e assessoria aos órgãos pertencentes a Administração Pública, em assuntos jurídicos de alta complexidade, incluindo emissão de pareceres.

Em síntese¹, a representante informa que o escritório contratado, Pontes Matos Sociedade de Advogados, é o mesmo que atua em defesa do atual Prefeito de Carmo do Cajuru em diversos processos junto a este Tribunal de Contas, cuja assessoria jurídica perante esta Corte é paga com recursos dos cofres públicos municipais.

Questiona a legalidade da contratação, considerando que a Prefeitura de Carmo do Cajuru conta com Procuradoria própria, prevista em Plano de Cargos específico e com Procurador-Geral com cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, cujo vencimento é menor que o pago mensalmente ao escritório contratado por meio da inexigibilidade.

¹ Peça 1.

Destaca que a contratação foi realizada sem pesquisa de preço e cotações de empresas do ramo.

O Conselheiro Presidente recebeu a documentação como representação, determinando sua autuação e distribuição ao Relator (peças 3 e 4).

Instada a manifestar-se, esta Unidade Técnica sugeriu diligência² devido à insuficiência de documentos necessários à análise das supostas irregularidades apontadas na denúncia.

Nesse contexto, caberia ao Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru, encaminhar a este Tribunal de Contas a documentação abaixo relacionada:

- cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do Processo n. 219/2020, Inexigibilidade n. 01/2020, que resultou na contratação do escritório Pontes Matos Sociedade de Advogados, incluindo o respectivo contrato e todos os termos aditivos firmados entre as partes, com vigência até 21/01/2024;
- relatório resumido da efetiva prestação de serviços à municipalidade pela contratada (Pontes Matos Sociedade de Advogados) no período de 2020 a 2023 (pareceres, laudos, iniciais/manifestações em ações judiciais e extrajudiciais, incluindo esta Corte de Contas etc.);
- cópias dos atos de nomeação e exoneração de eventuais servidores ocupantes de cargos de Procurador Municipal no período de 2020 a 2023;
- esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos apresentados pela representante.

Em atendimento, encaminhou-se aos autos a documentação disponível no SGAP como peças 12 a 17.

² Peças 6 e 8.

Em sequência, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise inicial.

II – Fatos e Fundamentos

1. Da contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica

Na peça inicial³, a representante questiona a legalidade da contratação, considerando que a Prefeitura de Carmo do Cajuru conta com Procuradoria própria, prevista em Plano de Cargos específico e com Procurador-Geral com cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, cujo vencimento é menor que o pago mensalmente ao escritório contratado por meio da Inexigibilidade n. 01/2020.

A representante comunica que o escritório contratado, Pontes Matos Sociedade de Advogados, é o mesmo que atua em defesa do atual Prefeito de Carmo do Cajuru em diversos processos junto a este Tribunal de Contas, cuja assessoria jurídica perante esta Corte é paga com recursos dos cofres públicos municipais.

Em resumo, em esclarecimentos trazidos a esta Corte⁴, a Prefeitura de Carmo do Cajuru, por meio de procurador regularmente constituído, informa *que o Escritório Pontes Matos Sociedade de Advogados tem prestado indispensáveis e excelentes serviços ao Município de Carmo do Cajuru.*

Ressalta que as demandas realizadas pelo contratado são: *estudos de casos, análises documentais, confecção de pareceres, acompanhamento processual, elaboração de peças processuais, realização de audiências, orientações ao corpo jurídico da municipalidade e despachos e sustentações orais junto aos Tribunais.*

Argumenta que *todo o serviço prestado é de extrema complexidade. Logo, considerando a notória especialização e saber jurídico do contratado que, diga-se de passagem, supera em muito o das procuradorias municipais em geral, a prestação dos serviços é de suma importância para a correta adequação jurídica da municipalidade.*

³ Peça 1

⁴ Peça 12.

