



SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO DIA 27/11/08
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
CONSULTA Nº 765192

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Consulta nº 765.192

Consulente: Deputado Estadual Getúlio Neiva

Trata-se de consulta subscrita pelo deputado estadual Getúlio Neiva, protocolada neste Tribunal em 23 de outubro do corrente, por meio da qual o membro do Poder Legislativo mineiro, indaga, em síntese, sobre a possibilidade de contratação de advogados ou escritórios de consultoria e assessoria jurídica pelos municípios, ou mesmo em cidades vizinhas ao ente público, para resolver questões administrativas e jurídicas que envolvam os municípios, na Capital do Estado, sem licitação.

A consulta compreende quatro indagações, vazadas nos seguintes termos:

- 1. “É possível que seja realizada a contratação sem licitação?”*
- 2. O entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais é de que a contratação pode ser feita sem licitação, desde que o profissional possua notória especialização. Caso seja também o entendimento deste Tribunal de Contas, o que se pode entender por “notória especialização”?*
- 3. Ocorrendo a contratação, é possível que o advogado ou o escritório também defenda os interesses do Município em questões que não sejam necessariamente dentro da cidade de Belo Horizonte, mas no próprio Município e em cidades vizinhas do Ente?*



4. Havendo a possibilidade de ocorrer a contratação sem licitação, de que forma deve ser redigido o contrato? Há requisitos obrigatórios neste caso específico? “

Foram-me os autos distribuídos em 28/10/2008, me vindo, em seguida, conclusos para apreciação.

É o relatório

PRELIMINARMENTE, conheço da consulta, para respondê-la em tese, por ser o consulente parte legítima e por versar matéria de natureza financeira e operacional, “*ex vi*” do disposto na alínea “a” do inciso X e “*caput*” do art. 7º do Regimento Interno vigente - Resolução TC nº 10/96.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.



CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

MÉRITO

No mérito, vejo que a matéria versada nas questões entabuladas, tem merecido largo tratamento da doutrina e da jurisprudência pátrias.

No âmbito desta Corte, algumas consultas já foram respondidas com enfoque na contratação de advogados, das quais destaco a mais recente, aprovada à unanimidade, divulgada no “*site*” deste Tribunal – consulta de nº 735.385, da qual fui relator – levada na Sessão Plenária do dia 08/08/2007 e acrescida das considerações do Conselheiro Simão Pedro Toledo, apresentadas na Sessão do dia 17/10/2007.

Lastreado naquele entendimento, e respondendo em tese à consulta formulada, cumpre ressaltar, de início, que 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. Em regra, não devem ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais que fazem parte do plano de cargos do órgão ou entidade.

Contudo, essa regra comporta exceções, diante das situações concretas, cabendo ao Administrador Público, em cada caso, ater-se aos termos da lei e aos princípios norteadores da Administração Pública. Se o serviço advocatício for de natureza singular, por exemplo, não se inserindo nas atividades rotineiras ou habituais dos procuradores municipais, poderá o ente recorrer à contratação de advogado, valendo-se da hipótese do art. 25, inciso II da Lei 8.666/93 – que remete à inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos enumerados no seu art. 13, de natureza singular. Os motivos da contratação devem ser prévia e claramente expressos, observando-se as formalidades do art. 26 da citada Lei Nacional de Licitações. Trata-se de hipótese que tem sua regularidade vinculada não apenas à singularidade ou invulgaridade do serviço - que constituiu atributo do objeto contratado - como também à notória especialização do profissional, mediante comprovado



desempenho anterior, reconhecimento no seu campo de atuação e formação jurídica especializada.

Na hipótese em tela, porém, a questão não me parece cingir-se à característica especial e incomum do objeto contratado, mas à inexistência de procuradores suficientes para defender o Município fora de sua sede. Trata-se da possibilidade de se recorrer a advogados ou escritórios de advocacia para questões jurídicas ou administrativas comuns, rotineiras, afeitas à dinâmica operacional do ente público, quando o quadro de advogados do ente for insuficiente para a tarefa demandada.

Em ambos os casos, quais sejam, quando o Poder Público não possui profissionais especializados para a tarefa, de natureza singular, ou, se possuindo, a natureza da tarefa pretendida, pelo volume, não puder ser realizada pelos profissionais do quadro, é possível a contratação de advogado, segundo remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como assinala o conceituado Jacoby Fernandes, em sua importante obra *Vade-Mécum das Licitações e Contratos*, 2ª Ed, Editora Fórum (ps. 239 e 241).¹

Neste passo, a figura que mais se ajusta ao cerne da consulta é a contratação por meio do **credenciamento**.

Mesmo inexistindo lei específica que cuide do sistema de credenciamento, trata-se de procedimento reconhecido pela doutrina e também pelo Tribunal de Contas da União e recomendada por aquele órgão de controle externo, para a contratação de serviços advocatícios comuns, que possam ser realizados de modo satisfatório pela maior parte dos advogados.²Tal modelo vem sendo adotado, quando configurada a hipótese em tela, e tem ganhado força na

¹ *Serviços Advocatícios - mesmo com advogados no quadro – legalidade – TCU decidiu: “... que é admissível a contratação de serviços de advocacia, apesar da entidade ou órgão público contar com quadro próprio de advogados, ressalvando que as condições, as peculiaridades e as circunstâncias de cada caso devem ser analisadas para concluir-se pela legalidade ou ilegalidade da contratação e que o exame da conveniência e da oportunidade de efetuar a contratação compete ao administrador, que deve ater-se aos termos da lei e aos princípios norteadores da Administração Pública.” Fonte: TCU. Processo nº TCC –012.930/95-4 – Decisão 444/1996 Plenário.*

² Jacoby Fernandes - *Vade-Mécum das Licitações e Contratos*, 2ª Ed, Editora Fórum, págs 240 e 1025.



doutrina e jurisprudência, com destaque na jurisprudência do controle externo, quando a licitação para a escolha de um único contratado, mostrar-se inviável.

Na Consulta de nº 735.385, que mencionei no início deste parecer, foi acolhido o entendimento do Conselheiro Simão Pedro Toledo, que trouxe a lume a figura do credenciamento, por meio da pré-qualificação, pelo ente público, de firmas individuais ou sociedades de advogados ³. Naquela assentada, foram listados os seguintes requisitos para a contratação, pelo sistema de credenciamento, que resumidamente assim identifico:

- *que a definição da demanda por contratado observe critério uniforme e impessoal, possibilitando tratamento isonômico de todos os credenciados que satisfaçam as condições exigidas;*
- *que o objeto satisfaça à Administração, desde que executado na forma definida no Edital; e*
- *que a tabela de valores dos serviços a serem prestados, definida previamente, seja uniforme, e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para a Administração.*

Na linha de pensamento adotada no parecer do Conselheiro Simão Pedro, em adição à mencionada consulta, entendo que o sistema de pré-qualificação para o credenciamento dos advogados deve se dar em consonância com a hipótese do art. 114 da Lei 8.666/93, que preconiza a adoção do procedimento de qualificação dos interessados, pela modalidade Concorrência.

Por meio da pré – qualificação, impõe-se a observância, no que couber, dos requisitos previstos no arts. 27 a 31 da Lei Federal nº 8666/93, relacionados à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal.

³ *Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – Processo Com- 02/08997180, originário do BESC S/A Corretora de Seguros e Administradora de Bens – Sessão de 30/10/2002 – Decisão publicada no Diário Oficial daquele Estado de 06/03/2003 – referência transcrita do parecer do Conselheiro Simão Pedro Toledo – Consulta nº 735.385.*



Devo frisar, que o procedimento licitatório destinado à pré-qualificação dos futuros credenciados deve ser pautado nos princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência, com ampla divulgação do edital de pré-qualificação aos profissionais interessados na prestação de serviços advocatícios, com a indicação de condições uniformes, tabela única de remuneração, vinculação ao instrumento convocatório, além de previsão de distribuição imparcial das demandas, recomendando-se o uso do sistema de sorteio aleatório entre todos os credenciados, excluindo-se sempre os anteriormente sorteados.

Com os fundamentos expostos, e considerando o cerne da consulta formulada, parece-me, em tese, que a solução possível e adequada é o sistema de credenciamento para contratação dos serviços advocatícios, mediante a pré-qualificação dos advogados ou sociedades de advogados, quando existam demandas judiciais em que o ente seja parte e se mostre desarrazoado ou economicamente inviável o deslocamento do procurador do próprio órgão, para prestação dos serviços advocatícios.

Nestes termos, considero respondida em tese a consulta formulada.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O CONSELHEIRO RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Voto também voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.