

Processo: 986993
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: José Geraldo da Silva
Órgão: Câmara Municipal de Mariana
Partes: Antônio Marcos Ramos de Freitas, Bruno Mol Crivellari, Ricardo Reis Vale da Silva e Cor Jesu Quirino Filho
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

SEGUNDA CÂMARA – 1/10/2020

DENÚNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. EXCLUSÃO DE PARTE DO POLO PASSIVO. MÉRITO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. FALTA DE SINGULARIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação necessitam ser instruídos com a justificativa do preço, conforme determina o art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93. Tal justificativa serve para verificar a razoabilidade do valor despendido, evitando-se, assim, superfaturamentos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) excluir, preliminarmente, o Sr. Ricardo Reis Vale da Silva do polo passivo da denúncia, uma vez que não ficou demonstrada sua participação nos fatos sob exame;
- II) julgar parcialmente procedente, no mérito, a denúncia apresentada em face da contratação do escritório de advocacia Valério Rodrigues Rabello & Advogados pela Câmara Municipal de Mariana, em razão da ausência de justificativa de preço no âmbito do processo de inexigibilidade 18/2013;
- III) aplicar multa ao Sr. Bruno Mol Crivellari, Presidente da Câmara Municipal de Mariana em 2013 e 2014, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- IV) recomendar à atual administração da Câmara Municipal de Mariana que realize a indispensável cotação de preços, considerando as mais amplas fontes de pesquisa (tais como fornecedores, contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão), a fim de instruir adequadamente os procedimentos de contratação e para efeito de comparação com os preços praticados no mercado;

V) determinar a intimação das partes e, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 1 de outubro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

VICTOR MEYER
Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 1/10/2020

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada por José Geraldo da Silva em face de possíveis irregularidades na contratação do escritório de advocacia Valério Rodrigues Rabello & Advogados pela câmara municipal de Mariana. Como responsáveis pelas supostas irregularidades o denunciante indicou o então presidente da câmara municipal de Mariana, Antônio Marcos Ramos de Freitas, o presidente da comissão permanente de licitação, Ricardo Reis Vale da Silva, e o procurador legislativo, Cor Jesu Quirino Filho.

Autuada em 9/9/2016 (fl. 12), a denúncia foi inicialmente distribuída à relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho (fl. 13).

Encaminhados os autos à unidade técnica, esta apresentou estudo às fls. 16/18v., manifestando-se pela realização de diligência junto à câmara municipal, a fim de que fossem encaminhadas a esta Corte de Contas cópias dos documentos a seguir relacionados, concernentes aos exercícios de 2013 a 2016: (1) processos licitatórios ou procedimentos de dispensa ou de inexigibilidade, devidamente autuados, concernentes à contratação denunciada; (2) contratos administrativos e eventuais termos aditivos aos instrumentos firmados.

Os responsáveis acima mencionados foram intimados às fls. 52/56 e apresentaram a documentação de fls. 60/312.

Em 29/10/2018, os autos foram distribuídos à minha relatoria (fl. 317).

Após, a unidade técnica apresentou estudo às fls. 318/324, concluindo pela irregularidade do procedimento de inexigibilidade 18/2013, pelo qual se contratou o escritório Valério Rodrigues Rabello & Advogados, uma vez que não restou demonstrada a singularidade do serviço a justificar a contratação direta. Como responsáveis por tal irregularidade a unidade técnica apontou os Srs. Antônio Marcos Ramos de Freitas, presidente da câmara municipal de Mariana em 2016, e Bruno Mol Crivellari, chefe do legislativo em 2013 e 2014.

Ainda foi apontada como irregularidade a ausência de justificativa de preço no referido processo de inexigibilidade, em desconformidade com o disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993, de responsabilidade do Sr. Bruno Mol Crivellari.

O Ministério Público de Contas se manifestou às fls. 325/325v., requerendo a citação dos responsáveis.