Relata que o *escritório Pontes Matos Sociedade de Advogados apresentou à municipalidade 15 (quinze) atestados de capacidade técnica e 12 (doze) contratos formalizados com entes públicos, demonstrando claramente a sua especialização e ampla atuação na área*⁵.

Aduz que a contratação em tela demonstrou possuir a notória especialização do contratado, serviço técnico especializado e natureza singular do serviço, decorrente do elemento subjetivo da confiança, assim como foi realizada dentro das normas legais.

Nesse sentido, o procurador traz a conhecimento deste Tribunal julgado proferido pelo TJMG no sentido de que é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas por inexigibilidade de licitação, desde que seja demonstrada a notória especialização do prestador de serviço e a sua singularidade.

E mais, traz aos autos julgado proferido por esta Corte de Contas (Processo n. 1.015.625), de relatoria do Conselheiro Durval Ângelo, onde admite-se a possibilidade de contratação de serviços advocatícios mediante inexigibilidade de licitação, com base em nova orientação fixada por este Tribunal, à luz da Lei de Introdução ao Código Civil e da Lei Federal n. 14.039/2020⁶, que reconheceu a singularidade dos serviços de profissionais de advocacia e de contabilidade.

Pois bem. De início, cumpre esclarecer que o procedimento de inexigibilidade ora analisado foi autuado em 21/09/2020 (peça 16), e a vigência da referida Lei n. 14.039/2020 se iniciou na data de sua publicação, sendo assim, a partir de 18/08/2020.

De fato, é possível observar que a jurisprudência vem moldando seu entendimento no sentido de reconhecer a relevância do elemento da confiança para a caracterização da singularidade que justifica a contratação pela via da inexigibilidade,

⁵ Peça 13

⁶ Dispõe o art. 3º-A do Estatuto da OAB, com redação dada pela Lei Federal n. 14.039/2020, "os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização".

conforme verificado na Representação n. 1.047.990 (Segunda Câmara - Relator: Conselheiro Gilberto Diniz - Sessão: 17/09/2020).

No referido processo, o voto do Conselheiro Cláudio Terrão assinalou que o elemento da confiança deve ser aferido à luz das qualidades específicas da prestação de serviços que se mostram indispensáveis para que a execução do objeto contratual se dê segundo os parâmetros que melhor atendam aos fins da Administração, conforme transcrito a seguir:

A meu ver, o que qualifica o serviço como singular não é a habitualidade por sua demanda dentro da rotina administrativa ou a sua complexidade, abstratamente considerada, ou não apenas isso.

O que marca a singularidade é o aspecto subjetivo da prestação do serviço, avaliado sob a ótica do prestador, que envolve a metodologia empregada, a experiência específica, o elemento criativo, o traço pessoal do profissional, que agregam às atividades qualidades que as tornam distintas de todas as outras disponíveis no mercado.

[...]

A meu ver, a **singularidade se faz presente** quando, na escolha do prestador de serviços mais apto para o alcance das finalidades, incidem critérios preponderantemente subjetivos, tornando inviável a competição.

Nessas circunstâncias, tem-se por configurada a inexigibilidade de licitação, em que a seleção do contratado que melhor atende aos fins buscados pela Administração Pública encontra-se dentro da esfera de discricionariedade do gestor, sem prejuízo da realização do procedimento de justificação previsto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, em que deverão estar demonstradas as razões da escolha do prestador do serviço e as justificativas do preço acordado. (Grifo nosso).

Encontra-se em semelhante sentido o acórdão da Representação n. 1.058.578 (Relator Conselheiro Durval Ângelo – Primeira Câmara – Sessão de 22/06/2021), cujo voto do Relator consigna analítico panorama jurisprudencial sobre o tema:

Começando por este último ponto abordado pelo Ministério Público (representante), referente aos dois julgados da Primeira Câmara do ano de 2019, reconheço que meu entendimento era em sentido contrário à tese das defesas, entretanto, em julgados mais recentes, tive a oportunidade de,

melhor analisando a questão à luz das inovações legislativas que se sucederam, rever minha posição para acatar a tese segundo a qual a singularidade para a contratação de serviços jurídicos e de consultoria estaria condicionada à demonstração da notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Neste sentido, trago recente julgado da Primeira Câmara, na sessão de 20/10/2020, na Representação n. 1.058.875, do qual fui relator: (...)

[...]

Para não deixar dúvidas sobre a mudança de meu posicionamento, especialmente em razão de ter acompanhado o relator na Representação n. 1.058.848, julgada em 09/07/2019, que, como observado pelo Parquet, considerou irregular a contratação da empresa ADPM por inexigibilidade de licitação em condições idênticas às ora analisada, **trago a ementa do acórdão no Recurso Ordinário n. 1.076.904** interposto contra a referida decisão, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, **no qual se deu provimento, à unanimidade, para, no mérito, e, diante das alterações trazidas pela Lei n. 14.039/2020 e das razões apresentadas, considerar regular o Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 157/2014 do Município de Felício dos Santos, que culminou na contratação da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda..** Decisão acompanhada por mim e pelos demais conselheiros do Tribunal Pleno:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA E CONTÁBIL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. LEI N. 14.039/2020. MODELO DE PARECER FORNECIDO PELA CONTRATADA. INDÍCIOS DE MONTAGEM. ADMISSIBILIDADE. PROVIMENTO.

1. **Com as recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.039/2020, uma vez presentes os requisitos necessários para hipótese de inexigibilidade de licitação (art. 25, II da Lei n. 8.666/1993), incluindo a demonstração de notória especialização da empresa contratada, não há que se falar em irregularidade da contratação.**

2. Não há vedação legal de que o particular interessado em contratar com a Administração Pública forneça subsídios aos agentes públicos, tais quais modelo de peça processual e, ainda, a elaboração de parecer é prerrogativa de independência funcional.

Assim, considerando a recente e unânime decisão do Tribunal Pleno no RO n. 1.076.904, em sessão do dia 27 de janeiro do ano corrente, de objeto idêntico ao destes autos, tendo, inclusive, origem nos mesmos procedimentos investigatórios aviados pelo representante (Ministério Público) e seguindo a linha de precedentes por ele evocada, especialmente em sua peça inicial, quando da citação do Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. n. 684.973 e, em sua última manifestação, quando referenciadas a Súmula n. 106 e as Representações ns. 1.031.715 e 1.058.848, esta última reformada pelo recurso ordinário em comento, **forçosa a conclusão de que houve uma alteração no entendimento desta Corte quanto à matéria.**

Cito, ainda, recente decisão em sessão da Segunda Câmara de 29/04/2021, na Representação n. 1.084.260, publicado no Diário Oficial de Contas de 06/05/2021, que foi julgada improcedente, considerando-se regular a contratação por inexigibilidade da empresa ADPM pelo Município de Morada Nova de Minas, em objeto similar ao destes autos e com origem, também, em representação do Ministério Público. [...]

(...)

A meu ver, a nova posição desta Corte se mostra mais consentânea às recentes alterações legislativas que, em última instância, fizeram prevalecer interpretação jurisprudencial inaugurada no notório voto do Ministro Eros Grau na Ação Penal n. 348/SC, segundo o qual, para a contratação por inexigibilidade de serviços técnicos profissionais especializados jurídicos e contábeis, **“o que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança”** (Grifos nossos)

À vista disso, com as recentes alterações trazidas pela Lei Federal n. 14.039/2020, uma vez presentes os requisitos necessários para hipótese de inexigibilidade de licitação (art. 25, inc. II, da Lei n. 8.666/1993), incluindo a demonstração de notória especialização da empresa contratada, não há que se falar em irregularidade da contratação.

Logo, nada obstante a redação do art. 3º-A da Lei Federal n. 14.039/2020 iniciar pelo reconhecimento de que os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, o mesmo preceito normativo condiciona a tecnicidade e singularidade à comprovação da notória especialização do advogado e do escritório que venham a ser, por inexigibilidade de licitação, contratados.

Pois bem. A própria Lei Federal n. 8.666/1993, no seu art. 25, § 1º, define o que vem a ser notória especialização:

Art. 25. [...]

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou 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.

Aliás, sobre o assunto preleciona o professor Hely Lopes Meirelles:

"A notória especialização é o reconhecimento público da alta capacidade profissional. Notoriedade profissional é algo mais que habilitação profissional. Esta é a autorização legal para o exercício da profissão; aquela é a proclamação da clientela e dos colegas sobre o indiscutível valor do profissional na sua especialidade. Notoriedade é, em última análise, para fins de inexigibilidade de licitação, a fama consagradora do profissional no campo de sua especialidade."⁷

Assim, notoriamente especializado será o profissional ou empresa que, detendo especial qualificação, desfrute de um certo conceito e se diferencie, ou seja, quando o trabalho do profissional ou da empresa for essencial e indiscutivelmente o mais adequado, principalmente quando for ele reconhecido no campo de sua atividade.

No caso em exame, verifica-se que constam dos autos (peças 12 a 16) documentos que comprovam que a empresa contratada possui notória especialização na prestação de serviços jurídicos especializados em consultoria e assessoria aos órgãos pertencentes à Administração Pública (experiência demonstrada em outros municípios e pela qualificação de seus funcionários⁸), permitindo, em tese, inferir que o seu trabalho era adequado à plena satisfação do objeto do Contrato n. 115/2020, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 25, da Lei Federal n. 8.666/1993.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 51).

⁸ Peça 13, p. 8-9.

Com relação à possível terceirização irregular dos serviços jurídicos contratados, tendo em vista que a Prefeitura de Carmo do Cajuru conta com Procuradoria própria, observa-se que a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal prevê a existência de Procuradoria-Geral do Município, nos termos da Lei Complementar n. 090/2017⁹.

A Lei Complementar n. 090/2017 assim define as competências da Procuradoria do Município:

Art. 4º - Incumbe à Procuradoria Geral do Município:

I – exercer a consultoria, assessoria jurídica e assessoria técnico-legislativa do Poder Executivo;

II - representar judicial e extrajudicialmente o Município de Carmo do Cajuru;

III - atuar na defesa jurídica do Município perante órgãos e instituições de seu interesse; IV- assistir no controle de legalidade dos atos do Poder Executivo;

V - zelar pelo cumprimento das normas jurídicas vigentes, das decisões judiciais e dos pareceres jurídicos da Procuradoria Geral do Município pela Administração Pública Municipal, mormente suas entidades, órgãos e agentes;

VI – examinar os instrumentos jurídicos de convênios, contratos, acordos e outros ajustes em que for parte ou interessado o Município de Carmo do Cajuru;

VII - promover privativamente a inscrição, o controle e a cobrança amigável, judicial e extrajudicial da dívida ativa;

VIII – examinar previamente editais de licitações de interesse da Administração Pública Municipal;

IX - emitir pareceres, sob o aspecto legal, em questões de caráter econômico, financeiro, social ou administrativo, de forma a prestar orientação jurídico- normativa para a Administração Pública Municipal;

X – elaborar ou examinar anteprojetos de lei de iniciativa do Poder Executivo e minutas de decreto e portarias, bem como analisar os Projetos de Lei do Poder Legislativo, com vista à sanção ou veto do Prefeito;

XI - promover a unificação da jurisprudência administrativa e consolidação da legislação municipal, prevenindo e dirimindo controvérsias;

XII - exarar atos e estabelecer normas para a organização da Procuradoria Geral do Município;

⁹

<https://camaracarmodocajuru.mg.gov.br/arquivo/legislacao?pesquisaNumero=090&pesquisaAno=2017&pesquisaPalavra=&tipo=0&quantidade=10>

XIII – zelar pela obediência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e às demais regras da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), da Constituição do Estado de Minas Gerais (CE), da Lei Orgânica do Município de Carmo do Cajuru, e das demais leis e atos normativos aplicáveis à Administração Pública Municipal;