Citados (fls. 326/332), os Srs. Antônio Marcos Ramos de Freitas e Bruno Mol Crivellari, ex-presidentes da câmara municipal, Ricardo Reis Vale da Silva, na qualidade de presidente da comissão permanente de licitação, e Cor Jesu Quirino Filho, procurador legislativo, apresentaram defesas às fls. 333/345 e fls. 348/588.

A unidade técnica realizou novo estudo às fls. 591/600, concluindo que o Sr. Ricardo Reis Vale da Silva não participou do procedimento de inexigibilidade de licitação em tela, contradizendo as razões apresentadas pelo denunciante. Concluiu, ainda, pela ratificação das irregularidades identificadas no exame técnico antecedente.

Ao final, o Ministério Público de Contas opinou pela parcial procedência dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo (arquivo/SGAP 2216312).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar processual – ilegitimidade passiva

A partir das supostas irregularidades examinadas nos autos, foram citados os Srs. Antônio Marcos Ramos de Freitas e Bruno Mol Crivellari, ex-presidentes da câmara municipal de Mariana, Ricardo Reis Vale da Silva, na qualidade de presidente da comissão permanente de licitação, e Cor Jesu Quirino Filho, procurador legislativo.

Em sede de defesa, o Sr. Ricardo Reis Vale da Silva suscitou sua ilegitimidade para ocupar o polo passivo da presente denúncia, uma vez que, diferentemente do que afirmara o denunciante, não teria exercido a função de presidente da comissão de licitação da câmara municipal de Mariana à época dos fatos denunciados.

Com efeito, consoante verificado pela unidade técnica, o referido agente público exerceu a função de pregoeiro na câmara municipal, no período da contratação denunciada, e não de presidente da CPL, posto ocupado, à época, pelo Sr. Sérgio Clarindo Teixeira.

Desse modo, considerando que não ficou demonstrada sua participação nos fatos sob exame, proponho que o Sr. Ricardo Reis Vale da Silva seja excluído do polo passivo da denúncia.

II.2 – Mérito

Conforme mencionado, o denunciante suscitou a ocorrência de possíveis irregularidades na contratação do escritório de advocacia Valério Rodrigues Rabello & Advogados pela câmara municipal de Mariana.

O contrato a que se refere o denunciante foi firmado em 30/01/2013, no valor anual de R\$ 88.800,00, em decorrência do procedimento de inexigibilidade de licitação 18/2013. Vencido o prazo inicialmente ajustado (29/01/2014), foram celebrados 3 (três) termos aditivos: em 28/01/2014 (no valor de R\$ 88.800,00), 28/01/2015 (no valor de R\$ 97.888,80) e 28/01/2016 (no valor de R\$ 108.206,16).

Após a manifestação preliminar da administração municipal, a unidade técnica entendeu pela irregularidade do procedimento 18/2013 e pela ausência de justificativa dos preços contratados, tendo em vista os seguintes fundamentos:

2.1 Apontamento: Irregularidade no procedimento 018/2013, pelo qual se contratou serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, com base no artigo 25, II, da Lei 8.666/93.

(...)

No caso em comento, a Câmara Municipal de Mariana fundamentou a inexigibilidade da licitação no inciso II supratranscrito, alegando se tratar de serviço técnico descrito no rol do artigo 13, de natureza singular, com profissional de notória especialização.

Nessa esteira, entendem alguns autores, dentre os quais cita-se Flávio Sátiro Fernandes, que a contratação de serviços advocatícios é passível de contratação direta devido às peculiaridades envolvidas nos contratos desse ramo, em especial o elemento confiança, que é fundamental para a escolha do advogado.

(...)

Contudo, não é esse o entendimento majoritário.

Inclusive, este Tribunal de Contas possui entendimento contrário manifestado nas consultas 746716 e 688701.