XIV – propor ações civis públicas para a tutela do patrimônio público, do meio ambiente, da ordem urbanística e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, assim como a habilitação do Município como litisconsorte de qualquer das partes nessas ações;

XV – orientar às entidades, órgãos e agentes públicos municipais sobre a forma do cumprimento das decisões judiciais e dos pedidos de extensão de julgados;

XVI – propor às autoridades competentes a declaração de nulidade de seus atos administrativos, quando eivados de vício;

XVII - assessorar e representar juridicamente o Prefeito, quando designada;

XVIII – participar em conselhos, tribunais administrativos, comitês, comissões e grupos de trabalho em que a instituição tenha assento, ou em que seja convidada ou designada para representar a Administração Pública Municipal;

XIX – propor as medidas pertinentes para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa e medidas cautelares, bem como submeter à apreciação do Chefe do Poder Executivo a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade por violação à Constituição do Estado de Minas Gerais, elaborando a respectiva inicial e demais peças pertinentes, bem como atuar nas ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental de interesse do Município de Carmo do Cajuru;

XX – proporcionar o permanente aprimoramento técnico-jurídico aos integrantes da carreira;

XXI - estabelecer normas e diretrizes para fluxo do processo tributário administrativo e controle de prazos, no âmbito de sua atuação;

XXII - acompanhar projetos em tramitação na Câmara Municipal, estudar as respectivas emendas, ou as leis votadas para, se necessário, consoante os interesses do Município, fundamentar razões de vetos;

XXIII - exercer outras atividades estabelecidas por lei correlatas às suas funções institucionais.

As informações trazidas aos autos (peça 15) demonstram que a nomeação do cargo público de Procurador-Geral Municipal, de livre nomeação e exoneração, ocorreu por meio da Portaria n. 408/2021.

Não obstante a extensa lista de atribuições da Procuradoria-Geral do Município, os esclarecimentos apresentados pela Prefeitura para justificar a contratação de escritório de advocacia (peça 12) informam que *não se pode exigir que o Prefeito ou o Procurador estejam habilitados para a atuação em causas não cotidianas ou que envolvam conhecimentos específico, o que permite a contratação de profissional devidamente capacitado para tanto.*

Ademais, segundo a Prefeitura, há que se levar em consideração, *o fato de que o Município de Carmo do Cajuru está situado há aproximadamente 115 (cento e quinze) quilômetros da capital mineira, local onde tramitam os processos em 2ª instância. Logo, nos casos em que existe a necessidade de realização de despachos e sustentações orais, o deslocamento do Procurador e sua ausência do Município traria inúmeros prejuízos à municipalidade, esses, inclusive, de ordem financeira.*

Observa-se também que as justificativas constantes nos autos do Processo n. 219/2020, Inexigibilidade n. 01/2020, indicam que a contratação em tela seria destinada a prestar assessoria e consultoria em assuntos jurídicos de alta complexidade, incluindo a emissão de pareceres, tarefas aos quais não seriam típicas da Procuradoria constituída no Município. Veja-se:

Justificativa: a contratação será destinada a prestar assessoria e consultoria em assuntos jurídicos de alta complexidade, incluindo a emissão de pareceres, tarefas as quais não são hoje típicas da Procuradoria constituída no Município. As demandas serão majoritariamente da Secretaria de Fazenda e Planejamento, na qual lidamos com demandas tributárias de elevada dificuldade, processos administrativos tributários, além de processos com Precatórios no Tribunal de Justiça, em Belo Horizonte, e processos que chegam às instâncias superiores da Justiça, não obstante o fato de que todas as demais pastas também serão atendidas e terão suas demandas dirimidas através de pareceres escritos e devidamente fundamentados, mormente na realização de processos licitatórios de valores vultuosos, a exemplo de grandes obras, com nível de complexidade naturalmente mais alto. (Peça 16, p. 2)

No caso em análise a Prefeitura de Carmo do Cajuru pretende contratar empresa de notória especialização em Prestação de Serviços Jurídicos Especializados de Consultoria e Assessoria aos Órgãos Pertencentes a

Administração Pública, especificamente, para a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento afeita a demandas tributárias de elevada dificuldade dentre outras demandas administrativas e judiciais, bem como, que a prática cotidiana de trabalho da Procuradoria Municipal, conquanto de reconhecida qualidade e competência, por vezes sacrifica a necessidade de maior e mais profunda reflexão e solução de questões jurídicas no âmbito do Direito Público. (Peça 14, p. 121-122)

Impende considerar que há muito esta Corte de Contas reconhece que a insuficiência do quadro de procuradores é fundamento bastante para permitir a execução indireta da assessoria jurídica, ou seja, 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. 684.672 (01/09/2004), 688.701 (15/12/2004), 708.580 (08/11/2006), 735.385 (17/10/2007), 746.716 (17/09/2008), 873.919 (10/04/2013), 887.769 (05/04/2017).

Nesse sentido também, destaca-se o entendimento exarado pelo Conselheiro Gilberto Diniz nos autos da Denúncia n. 1.015.672, deliberada em Sessão da Segunda Câmara do dia 01/03/2018:

É admitida a contratação de serviços advocatícios, por meio de licitação, quando demonstrada a ausência de pessoal em número suficiente para representar o órgão em juízo ou administrativamente nas demandas existentes.

No caso, entende-se que pode ser aplicado o que se deliberou na Segunda Câmara no dia 18/08/2019, no julgamento da Denúncia n. 1.031.498, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, cujo entendimento, com fundamento no art. 37, inc. II, e no art. 132, *caput*, da Constituição da República, foi no sentido de que haveria “liberdade dos municípios de optar pela instituição de procuradoria municipal ou pela contratação de profissionais para execução dos serviços advocatícios sobre a contratação desses serviços advocatícios não é ilimitada, o que obriga o gestor público a fundamentar sua decisão tendo em vista as peculiaridades locais, como medida que se revele mais eficiente e econômica”.

Diante desse cenário, entende-se que contratação dos serviços jurídicos em questão foi motivada em razão da alta complexidade e das peculiaridades locais, como medida que se revelou mais eficiente para o município e com absoluta discricionariedade do gestor público na opção de terceirização dos serviços jurídicos. Portanto, o apontamento complementar deve ser considerado improcedente.

No entanto, não obstante, entende-se que deva ser proposta a expedição de recomendação aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru, para que avaliem a adoção das medidas necessárias visando que as atividades rotineiras, permanentes e não excepcionais do Órgão, coincidentes com aquelas atribuídas à Procuradoria-Geral do Município, sejam realizadas por servidores dos quadros da Prefeitura, e, caso seja vantajosa a terceirização destes serviços, recomenda-se que os autos fossem melhor instruídos, com a apresentação de justificativa circunstanciada da sobrecarga de trabalho em razão do número insuficiente de profissionais do direito.

Por fim, a irregularidade apontada pela representante também reside no fato de que o escritório contratado, Pontes Matos Sociedade de Advogados, é o mesmo que atua em defesa do atual Prefeito de Carmo do Cajuru em diversos processos junto a este Tribunal de Contas, cuja assessoria jurídica perante esta Corte é paga com recursos dos cofres públicos municipais.

Para atender às demandas judiciais, consultivas e contenciosas do Município de Carmo do Cajuru, observa-se, na proposta de atuação jurídica da Pontes Matos Sociedade de Advogados (peça 16, p. 12-14), os seguintes serviços a serem prestados:

- a) Assessoria ao Município e aos órgãos pertencentes à administração pública referentes aos atos e procedimentos legais permitidos durante a gestão.
- b) Acompanhamento jurídico com a elaboração das peças e recursos necessários, distribuição de memoriais e sustentação oral, nos processos de interesse do Município, junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Tribunal Regional do Trabalho, Tribunal Regional Federal, Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.
- c) Elaboração de pareceres jurídicos quando requisitado pelo Município, acerca de temas de relevância para a administração pública.
- d) Assessoria e consultoria jurídica ao Município, através de emissão de pareceres jurídicos de alta especialidade técnica, relativos aos temas

atinentes às licitações e contratos, execução orçamentária e gestão patrimonial.

[...]

E mais, segundo a ata da reunião da comissão de licitação (peça 14, p. 151), *o contrato de serviços técnicos profissionais especializados alcançaria atividades relacionadas com assessoria e consultoria, auditoria de atos jurídicos em geral, elaboração de defesas administrativas junto ao Tribunal de Contas, orientação jurídica e legal ao Gabinete do Prefeito, reestruturação de planos de carreiras e de cargos e salários etc.*

O relatório resumido apresentado pela Administração Municipal (peça 12, p. 3-6), referente aos serviços prestados à municipalidade pela contratada (Pontes Matos Sociedade de Advogados), no período de 2020 a 2023, inclui, em suma, acompanhamento e manifestações em processos SEI, análise documental e parecer em assuntos administrativos, bem como acompanhamento e defesa em processos desta Corte de Contas (Processos 1107636, 1098507, 1114655, 1127167, 1141452).

Em pesquisa no banco de dados do SGAP, observa-se que os processos supracitados tratam de representação oferecida pela vereadora da Câmara Municipal de Carmo do Cajuru, Sra. Débora Nogueira da Fonseca Almeida, em face de possíveis irregularidades formais em procedimentos licitatórios, assim como em razão de supostas irregularidades referentes a contratações temporárias, tendo como representado o Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru.

Como se vê, as possíveis irregularidades apontadas nessas representações, trazidas pela Administração Municipal, são atinentes as atribuições do cargo que o Sr. Edson de Souza Vilela ocupa na Administração Municipal.

Neste ponto, impende registrar o posicionamento professado por esta Corte no Recurso Ordinário n. 958.095, em Sessão Plenária, de 30/10/2019, de relatoria do Conselheiro Durval Ângelo, no qual foi decidido que *agentes públicos podem ser representados pela advocacia pública*¹⁰, desde que tenham sido demandados, judicial ou

¹⁰ Ou por advogados contratados com recursos públicos.

extrajudicialmente, para se defenderem por atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, na defesa do interesse público, enquanto ocupavam cargos na Administração e desde que não haja interesse convergente com o da Administração.

Diante de todo o exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência da denúncia neste item.

2. Da ausência de pesquisa de preços

Segundo a representante¹¹, a contratação em tela foi realizada sem pesquisa de preço e cotações de empresas do ramo.

Como se sabe, o reconhecimento e a justificativa das situações de inexigibilidade de licitação elencadas no art. 25 da Lei Federal n. 8.666/1993, demandam a formalização de um procedimento de inexigibilidade, do qual constará a justificativa do preço contratado, conforme dispõe o inciso III do parágrafo único do art. 26 da citada lei.

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:

[...]

III - justificativa do preço.

No caso ora analisado, a empresa contratada (Pontes Matos Sociedade de Advogados) apresentou a sua proposta de honorários para a prestação dos serviços

¹¹ Peça 1.

de consultoria e assessoria jurídica ao Executivo Municipal, no valor anual de R\$129.600,00, perfazendo o montante mensal de R\$10.800,00 (peça 16, p. 10-15).

Compulsando os autos do procedimento de inexigibilidade de licitação, ora examinado, juntado às peças 14 e 16 do SGAP, constata-se que não há nenhuma alusão a respeito dos critérios que foram adotados para justificar o preço contratado, em violação ao referido dispositivo legal.

No parecer jurídico que respaldou a contratação direta (peça 14, p. 117-149), o Procurador-Geral alerta que *a pesquisa de mercado procura atender a necessidade de adequação da definição do objeto aliada a avaliação dos preços praticados no mercado a fim de evitar a ocorrência de superfaturamento ou preços inexequíveis.*

Segundo o Procurador-Geral, *por se tratar de procedimentos de inexigibilidade é necessária a apresentação de cotações, contratos ou atas, que evidenciem que os preços praticados realmente coadunam com os de mercado, demonstrando a coerência entre o binômio custo x benefício, lembrando que, embora estejamos tratando de uma inexigibilidade de licitação, ainda é ônus da administração demonstrar que efetuou a melhor contratação para a administração.*

Ou seja, o preço dos serviços contratados diretamente por meio de um processo de inexigibilidade de licitação deve ser fixado a partir da realização de uma pesquisa de mercado, de modo a refletir a média dos preços praticados por outros profissionais ou empresas que desempenham os serviços a serem contratados.

Nesse sentido, ao examinar a matéria, esta Corte ressaltou a necessidade imperiosa da justificativa do preço contratado em procedimento de inexigibilidade de licitação:

Conforme o enunciado do resultante do Acórdão 2380/2013 do Tribunal de Contas da União, aprovado em plenário:

É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta de preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente, ou ainda, dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal.

Isto porque, a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, visando garantir um mínimo de segurança ao interesse público, diante da natureza excepcional da inexigibilidade. Ela é constituída de pesquisa de no mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos, sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações¹². (Grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União também já dispôs sobre a matéria, *in litteris*:

[...] A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1a Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1a Câmara, 1.378/2008-1a Câmara, 2.809/2008-2a Câmara, 5.262/2008-1a Câmara, 4.013/2008-1a Câmara, 1.344/2009-2a Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009-2a Câmara, é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. É necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações. [...] (TCU. Acórdão 2380-34/13-P, j. em 04/9/2013. Rel. Min. Ana Arraes). (Grifo nosso).

No caso, não foi localizada nos presentes autos a comprovação da realização de pesquisa de mercado, indispensável para justificar a fixação do preço dos serviços contratados no valor total de R\$466.334,19¹³, razão pela qual conclui-se pela procedência do fato denunciado, relativo a alegação de ausência de justificativa de preço, em inobservância ao dispositivo do inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei Federal n. 8.666/1993.

III – Conclusão

¹² Recurso Ordinário n. 1.015.620.

¹³ Inclui valor contratual e valor dos aditamentos.

Tendo em vista a irregularidade apurada, sugere-se a citação dos **Srs. Edson de Souza Vilela**¹⁴, Prefeito do Município de Carmo do Cajuru, e **Matheus Maia Amaral**¹⁵, Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento, para que apresentem as alegações que entenderem pertinentes em razão do seguinte apontamento:

→ ausência de justificativa do preço contratado, no Processo n. 219/2020, Inexigibilidade n. 01/2020, violando o comando do art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei Federal n. 8.666/1993.

Sugere-se, ainda, seja expedida recomendação aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru para que avaliem a adoção das medidas necessárias visando que as atividades rotineiras, permanentes e não excepcionais do Órgão, coincidentes com aquelas atribuídas à Procuradoria-Geral do Município, sejam realizadas por servidores dos quadros da Prefeitura, e, caso seja vantajosa a terceirização destes serviços, recomenda-se que os autos fossem melhor instruídos, com a apresentação de justificativa circunstanciada da sobrecarga de trabalho em razão do número insuficiente de profissionais do direito.

À consideração superior.

2ª CFM/DCEM, 18 de outubro de 2023.

Manoel Bernardes Pires
Analista de Controle Externo
TC 2251-6

¹⁴ Sr. Edson de Souza Vilela, Prefeito do Município de Carmo do Cajuru, na qualidade de subscritor da autorização para contratação, dos termos de homologação/adjudicação e ratificação e signatário do contrato e respectivos aditamentos.

¹⁵ Sr. Matheus Maia Amaral, Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento, na qualidade de subscritor do pedido de contratação dos serviços de assessoria e consultoria jurídica.