Na Consulta 746716, o Conselheiro Antônio Andrada respondeu que “o elemento confiança deve ser considerado de forma complementar, tendo em vista os demais requisitos estabelecidos pela Lei”.

Nos autos da Consulta 688701, o Conselheiro Elmo Braz foi adiante, afirmando que a confiança não pode ser utilizada como escusa à licitação, devendo a Administração Pública pautar seus atos sempre no interesse público.

(...)

Nos mesmos autos, respondeu o relator que o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais é de que, como regra geral, a contratação de serviços advocatícios e contábeis deve ser feita mediante licitação. Somente em casos específicos poderão os serviços técnicos ser contratados mediante inexigibilidade.

(...)

Cediço, portanto, o posicionamento dos órgãos de controle de que para que ocorra a inexigibilidade de processos licitatórios com base no inciso II do artigo 25 da Lei de Licitações, existem requisitos cumulativos.

Imprescindível a comprovação da notória especialização do contratado além da singularidade dos serviços a serem prestados.

No caso em comento, quanto à especialização, constam dos autos (fls. 112 e seguintes) documentos que comprovem a ampla experiência do contratado, com atendimento a diversas entidades públicas, experiência com magistério, além de alguns livros publicados.

Quanto à singularidade, porém, não foram carreadas provas que demonstrem sua existência.

Em que pese o objeto do contrato especificar que não se configura tarefas jurídicas rotineiras e de baixa complexidade técnica, não há documentos que corroborem a afirmação. Ao contrário, indica o objeto do contrato que a contratação se deu para realização de atividades cotidianas, *in verbis*:

(...)

Percebe-se que o objeto do contrato trata nada além de assessoria jurídica rotineira, permanente e não excepcional. Deve-se levar em conta que os serviços advocatícios não constituem, por si sós, atividades de natureza singular.

Os serviços de assessoria jurídica descritos a partir da folha 93 dos autos, envolvendo, entre outros aspectos, emissão de pareceres nos diversos ramos do direito, análises jurídicas, elaborações de minutas de editais licitatórios, representação judicial em primeira e segunda instância, são rotineiros e podem ser prestados por diversos profissionais atuantes no mercado, não havendo qualquer justificativa para a contratação direta por inexigibilidade.

Soma-se a isso, o fato de que nas notas de empenho constantes das fls. 19 e seguintes possuem como descrição dos serviços a referência genérica à “despesa com serviços de consultoria jurídica”, o que não revela a singularidade do serviço contratado.

(...)

Assim, a contratação se dará por inexigibilidade desde que estejam preenchidos os requisitos da Lei 8.666/93, não haja norma impeditiva para contratação nesses termos e eles tenham natureza singular e sejam prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, inclusive no que tange a execução de serviços de consultoria, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

(...)

Conclui-se, destarte, que a inexigibilidade da licitação impõe a não continuidade do serviço, do contrário, tornar-se-iam serviços cotidianos.

Impende destacar que o contrato nº 017/2013, firmado entre a Câmara Municipal de Mariana e o escritório advocatício Valério Rodrigues Rabello e Santana Advogados, teve duração de 12 (doze) meses, a contar de 30/01/2013.

Foram celebrados, ainda, reiterados termos aditivos, no total de 3 (três), com duração de 12 (doze) meses cada, finalizando o contrato em 29/01/2017.

Assim, não há que se falar em singularidade de um serviço que foi prestado durante 4 (quatro) anos. Pelo contrário, a duração do contrato indica que os serviços se tornaram corriqueiros, podendo ser prestados pela esmagadora maioria de advogados do mercado.

Ante todo o exposto, entende-se pela irregularidade no processo de inexigibilidade de licitação em questão, uma vez que não restou demonstrada a singularidade do serviço a justificar a contratação direta, não se vislumbrando argumentos e documentos suficientes para afastar a necessidade de realização do certame licitatório.

(...)

3.1 Apontamento: Ausência de justificativa de preço, em desconformidade ao disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, Lei 8.666/93

Outro ponto a se destacar no processo de inexigibilidade 018/2013 é a ausência de justificativa de preço.

(...)

Conclui-se que a justificativa de preços tem como objetivo evitar abusos ou desvios de poder mediante a contratação direta, resguardando a moralidade administrativa e o interesse público.

No caso em tela, não constam dos autos documentos que comprovem que os denunciados procederam a análise de preços praticados no mercado e, como já exposto acima, a justificativa de preço deve ser formalizada e acostada ao procedimento de inexigibilidade da licitação, o que não foi feito.

Corroborando a ausência de pesquisa de preços o documento juntado à fl. 311, em que o Presidente da Câmara Municipal à época, Bruno Mol Crivellari, encaminha justificativa da contratação somente com a proposta formulada pelo Dr. Valério Rodrigues Silva, sem qualquer parâmetro para comparação de preços praticados no mercado.

Ademais, pelo disposto no artigo 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, verifica-se que é necessária a elaboração de orçamento detalhado em planilha de custos unitários para a realização de licitações para a contratação de obras e serviços. Parágrafo 9º deste mesmo dispositivo prevê que esse requisito deverá ser observado tanto nos casos de dispensa quanto de inexigibilidade de licitação.

(...)

Desse modo, não somente deveria constar pesquisa prévia a justificar o preço da contratação, mas também orçamento detalhado em planilhas que expressam a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados.

Na situação em tela, o contrato foi inicialmente firmado com valor mensal de R\$7.400,00 (sete mil e quatrocentos reais), que ainda seria somado a despesas necessárias à prestação dos serviços, tais como, honorários periciais, despesas com viagens, hospedagens, fotocópias, autenticações, taxas de correio, protocolo integrado, dentre outras.

Ressalta-se, novamente, que referidos gastos não foram orçados em planilhas que demonstrassem a composição de seus custos, em desconformidade com o inciso II do §2º do artigo 7º da Lei de Licitações.

O primeiro termo aditivo manteve o valor do contrato. O segundo e terceiro aumentaram, porém, para R\$8.157,40 (oito mil cento e cinquenta e sete reais e quarenta centavos) e

R\$9.017,18 (nove mil e dezessete reais e dezoito centavos) mensais, respectivamente, conforme demonstrado em fls. 68 e seguintes.

Os montantes acima são considerados expressivos por esta Unidade Técnica, sobretudo por não constar carga horária mínima, tampouco forma da prestação dos serviços.

Ante todo o exposto, entende-se pela irregularidade no processo de inexigibilidade de licitação em questão, ante a ausência de justificativa de preço, em desconformidade ao disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, Lei 8.666/93.

Em defesa conjunta, os Srs. Antônio Marcos Ramos de Freitas e Bruno Mol Crivellari, ex-presidentes da câmara municipal de Mariana, e Cor Jesu Quirino Filho, procurador legislativo, afirmam ser assente na jurisprudência e na doutrina o entendimento de que a contratação de escritórios de advocacia pode ocorrer mediante inexigibilidade de licitação.

Afirmam, ainda, que a comissão de licitação no ano de 2013 optou por realizar a contratação direta do escritório Valério Rodrigues Rabello & Santana Advogados com fundamento no art. 25, II, c/c art. 13, II e V, da Lei 8.666/1993, com parecer favorável da procuradoria à época, sob a titularidade do Sr. Luciano Pereira Guimarães, e que foram observadas todas as fases necessárias à concretização da referida contratação.

Alegam, por fim, que a contratação ocorreu em conformidade com as regras de direito público e citam precedentes desta Corte que, segundo entendem, amparam a inexigibilidade de licitação em exame.

Após analisar a manifestação dos responsáveis, a unidade técnica concluiu pela manutenção das irregularidades mencionadas no exame antecedente, destacando, ademais, que os defendentes não se manifestaram especificamente sobre o apontamento relativo à ausência de justificativa do preço contratado, tendo afirmado genericamente que todas as fases necessárias para a contratação mediante inexigibilidade foram observadas.

O Ministério Público de Contas, opinou pela procedência da denúncia no tocante à ausência de justificativa de preço, mas não se manifestou sobre a irregularidade da contratação em si.

Primeiramente, quanto ao apontamento de irregularidade relativo à falta de singularidade do serviço a justificar a inexigibilidade em questão, é preciso reconhecer que, a partir da inovação legal promovida pela recentemente publicada Lei 14.039/2020, a controvérsia sobre esse tipo de contratação direta passou a ter outra perspectiva nas esferas administrativa, controladora e judicial.

Segundo dispõe o art. 1º da referida lei, os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização. De acordo com a norma (art. 1º, parágrafo único), considera-se de notória especialização “*o profissional ou a sociedade de advogados 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*”.

A meu ver, não significa dizer, a partir da inovação trazida pela Lei 14.039/2020, que os serviços profissionais de advogado sejam automaticamente considerados singulares, na medida em que a própria norma restringe o conceito de notória especialização aos casos em que o conceito do profissional permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No entanto, o fato é que não está em discussão, no caso concreto, a especialização do escritório de advocacia Valério Rodrigues Rabello & Advogados, haja vista que, segundo a unidade

técnica, “constam dos autos (fls. 112 e seguintes) documentos que comprovem a ampla experiência do contratado, com atendimento a diversas entidades públicas, experiência com magistério, além de alguns livros publicados”.

Sendo assim, considerando que, sob a ótica da unidade técnica, a irregularidade consistiria apenas na ausência de provas que atestassem a singularidade dos serviços contratados, e que, a partir das disposições da Lei 14.039/2020, os serviços advocatícios passam a ser considerados singulares, por sua própria natureza, quando comprovada a notória especialização, entendo que o caso sob exame situa-se numa zona no mínimo controversa, o que afasta eventual aplicação de sanção.

Cumprido destacar, por outro lado, que os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação necessitam ser instruídos com a justificativa do preço, conforme determina o art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93. Tal justificativa serve para verificar a razoabilidade do valor despendido, evitando-se, assim, superfaturamentos.

Nem mesmo a urgência ou qualquer outra circunstância que enseje a contratação direta exige o administrador público de adotar medidas com vistas a garantir que o valor a ser pago se compatibiliza com o de mercado.

No caso em análise, além de não constar dos autos documentos que comprovem que os preços inerentes aos serviços pretendidos eram compatíveis com aqueles praticados no mercado, não foi elaborado pela administração orçamento detalhado em planilha de custos unitários, em descumprimento ao disposto no art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993.

Por essa razão, caracteriza-se como irregular a contratação em exame por ausência de justificativa de preço, pelo que, na mesma linha dos órgãos técnico e ministerial, considero procedente este apontamento, de responsabilidade do Sr. Bruno Mol Crivellari, presidente da câmara municipal de Mariana em 2013 e 2014 (e responsável pela homologação do procedimento de contratação e pela assinatura do contrato), a quem proponho seja aplicada multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto na fundamentação, proponho que a denúncia apresentada em face da contratação do escritório de advocacia Valério Rodrigues Rabello & Advogados pela câmara municipal de Mariana, seja julgada parcialmente procedente, em razão ausência de justificativa de preço no âmbito do processo de inexigibilidade 18/2013.

Proponho que seja aplicada multa ao Sr. Bruno Mol Crivellari, presidente da câmara municipal de Mariana em 2013 e 2014, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Proponho, ainda, que seja recomendado à atual administração da câmara municipal de Mariana que realize a indispensável cotação de preços, considerando as mais amplas fontes de pesquisa (tais como fornecedores, contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão), a fim de instruir adequadamente os procedimentos de contratação e para efeito de comparação com os preços praticados no mercado.

Intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *