

**Processo:** 1084388  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
**Representada:** Prefeitura Municipal de Itaguara  
**Responsáveis:** Álisson Diego Batista Moraes, Angélica Paula de Lima  
**Procurador:** Dalvo Martins Bemfeito, OAB/MG 168.794  
**MPTC:** Procuradora Elke Andrade Soares de Moura  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**PRIMEIRA CÂMARA – 25/4/2023**

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA, AUDITORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO TRIBUTÁRIA. RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS FISCAIS, PREVIDENCIÁRIOS E FINANCEIROS. FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. GESTORA DE CONTRATOS DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE ATRIBUAM ENVOLVIMENTO MÍNIMO NOS FATOS NOTICIADOS. ACOLHIMENTO. MÉRITO. BURLA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO E AO DEVER DE LICITAR. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. VALOR CONTRATUAL. VALOR MÁXIMO DA REMUNERAÇÃO A SER PAGA AO PROFISSIONAL CONTRATADO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Na falta de apontamento específico atrelado à atuação da gestora de contratos do município, tampouco de elementos que atribuam envolvimento mínimo nos fatos noticiados, deve-se acolher a preliminar de ilegitimidade passiva arguida, com a sua consequente exclusão do feito, visto que não é parte legítima para compor a relação processual.
2. Este Tribunal, mediante alteração jurisprudencial, passou a admitir a terceirização de serviços jurídicos, nos termos da Consulta n. 1076932, que revogou o entendimento anterior que legitimava, apenas excepcionalmente, semelhante forma de contratação.
3. Em face das circunstâncias da situação examinada, considerando a carência de servidores com *expertise* para a execução do objeto pretendido, a precariedade da estrutura interna e a gama de processos atrelados a outras demandas, e ainda em observância à alteração no entendimento deste Tribunal sobre o tema, admitindo a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito da Administração Pública, afasta-se o apontamento de burla ao princípio constitucional do concurso público.
4. À vista da jurisprudência desta Casa que admite a contratação de serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil e financeira por inexigibilidade de licitação, e diante da inexistência de indícios concretos de dolo ou erro grosseiro, deve ser julgado improcedente o apontamento atinente à burla ao princípio constitucional do procedimento licitatório, devido à ausência de singularidade de objeto, em observância ao princípio da colegialidade e da segurança jurídica, aplicável à esfera controladora, nos termos do art. 30 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – Lindb.

5. É possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, devendo constar no contrato o valor estimado e a dotação orçamentária própria de serviços de terceiros. Para tanto, o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço, conforme entendimento assentado nas Consultas n. 784367 e n. 851549.
6. A indicação da dotação orçamentária que irá comportar os gastos públicos decorrentes da execução dos contratos é exigência legal, prevista nos arts. 14 e 55, V, da Lei n. 8.666/1993, que não pode ser prescindida, uma vez que visa demonstrar a existência e a reserva de recursos no orçamento municipal, bem como a regularidade da despesa perante o planejamento do órgão contratante.

### ACÓRDÃO

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

- I) acolher, na preliminar, a alegação de ilegitimidade passiva suscitada pela Sra. Angélica Paula de Lima, com a sua consequente exclusão do feito;
- II) julgar, no mérito, parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade da Representação, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de sanção aos responsáveis, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação;
- III) recomendar ao atual prefeito de Itaguara e ao procurador jurídico do município que, em futuros procedimentos licitatórios com objetos similares, orientem os respectivos servidores responsáveis a:
  - a) realizar a devida estimativa do valor contratual e do valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional contratado, observando a necessidade de orçamento detalhado em planilhas dos custos unitários dos serviços contratados, em anexo ao edital, nos termos dos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, ambos da Lei n. 8.666/1993;
  - b) fazer constar, na fase interna, no edital e no contrato, a respectiva dotação orçamentária, nos termos dos arts. 14 e 55, V, da Lei n. 8.666/1993;
- IV) determinar a intimação dos responsáveis por meio do DOC, e do atual prefeito de Itaguara e do procurador jurídico do referido município por via postal, bem como do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ora representante, na forma regimental;
- V) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Processo 1084388 – Representação  
Inteiro teor do acórdão – Página 3 de 18

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de abril de 2023.

**DURVAL ÂNGELO**

Presidente

**ADONIAS MONTEIRO**

Relator

*(assinado digitalmente)*

**PRIMEIRA CÂMARA – 25/4/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação oriunda do desmembramento do Processo n. 1071592<sup>1</sup>, formulada pelo Ministério Público de Contas, peça n. 4, págs. 3/43, instruída com a documentação anexada às págs. 44/83 da peça n. 4, em face da pessoa jurídica JNS Assessoria e Consultoria Sociedade Simples, do Sr. Álisson Diego Batista Moraes, prefeito de Itaguara à época, e da Sra. Angélica de Paula Lima, gestora municipal de contratos do referido município no exercício de 2016, em razão de supostas irregularidades na contratação, por meio do Processo Licitatório n. 3/2016, Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, Contrato n. 11/2016, da referida sociedade empresarial pela municipalidade para a prestação de serviços de consultoria, auditoria e assessoria em gestão tributária, apuradas no âmbito do Procedimento Preparatório n. 006.2019.383.

Em síntese, o *Parquet* de Contas apontou as seguintes irregularidades: a) burla ao princípio constitucional do concurso público; b) ausência de informações referentes à dotação orçamentária, valor contratual e valor máximo da remuneração paga ao profissional contratado; c) contratação de sociedade empresarial via inexigibilidade de licitação para atividade de natureza ordinária ao regular funcionamento da Administração, com conseqüente burla ao princípio do dever de licitar.

No estudo inicial, à peça n. 8, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM concluiu pela procedência de todos os apontamentos e sugeriu a citação dos responsáveis.

No despacho à peça n. 11, determinei a citação do Sr. Álisson Diego Batista Moraes, prefeito de Itaguara à época e signatário do Contrato n. 11/2016, e da Sra. Angélica Paula de Lima, gestora municipal de contratos do referido município no exercício de 2016, para apresentarem defesa e/ou documentos acerca dos apontamentos da representação e da Unidade Técnica.

Em sua defesa, à peça n. 19, a Sra. Angélica Paula de Lima alegou a ausência técnica atribuída ao cargo em análise em relação a todo conteúdo do procedimento licitatório e que, assim, não apresenta qualquer responsabilidade quanto à modalidade que fora escolhida para a contratação. Nesse sentido, suscitou sua ilegitimidade para figurar no polo passiva dos presentes autos, “uma vez que inexiste qualquer nexo causal entre qualquer conduta da Representada e as supostas irregularidade apresentadas”.

Consoante certidão anexada à peça n. 24, apesar de devidamente citado, o Sr. Álisson Diego Batista Moraes não se manifestou.

No reexame, à peça n. 25, a 3ª CFM concluiu pela pertinência das razões da defesa, já que as competências relativas aos três apontamentos da representação não seriam do gestor de contratos municipal, tampouco da fiscal de contrato. Assim, ratificou a procedência da representação apenas em relação ao Sr. Álisson Diego Batista Moraes, tendo em vista a presença de provas robustas e contundentes que caracterizariam sua conduta irregular.

No parecer à peça n. 28, o Ministério Público de Contas, ao considerar o cumprimento do devido processo legal, além dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como dos demais regramentos que norteiam o processo no âmbito desta Corte de Contas, opinou, na qualidade de *custos legis*, pelo prosseguimento do feito.

---

<sup>1</sup> Representação n. 1071592, Segunda Câmara, Sessão 5/9/2019: determinação de formação de autos apartados.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminar – Ilegitimidade passiva da Sra. Angélica Paula de Lima

Em defesa à peça n. 19, a Sra. Angélica Paula de Lima, gestora municipal de contratos à época, alegou que não foi signatária do contrato de prestação de serviços ora em análise e que não se extrai, de qualquer parte do contrato, que ela figurava como representante legal do Município. Desse modo, destacou que o carimbo e a assinatura presentes no contrato, bem como em todos os demais que preencheu em conformidade com a minuta que lhe era repassada, eram inseridos com a finalidade de controlar o serviço por ela realizado.

A Unidade Técnica, à peça n. 25, acolheu as razões de defesa apresentadas pela Sra. Angélica Paula de Lima, por entender que as irregularidades apontadas como procedentes na análise inicial não seriam de responsabilidade do gestor de contratos ou do fiscal do contrato, visto que não estariam inseridas na esfera de competência dos agentes mencionados.

O Ministério Público de Contas não se manifestou sobre o tema.

Inicialmente, para fins de contextualização, compartilho a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni<sup>2</sup>, diante da análise da teoria de Liebman, a respeito das condições da ação, *in verbis*:

Ao tratar da legitimação para agir, assim se expressa LIEBMAN: “Legitimação para agir (*legitimatío ad causam*) é a titularidade (ativa e passiva) da ação. O problema da legitimação consiste em individualizar a pessoa a quem pertence o interesse de agir (e, pois, a ação) e a pessoa com referência à qual [*nei cui confronti*] ele existe (...). Também quanto à ação, prevalece o elementar princípio segundo o qual apenas o seu titular pode exercê-la; e tratando-se de direito a ser exercido necessariamente com referência a uma parte contrária, também esta deve ser precisamente a pessoa que, para os fins do provimento pedido, aparece como titular de um interesse oposto, ou seja, aquele em cuja esfera jurídica deverá produzir efeitos o provimento pedido. A legitimação, como requisito da ação, é uma condição para o pronunciamento sobre o mérito do pedido: indica, pois, para cada processo, *as justas partes*, *as partes legítimas*, isto é, as pessoas que devem estar presentes para que o juiz possa julgar sobre determinado objeto. Entre esses dois requisitos, ou seja, a existência do interesse de agir e a sua pertinência subjetiva, o segundo é que deve ter precedência, porque só em presença dos dois interessados diretos é que o juiz pode examinar se o interesse exposto pelo autor efetivamente existe e se ele apresenta os requisitos necessários”.

A análise da legitimidade passiva, assim, perpassa primordialmente pela verificação da potencialidade de atuação dos envolvidos na participação dos fatos discutidos nos autos, porém, em exame perfunctório das questões examinadas no feito, sem levar em consideração, neste momento, fatos atinentes ao mérito.

Nestes termos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que adota a teoria da asserção, estabelece que as “[...] condições da ação, dentre elas o interesse processual e a legitimidade, definem-se da narrativa formulada inicial, não da análise do mérito da demanda (teoria da asserção), razão pela qual não se recomenda ao julgador, na fase postulatória, se aprofundar no exame de tais preliminares” (REsp n. 1561498/RJ, relator ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 1º/3/2016, DJe 7/3/2016).

---

<sup>2</sup> Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil, Volume 1 [livro eletrônico] / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. -- 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, págs. 258/259.

Nesse ponto, vale mencionar que as irregularidades apontadas pelo Ministério Público de Contas se referem à a) burla ao princípio constitucional do concurso público; b) ausência de informações referentes à dotação orçamentária, valor contratual e valor máximo da remuneração paga ao profissional contratado, e, ainda, à c) contratação de sociedade empresarial via inexigibilidade de licitação para atividade de natureza ordinária ao regular funcionamento da Administração, com consequente burla ao princípio do dever de licitar.

Todavia, mediante análise dos autos, verifiquei que, a despeito de a Sra. Angélica Paula de Lima ter sido nomeada gestora municipal de contratos, por meio da Portaria n. 1.523, de 1º de julho de 2015, pág. 93 da peça n. 5, a defendente não participou da fase interna do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, tampouco da formalização do contrato derivado do processo. Além disso, constatei que não foram assinaladas irregularidades específicas e detalhadas atreladas à atuação da agente pública e que especificassem o nexo de causalidade entre eventual conduta por ela praticada e as irregularidades apontadas.

Por fim, como bem pontuou a Unidade Técnica, à peça n. 25, “o gestor de contratos atua, via de regra, no controle de contratos administrativos, de forma a observar o cumprimento pela contratada das regras previstas no instrumento contratual”, motivo que corrobora a ausência de indícios de ingerência da servidora quanto às irregularidades apontadas pelo representante.

Ante o exposto, entendo que a Sra. Angélica Paula de Lima não é parte legítima para compor a relação processual, razão pela qual proponho que seja acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva arguida, com a sua consequente exclusão do feito.

## 2. Mérito

O Ministério Público de Contas instaurou o Procedimento Preparatório n. 006.2019.383, visando a apuração de possíveis irregularidades na contratação da sociedade empresarial JNS Assessoria e Consultoria Sociedade Simples, por diversos municípios mineiros, tendo como objeto a prestação de serviços contábeis, porém sem profissionais habilitados nesta área específica. Após analisar a natureza dos serviços prestados pela contratada, o *Parquet* Especial concluiu que a sociedade teria realizado atividades tipicamente jurídicas, que devem ser executadas por advogados devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Em relação ao município de Itaguara, a contratação da referida empresa ocorreu por meio do Processo Licitatório n. 3/2016, Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, Contrato n. 11/2016, que tinha vigência de 12 meses, podendo ser prorrogado até 60 meses, em consonância com o contrato, peça n. 5, págs. 94/101. O objeto do contrato consistia na prestação de serviços especializados para levantamentos, apuração e recuperação de valores pagos indevidamente a título de contribuição previdenciária, provenientes de diferenças detectadas na alíquota de cálculo do Risco Ambiental de Trabalho – RAT, do Fator Acidentário de Prevenção – FAT e das verbas indenizatórias (terço de férias) pelo prazo não prescricional.

Na peça inicial da representação e no relatório da Unidade Técnica, foram apontadas, à peça n. 8, irregularidades referentes à burla ao princípio constitucional do concurso público, à burla ao princípio do dever de licitar e à ausência de informações sobre o valor contratual e o valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional contratado.

Após a citação dos responsáveis, a Unidade Técnica, em reexame à peça n. 25, pugnou pela procedência de todos os apontamentos da representação apenas em relação ao Sr. Alisson Diego Batista Moraes, prefeito no exercício de 2016.

A seu turno, no parecer à peça n. 28, o Ministério Público de Contas opinou pelo prosseguimento do feito.

Registro que, em processos de representação em que o Ministério Público de Contas figura como representante, após a decisão proferida no Mandado de Segurança n. 1.0000.21.096182-7/000 (Numeração Única 0961827-18.2021.8.13.0000), em trâmite no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, tenho concedido a abertura de vista aos responsáveis após a emissão do parecer ministerial, com o objetivo de evitar eventuais arguições de nulidades, fundamentadas especialmente nos princípios da isonomia entre as partes, da ampla defesa e do contraditório e no direito da defesa de se manifestar por último no processo, em consonância com precedentes e manifestações apresentadas em processos deste Tribunal (Recurso Ordinário n. 898594, relator conselheiro José Alves Viana, sessão plenária de 12/3/2014; voto-vista do conselheiro Cláudio Couto Terrão no julgamento da Representação n. 1013189, na sessão plenária de 2/9/2020).

Não obstante, entendo que o *Parquet* de Contas, em seu parecer, à peça n. 28, não trouxe inovação quanto aos apontamentos imputados e, portanto, nenhuma nova irregularidade que pudesse ensejar responsabilização dos agentes ou pessoas jurídicas para a qual esses não tenham sido citados para se manifestar. Registro que, em sua última manifestação, o Ministério Público de Contas pontuou que, do exame dos autos, foi “constatado, *in casu*, o cumprimento do devido processo legal, tendo sido observados, além dos princípios do contraditório e da ampla defesa, os demais regramentos que norteiam o processo no âmbito do TCEMG”, razão pela qual “opina este Ministério Público de Contas, na qualidade de *custos legis*, pelo prosseguimento do feito”.

Portanto, há que se considerar, nos presentes autos, o risco de prolongamento excessivo do trâmite processual, o que comprometeria a razoável duração do processo.

Diante de tais considerações, não havendo necessidade de abertura de vista aos responsáveis após a emissão do parecer ministerial, em caráter excepcional, passo à análise do mérito da presente representação.

### **2.1. Da burla ao princípio constitucional do concurso público**

De acordo com Ministério Público de Contas, considerando que o objeto do certame objetivou a contratação de sociedade de advogados para prestação de serviços jurídicos especializados de consultoria, auditoria e assessoria jurídica em gestão tributária, com utilização de técnicas específicas para levantamento, identificação, diagnóstico e recuperação de créditos fiscais previdenciários e financeiros, por meio de medidas administrativas e judiciais, deveria prevalecer o mandamento insculpido no art. 37, II, da Constituição da República, para que tal atividade fosse exercida, precipuamente, por titular efetivo de cargo ou emprego público, salvo raras exceções, necessariamente precedido por concurso público de provas ou de provas e títulos.

Assim, em sua peça inicial, que abrangeu contratações da JNS Assessoria e Consultoria Sociedade Simples por vários municípios mineiros, o representante alegou que, ao proceder à contratação de profissionais da área jurídica mediante processo licitatório ou inexigibilidade de licitação, sem qualquer planejamento voltado à criação de cargos, empregos ou funções públicas de atividade típica de Estado (Advocacia Pública), os gestores municipais teriam violado o referido comando constitucional. Além disso, asseverou que, para a utilização de serviços advocatícios em geral, não dotados de singularidade, o Poder Público deveria ter se valido de quadro próprio de advogados, contratados por meio de concurso público, sendo que a solução legal a ser adotada pelas municipalidades não era propriamente a realização de licitação, tampouco a contratação direta por inexigibilidade de licitação (a qual requereria “serviço singular”), mas sim a realização de concurso público para o cargo de advogado ou procurador jurídico, cujo ocupante “prestaria os serviços usuais e de natureza continuada, que sequer representavam complexidade ou *expertise* (recuperação de ativos)”.

Em seu relatório inicial, à peça n. 8, a Unidade Técnica corroborou os termos da representação, considerando irregular a terceirização de serviços jurídicos promovida pela Prefeitura de Itaguara, por meio do Processo Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016. Isso porque os serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários constituem atividade típica, essencial e contínua da Administração e, assim, devem ser exercidos por servidores do quadro permanente de pessoal. Ressaltou que essa questão não é uma imposição absoluta, mas que deve ser devidamente justificada a opção administrativa para sua validade, o que demonstra a burla não apenas ao princípio constitucional do concurso público, mas também pela ausência de justificativa.

Em manifestação, a Sra. Angélica Paula de Lima alegou à peça n. 19, que não foi signatária do contrato de prestação de serviços ora em análise e que não se extrai, de qualquer parte do contrato, que ela figurava como representante legal do Município. Desse modo, destacou que o carimbo e a assinatura presentes no contrato, bem como em todos os demais que preencheu em conformidade com a minuta que lhe era repassada, eram inseridos com a finalidade de controlar o serviço por ela realizado.

Em sede de reexame, à peça n. 25, a Unidade Técnica acolheu as razões apresentadas na defesa, já que as competências relativas aos apontamentos desta representação não seriam de competência do gestor de contratos municipal, tampouco da fiscal do contrato. Assim, ratificou o entendimento apresentado apenas em relação ao Sr. Álisson Diego Batista Moraes, prefeito no exercício de 2016, tendo em vista a existência de provas robustas e contundentes que caracterizariam sua conduta irregular.

Em parecer final, peça n. 28, o Ministério Público de Contas opinou pelo prosseguimento do feito.

Primeiramente, destaco que o objeto do Contrato n. 11/2016, decorrente da Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, envolveu a “prestação de serviços especializados que serão realizados pela contratada para levantamentos, apuração e recuperação de valores pagos indevidamente a título de contribuição previdenciária, provenientes de diferenças detectadas na alíquota de cálculo do RAT/FAT (Risco Ambiental de Trabalho e Fator Acidentário de Prevenção) e verbas indenizatórias (terço de férias) pelo prazo não prescricional”, peça n. 5, págs. 94/101. De acordo com a cláusula segunda do contrato, a contratante pagaria à contratada “o equivalente a 20% (vinte por cento) do resultado obtido com os procedimentos adotados no cumprimento do objeto”.

Quanto ao tema, cumpre ressaltar que, no âmbito deste Tribunal, anteriormente à Consulta n. 1076932, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, respondida em sessão plenária de 3/2/2021, a posição prevalente era pela impossibilidade de execução de serviços técnicos contábeis ou jurídicos corriqueiros do ente por empresa contratada, uma vez que tais serviços deveriam, em regra, ser prestados por servidores ocupantes de cargos na estrutura da Administração, com as respectivas atividades afetas a tais áreas do conhecimento. É o que se pode depreender das ementas dos acórdãos transcritas a seguir:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. RECOMENDAÇÃO. Os serviços contábeis dizem respeito a serviço técnico corriqueiro, afeto ao dia a dia da Administração Pública, executados de forma continuada e permanente, não devendo, assim, ser executados por empresa contratada e sim por servidor do quadro efetivo da Entidade, aprovado em concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da CR/88. (Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n. 862347, sessão do dia 14/9/2017 da Segunda Câmara, relator conselheiro Wanderley Ávila)

[...]

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS E JURÍDICOS. INOBSERVÂNCIA DE DISPOSITIVOS DA LEI FEDERAL 8.666/93. APLICAÇÃO DE MULTA. [...] 2. É irregular a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica não realizada em caráter excepcional e extraordinário devido a existência de cargos de advogados e assessor jurídico na estrutura administrativa do órgão, por contrariar o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal Inspeção Ordinária n. 862347, sessão do dia 18/6/2019 da Segunda Câmara, relator conselheiro Wanderley Ávila)

Não obstante, em que pese o entendimento de que, em regra, as atividades jurídicas deveriam ser atribuídas a servidores de carreira, investidos mediante concurso público, admitia-se, em caráter excepcional, a possibilidade de execução indireta dos serviços de advocacia. A propósito, transcrevo excerto do voto do conselheiro Cláudio Couto Terrão, relator da Consulta n. 887769, apresentado na sessão plenária de 11/12/2013 e aprovado por unanimidade em 5/4/2017, que evidencia tal assertiva, *in verbis*:

No que concerne aos serviços de advocacia, esta Corte de Contas firmou entendimento, segundo o qual os Municípios devem possuir, no seu quadro de pessoal, um corpo jurídico mínimo de advogados para a prestação de serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais, e que, **em regra, não devem ser objeto de execução indireta. Essa regra, contudo, comporta exceções que justificam a terceirização dos serviços:**

1. situações concretas, como, por exemplo, a insuficiência do quadro de procuradores, inexistência de procuradoria estruturada ou a inviabilidade de manter quadro próprio de procuradores;
2. a singularidade do serviço, que demanda a contratação de profissional de notória especialidade, mediante inexigibilidade de licitação. (Destaquei)

Cumprido observar que no parecer emitido na Consulta 1024677, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, respondida em sessão plenária de 4/12/2019, este Tribunal afastou a tese de que a terceirização se pautaria pelas noções de atividade-fim ou de atividade-meio, e reconheceu a possibilidade de terceirização de todas as atividades, que não detenham natureza típica de Estado e que não reflitam o seu poder de império<sup>3</sup>.

Destaca-se que a singularidade dos serviços advocatícios passou a ser reconhecida, por sua natureza, desde que comprovada a notória especialização do profissional, por força da alteração introduzida no Estatuto da OAB pela Lei n. 14.039/2020, que assim dispôs:

---

<sup>3</sup> CONSULTA. LEI N. 6.019/74. TRABALHO TEMPORÁRIO. INAPLICABILIDADE À ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. APLICABILIDADE ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. TERCEIRIZAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. APLICABILIDADE PARCIAL. EXCETO PARA ATIVIDADES QUE COMPREENDEM PARCELA DO PODER ESTATAL. EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA REGIDAS PELO ART. 173 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICABILIDADE PLENA SALVO QUANDO DEMANDAR ATRIBUIÇÕES INERENTES ÀS DO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS.

[...]

2) As normas da Lei n. 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Art. 1º A Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se 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”.

Posteriormente, em se tratando de serviços jurídicos, a terceirização passou a ser expressamente admitida no âmbito desta Corte, nos termos da Consulta n. 1076932, já citada, a qual alterou o entendimento anterior, conforme se extrai da ementa transcrita a seguir:

CONSULTA. ASSESSORIA JURÍDICA. EXECUÇÃO INDIRETA. ÂMBITO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. VEDAÇÕES. PODER DE IMPÉRIO ESTATAL. LICITAÇÃO. REGRA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. SUBJETIVIDADE. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. REVOGAÇÃO DOS PRECEDENTES CONTRÁRIOS.

1) É possível a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. 2) A execução indireta dos serviços de assessoria jurídica compatível com os paradigmas legais deve observar a regra definida no art. 37, XXI, da Constituição da República, ou seja, contratação mediante a realização de procedimento licitatório.

[...]

4) Nos termos do parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno, revogam-se as Consultas nos 684.672, 708.580, 735.385, 765.192, 873.919 e 888.126, deliberadas, respectivamente, em 01/09/04, 08/11/06, 17/10/07, 27/11/08, 10/04/13 e 08/08/13.

Nesse mesmo sentido, cito os Recursos Ordinários n. 1072531 e 1076886, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, julgados pelo Tribunal Pleno em 16/9/2020, e as Consultas n. 1054024, também de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, com parecer aprovado pelo Tribunal Pleno em 10/2/2021, e n. 997805, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, aprovada pelo Tribunal Pleno em 3/3/2021.

Na situação examinada no presente processo, verifiquei, à peça n. 5, págs. 1/2, que consta declaração do departamento jurídico à época da contratação informando que não tinha estrutura e nem pessoal suficiente e qualificado para a realização dos trabalhos. Assim, o referido departamento jurídico, além de aduzir o caráter de urgência da contratação, informou que o volume de serviço havia ultrapassado o quadro da procuradoria, já que esta era composta apenas pelo procurador, por dois assessores jurídicos e um estagiário.

Outrossim, aduziu que o serviço solicitado era de natureza singular, distinto dos casos afetos à assessoria, o que demonstrava a necessidade de realização por profissional de notória

especialização. Assim, recomendou a contratação de terceiro, por inexigibilidade de licitação, para a prestação dos serviços solicitados, tendo em vista a maior possibilidade de êxito.

Ademais, destaco que, em pesquisa ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, verifiquei que, de fato, no período do contrato firmado com a empresa JNS Assessoria e Consultoria Sociedade Simples, de 15/1/2016 a 15/1/2017, incluindo o aditivo firmado, a assessoria jurídica do município de Itaguara contava com apenas dois advogados, sem prejuízo do apoio operacional de outros servidores, conforme informado em defesa.

Portanto, depreende-se que a Prefeitura de Itaguara não possuía servidores com *expertise* para a execução do objeto pretendido, de forma que a contratação de empresa especializada, dotada de capacidade técnica e instrumental, era necessária para a apuração e recuperação dos valores.

Diante do exposto, a par das teses defensivas, considerando as circunstâncias da situação examinada nos autos e diante das alegações de que a Prefeitura de Itaguara não possuía servidores com *expertise* para a execução do objeto pretendido, da precariedade da estrutura interna, da gama de processos atrelados a outras demandas, e, ainda, em observância à alteração do entendimento deste Tribunal sobre o tema, admitindo a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito da Administração Pública, proponho que o apontamento de burla ao princípio constitucional do concurso público seja julgado improcedente.

## **2.2. Da burla ao princípio constitucional do procedimento licitatório, devido à ausência de singularidade de objeto**

O representante alegou, à peça n. 4, pág. 27, que o Município realizou contratação por meio de inexigibilidade de licitação para atividades de consultoria cuja natureza do objeto não tem o condão de afastar a ampla concorrência da contratação pública. Desse modo, destacou que, mesmo se houvesse notória especialização da empresa, os serviços prestados não apresentam excepcionalidade, já que abarcam a contratação de serviços advocatícios que objetivam o resgate de créditos fiscais, previdenciários e financeiros, ou seja, de atividade comum e corriqueira da Administração.

Em exame inicial, a Unidade Técnica afirmou, à peça n. 8, que, mesmo que se entenda, em hipótese excepcional, a possibilidade de resgate de créditos previdenciários, tributários e financeiros por meio de escritório de advocacia particular, o município deve realizar a licitação. Assim, nos casos em que não for possível a realização de procedimento licitatório, o município deve realizar justificativa, bem como promover demonstração fática, sob pena de violação do art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988.

Ainda, salientou que essa questão não ocorreu no Contrato n. 11/2016, visto que não houve demonstração de que a procuradoria municipal estava em situação de necessidade de mão de obra para cumprimento de demandas jurídicas comuns da municipalidade e que não houve justificativa de que seria inviável a licitação, razão pela qual a contratação foi irregular.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, à peça n. 25, concluiu pela procedência do apontamento.

O Ministério Público de Contas, mediante parecer à peça n. 28, opinou pelo prosseguimento do feito.

Feitas essas considerações acerca do processo, observa-se que a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas questionaram a inexigibilidade de licitação devido à ausência de singularidade do objeto. Desse modo, faz-se pertinente observar as inovações legislativas trazidas pela Lei n. 14.039/2020, que alterou o Estatuto da OAB – Lei n. 8.906/1994 e o Decreto-Lei n. 9.295/1946, bem como a evolução da jurisprudência deste Tribunal, a partir da

flexibilização da contratação de serviços jurídicos e contábeis, admitindo-se a execução indireta de tais serviços, em opção mais viável do que a realização de concurso público, observadas as restrições pertinentes, nos termos do parecer emitido pelo Tribunal Pleno na Consulta n. 1054024<sup>4</sup>, em sessão de 10/2/2021.

Destaco, nesse sentido, o julgamento dos Recursos Ordinários n. 1072531 e 1076886, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, Tribunal Pleno, sessão do dia 16/9/2020, conforme ementa a seguir:

RECURSOS ORDINÁRIOS. ASSESSORIA JURÍDICA. EXECUÇÃO INDIRETA. ÂMBITO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. VEDAÇÕES. PODER DE IMPÉRIO ESTATAL. LICITAÇÃO. REGRA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. SUBJETIVIDADE. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES. PROVIMENTO PARCIAL. **1. É possível a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.** 2. A execução indireta dos serviços de assessoria jurídica compatível com os paradigmas legais deve observar a regra definida no art. 37, XXI, da Constituição da República, ou seja, contratação mediante a realização de procedimento licitatório. 3. É possível, porém, a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, dos serviços de assessoria jurídica quando caracterizados como serviço técnico especializado previsto no art. 13 da Lei n. 8.666/93, desde que comprovadas no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no art. 26 da mesma norma, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, assim considerado aquele que exige, na seleção do melhor executor, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. 4. Ainda que se trate de

---

<sup>4</sup> CONSULTA. ASSESSORIA TÉCNICA E CONTÁBIL. EXECUÇÃO INDIRETA. CONTRATAÇÃO. POSSIBILIDADE. VEDAÇÕES. PODER DE IMPÉRIO ESTATAL. LICITAÇÃO. REGRA. INEXIGIBILIDADE. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO.

1) É possível a contratação, por ente público, de serviços contábeis, inclusive assessoramento em matéria contábil, desde que sua execução não caracterize manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

2) A contratação, por ente público, de serviços contábeis, inclusive assessoramento em matéria contábil, deve fazer-se “mediante processo de licitação pública”, em obediência ao disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República.

3) É possível a contratação de serviços contábeis por inexigibilidade de licitação, quando caracterizados como serviços técnicos profissionais especializados previstos no art. 13 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que comprovadas, no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no seu art. 26, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, observando-se, para esse fim, os §§ 1º e 2º do art. 25 do Decreto-Lei n. 9.295, de 27/5/1946, nele incluídos pelo art. 2º da Lei n. 14.039, de 17/8/2020.

dispensa de licitação, a Administração Pública não está autorizada a contratar o particular por qualquer via, porquanto a contratação direta deverá ser precedida, necessariamente, de procedimento administrativo formal, que evidencie a obediência aos princípios e regras do regime jurídico administrativo, sobretudo, o disposto no art. 26 da Lei n. 8.666/93. (Grifei)

Ademais, vale observar o julgamento da Representação n. 1084215, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, Segunda Câmara, sessão do dia 14/12/2021, conforme mencionado no tópico anterior desta fundamentação, cujos excertos transcrevo a seguir:

Nesses termos, em atenção às alterações promovidas pela Lei n. 14.039/2020, que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados Brasileiros e a Lei dos Contadores, uma vez presentes elementos de caráter preponderantemente subjetivos para a seleção do prestador de serviços, assim alocando sua escolha na esfera discricionária do órgão licitante, impõe-se reconhecer o preenchimento do requisito de singularidade na própria natureza técnica das atividades a serem prestadas.

Contudo, não obstante as alterações promovidas pela Lei n. 14.039/2020, que alterou o Estatuto da OAB e o Decreto-Lei n. 9.295/1946, registro que, no julgamento da Representação n. 1024652, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão do dia 20/5/2021, foi examinada contratação por inexigibilidade de licitação, cujo objeto abarcava a prestação de serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil e financeira, na qual me manifestei da seguinte forma, consoante notas taquigráficas:

Então, basicamente, meu entendimento é que esses serviços rotineiros na área de contabilidade, essa assessoria rotineira, usual, deve ser feita, primeiramente, pelos servidores efetivos da Prefeitura. O serviço contábil deve ser realizado por eles e, caso o gestor não tenha uma estrutura adequada ou decida contratar um serviço específico de consultoria, esse serviço deve ser precedido de licitação. E a interpretação que eu faço é a partir da Constituição Federal, pela regra da licitação, do devido procedimento licitatório. Até acredito que, para a maioria dos casos, que são esses serviços rotineiros, a licitação, a livre concorrência, pode proporcionar uma contratação mais adequada e econômica para o gestor. Então, vem no sentido de que a interpretação desse conceito de serviço de natureza singular, que já é um conceito jurídico indeterminado, por si só – por isso causa tanta controvérsia tanto na doutrina quanto na jurisprudência –, deva ser interpretado nesse sentido de serviço rotineiro. Um serviço singular na área de contabilidade, por exemplo, que eu vislumbro, seria, por exemplo, se o gestor resolvesse implantar um sistema de custos até então inexistente na prefeitura. Para mim, esse seria um serviço de natureza singular. (Grifei)

Desse modo, embora entenda que os serviços rotineiros de contabilidade ou advocatícios, devem ser executados, primeiramente, pelos servidores efetivos do jurisdicionado, ou então, a depender das circunstâncias do caso, precedidos do devido procedimento licitatório, tendo em vista a jurisprudência<sup>5</sup> desta Casa que admite a contratação de tais serviços por inexigibilidade de licitação, inclusive em casos análogos ao analisado nos presentes autos, e, por fim, à míngua da existência de indícios concretos de dolo ou erro grosseiro, proponho que a representação seja julgada improcedente neste ponto, em observância ao princípio da colegialidade e da segurança jurídica, aplicável à esfera controladora, nos termos do art. 30 da Lindb.

### **2.3. Da ausência de informações referentes à dotação orçamentária, valor contratual e ao valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional contratado**

---

<sup>5</sup> A respeito cito importante precedente do Pleno desta Corte, o Recurso Ordinário n. 1076904, apreciado em sessão de 27/1/2021, relator conselheiro Sebastião Helvecio, oportunidade em que se concluiu pela regularidade da contratação por inexigibilidade de empresa, que tinha como objeto a “contratação dos serviços técnicos profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil e financeira”. Além do mais, há diversos precedentes das Câmaras deste Tribunal, tanto da Primeira quanto da Segunda Câmara.

O representante alegou, à peça n. 4, págs. 32/35, que a Lei n. 8.666/1993 determina que o preço, as condições de pagamento e a dotação orçamentária estejam presentes em todos os contratos administrativos. Nesse sentido, destacou o teor da Consulta n. 873919 que dispõe sobre a temática do pagamento de honorários por êxito e a necessidade de se estabelecer limites.

Ademais, afirmou que os contratos estariam eivados de irregularidades, uma vez que não havia previsão do valor máximo a ser pago pelo município ao profissional contratado, o que configuraria burla à modalidade licitatória adotada. No caso do Município de Itaguara, de acordo com o *Parquet* de Contas, a Prefeitura não indicou a dotação orçamentária, o valor máximo que poderia ser pago no Contrato n. 11/2016, apenas se comprometeu a pagar 20% do valor efetivamente recuperado pela contratada.

Em análise inicial, a Unidade Técnica corroborou, à peça n. 8, integralmente as alegações do representante. Nesse sentido, salientou que os empenhos destinados à contratação da referida empresa, no ano de 2016, variaram entre R\$ 31.000,00 e R\$ 15.000,00 por mês, no período de abril e novembro.

Em sua defesa, no tocante à ausência de informações referentes à dotação orçamentária, a Sra. Angélica Paula de Lima alegou, à peça n. 19, que a dotação orçamentária constou no processo de inexigibilidade de licitação e que “a cláusula sétima do contrato n. 11/2016 foi explícita ao estabelecer que todas as disposições constantes do Processo n. 3/2016, Inexigibilidade n. 1/2016, independente de transcrição, integrariam o contrato”, motivo pelo qual estaria “equivocado o apontamento de suposta irregularidade quanto a falta de indicação da dotação orçamentária no instrumento contratual”.

Em sede de reexame, à peça n. 25, a Unidade Técnica ratificou o entendimento inicial pela procedência do apontamento, mas apenas em relação ao Sr. Álisson Diego Batista Moraes, prefeito no exercício de 2016, tendo em vista a existência de provas robustas e contundentes que caracterizariam sua conduta irregular.

Em parecer, o Ministério Público de Contas opinou, à peça n. 28, pelo prosseguimento do feito.

Inicialmente, verifico que, de fato, o Contrato n. 11/2016, em sua cláusula segunda, peça n. 5, pág. 94, explicitou a opção do Município por remunerar a execução do objeto contratual mediante a fixação de honorários de êxito, estabelecendo, assim, que o preço pelos serviços advocatícios seria dado pela incidência do percentual de 20% (vinte por cento) sobre o resultado obtido com os procedimentos adotados no cumprimento do objeto.

Ainda, em conformidade com o termo de referência, peça n. 5, pág. 7, somente haveria remuneração após a efetiva entrega dos serviços, com o ingresso de recursos nos cofres públicos. Desse modo, o pagamento seria realizado em seis parcelas mensais iguais, fixas e consecutivas após a compensação dos valores recebidos, “em face de pagamentos efetuados no passado e nunca sobre os eventuais créditos futuros dos valores que o Município economizará em face da adequação da alíquota”.

Assim, o Contrato n. 11/2016 trouxe apenas a previsão da porcentagem que seria paga à empresa contratada, dissociada de qualquer estimativa segura quanto ao valor final do preço. Nesse ponto, vale mencionar que, na Consulta n. 873919, respondida em sessão plenária de 10/4/2013, de relatoria do conselheiro em exercício Hamilton Coelho, este Tribunal se manifestou acerca das premissas de remuneração de serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários, no seguinte sentido:

[...]

b) não obstante, admite-se a contratação de advogados, em caráter excepcional e extraordinário, quando o volume do serviço não possa ser absorvido pelos procuradores

municipais ou, ainda, na hipótese de inexistência de cargo de advogado nos quadros da Administração, até que o Poder Público organize sua estrutura de pessoal, observada, em todo caso, a adequada motivação, bem como as seguintes premissas:

b.1. a contratação de serviços de advocacia para resgate de créditos previdenciários indevidamente recolhidos com ajuste de honorários por êxito é possível, **devendo a remuneração do profissional ser fixada, no instrumento contratual, em valor estimado, observando-se o princípio da razoabilidade, evitando-se o desembolso de valores exorbitantes;**

b.2. os honorários de sucumbência, quando vencedor o ente público, pertencem à entidade, e não ao procurador ou representante judicial, devendo ser contabilizado como fonte de receita;

b.3. é possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, **devendo constar no contrato o valor estimado dos honorários** e a dotação orçamentária própria para o pagamento de serviços de terceiros;

b.4. o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço. (Grifei)

A respeito, em que pese a Consulta n. 873919 ter sido revogada, o entendimento quanto à exigência de previsão do valor estimado nos contratos em que houver a estipulação de honorários por êxito, em percentual sobre o valor auferido em decorrência dos serviços prestados, continua válido, por força da Consulta n. 851549<sup>6</sup>, em vigor.

Como se vê, conforme o entendimento deste Tribunal, há possibilidade de contratação mediante o pagamento de honorários por êxito, condicionado ao exaurimento do serviço, sendo que, nessa situação, a remuneração deverá ser fixada em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço que constará no instrumento contratual, em valor estimado, em observância ao princípio da razoabilidade, de modo que não seja desembolsado valor exorbitante.

Nesse cenário, em consonância com o entendimento firmado na Consulta n. 784367<sup>7</sup>, destaca-se a inadmissibilidade de o pagamento do contratado corresponder a uma percentagem dos valores efetivamente recebidos, sem qualquer estimativa de preço, tendo em vista a impossibilidade de os entes públicos firmarem contrato com valor indeterminado, na

---

<sup>6</sup> EMENTA: CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOGADO, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – POSSIBILIDADE, DESDE QUE PRESENTES OS PRESSUPOSTOS DO ART. 25, II DA LEI N. 8.666/93 – IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE CERTAME, EM QUALQUER MODALIDADE – INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO – REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO – POSSIBILIDADE DE AJUSTE DE HONORÁRIOS POR ÊXITO, FIXADO EM PERCENTUAL SOBRE O VALOR AUFERIDO OU CONTRATO DE RISCO PURO, POR MEIO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA – PREVISÃO NO CONTRATO DO VALOR ESTIMADO DOS HONORÁRIOS E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CONDICIONAMENTO DO PAGAMENTO AO EXAURIMENTO DO SERVIÇO – PRECEDENTES – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA. 1) É possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, devendo constar no contrato o valor estimado e a dotação orçamentária própria de serviços de terceiros. O pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço conforme entendimento assentado no parecer da Consulta n. 873919, de 10/04/13. [...] (Consulta n. 851549, relator conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão plenária de 18/6/2013).

<sup>7</sup> Relator conselheiro em exercício Licurgo Mourão. Sessão plenária de 5/8/2009.

dependência de evento futuro e com possibilidade de onerar exercícios financeiros futuros, isto é, quando e se os créditos fiscais forem recebidos.

Portanto, no momento da contratação, a Administração Pública já deve ter uma previsão do valor que almeja recuperar, devendo constar no contrato a ser celebrado o valor estimado dos honorários, correspondente a um percentual sobre a estimativa do crédito a ser recuperado. O valor efetivo, por outro lado, por estar condicionado ao êxito da demanda, somente será apurado após a conclusão do serviço, quando o Município terá conhecimento do exato montante sobre o qual incidirá o percentual fixado no contrato.

No caso dos autos, verifico que, de acordo com o item 14 do termo de referência, pág. 8 da peça n. 5, denominado “resultados esperados”, a Administração Municipal previu que a projeção de ingresso de recursos seria de “aproximadamente R\$ 580.000,00 (quinhentos e oitenta mil reais), calculados com base na diferença de alíquota dos últimos 60 (sessenta) recolhimentos feitos pelo contratante mês de referência inicial outubro de 2015”. Todavia, não foi juntada aos autos documentação que embasasse os cálculos do valor total estimado pela municipalidade.

Vale mencionar, nesse ponto, que, conforme certidão à pág. 120 da peça n. 5 “foi deduzido dos valores devidos ao INSS, nas competências 3/2016 a 8/2016, a importância de R\$ 756.390,63 (setecentos e cinquenta e seis mil, trezentos e noventa reais e sessenta e três centavos)”, ou seja, ingressou nos cofres públicos montante superior ao inicialmente previsto no termo de referência.

Ainda, ressalta-se que a modalidade de remuneração por êxito não exige a Administração de cumprir os requisitos previstos na Lei n. 8.666/1993, dentre eles, a apresentação de orçamento estimado em planilhas como anexo do edital, consoante os arts. 7º, § 2º, II e 40, § 2º, II.

No caso em tela, em que pese esta Corte já ter se manifestado no sentido de que “[...] é possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro”, se mostra imprescindível a presença do orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados<sup>8</sup>. No entanto, compulsando os autos, verifiquei que, de fato, não há orçamento detalhado em planilhas dos custos unitários dos serviços contratados.

Diante do exposto, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica, proponho que o apontamento atinente à ausência de informações referentes ao valor contratual e ao valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional contratado seja julgado procedente. Friso, ainda, o agravante da falta de orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados. Além disso, tal como destaquei anteriormente, não consta nos autos documentação que embasou o valor total estimado pela municipalidade quanto a todos os créditos passíveis de recuperação.

A propósito, após acolher a manifestação da Sra. Angélica Paula de Lima, gestora de contratos à época dos fatos, a Unidade Técnica ratificou, à peça n. 25, a procedência de todos os apontamentos apenas em relação ao Sr. Alisson Diego Batista Moraes, prefeito à época e signatário do Contrato n. 11/2016.

Nesse ponto, à luz do § 2º do art. 22 da Lindb<sup>9</sup>, atento à natureza da infração cometida e, ainda, considerando o caráter pedagógico que, a meu ver, deve guiar as ações deste Tribunal, entendo

---

<sup>8</sup> Especificamente nos casos de serviços que objetivam o resgate de créditos previdenciários, esta Corte já se pronunciou no âmbito da Denúncia n. 1031697 e manteve a irregularidade da ausência do orçamento detalhado em planilhas dos serviços licitados.

<sup>9</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

que não deve ser aplicada multa ao responsável, tendo em vista que os valores praticados no certame não demonstraram indícios relevantes de dispêndios desarrazoados ou excessivos, porquanto o valor efetivamente pago, por meio de seis parcelas, à empresa, em razão dos serviços contratados pelo Município de Itaguara foi de R\$ 151.278,15, uma vez que foi deduzido dos valores devidos ao INSS, nas competências 3/2016 a 8/2016, a importância de R\$ 756.390,69, conforme indicado na peça n. 5, págs. 102/116 e especificado no quadro a seguir:

<b>Parcela</b>	<b>Data da quitação</b>	<b>Valor bruto</b>
Primeira	17/5/2016	R\$ 31.635,13
Segunda	1º/6/2016	R\$ 31.208,87
Terceira	11/11/2016	R\$ 30.356,96
Quarta	14/7/2016	R\$ 26.058,48
Quinta	14/12/2016	R\$ 15.272,69
Sexta	14/12/2016	R\$ 16.746,02

Quanto às irregularidades apontadas, entendo suficiente a expedição de recomendação ao atual prefeito de Itaguara e ao procurador jurídico do Município para que, em futuros procedimentos licitatórios com objetos similares, orientem os respectivos servidores responsáveis a realizar a devida estimativa do valor contratual e do valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional contratado, observando a necessidade de orçamento detalhado em planilhas dos custos unitários dos serviços contratados, em anexo ao edital, nos termos dos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, ambos da Lei n. 8.666/1993.

Noutro giro, no que toca à falta de informação referente à dotação orçamentária no Contrato n. 11/2016, verifiquei que, na requisição de contratação, pág. 5 da peça n. 5, consta a dotação orçamentária n. 04.122.0032.2076-33903500, com o respectivo visto da contadora da Prefeitura de Itaguara. Todavia, não constou no contrato a informação mencionada.

Nesse ponto, destaco que a indicação da dotação orçamentária que irá comportar os gastos públicos decorrentes da execução dos contratos é exigência legal, prevista nos arts. 14 e 55, V, da Lei n. 8.666/1993, que não pode ser prescindida, uma vez que visa a demonstrar a existência e a reserva de recursos no orçamento municipal, bem como a regularidade da despesa perante o planejamento do órgão contratante.

Não obstante, observei que, de fato, tal como destacou a Sra. Angélica Paula de Lima, a cláusula sétima do contrato, que trata sobre as disposições finais, prevê que “fazem parte integrante deste contrato, independentemente de transcrição, todas as disposições do Processo Licitatório n. 3/2016, Inexigibilidade n. 1/2016, bem como aquelas constantes da carta proposta apresentada e as normas contidas na Lei n. 8666/93 e suas alterações posteriores”.

Nesse contexto, entendo que, a despeito de não ter constado no contrato a respectiva dotação orçamentária, em inobservância aos arts. 14 e 55, V, da Lei n. 8.666/1993, foi indicada, na fase interna, a dotação por meio da qual correriam as despesas decorrentes do contrato a ser firmado,

[...]

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

motivo pelo qual considero suficiente a expedição de recomendação ao atual prefeito de Itaguara e ao procurador jurídico do Município para que, em futuros procedimentos licitatórios, orientem os respectivos servidores responsáveis a fazer constar, na fase interna, no edital e no contrato, a respectiva dotação orçamentária, nos termos dos arts. 14 e 55, V, da Lei n. 8.666/1993.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que seja acolhida, em preliminar, a alegação de ilegitimidade passiva suscitada pela Sra. Angélica Paula de Lima, com a sua consequente exclusão do feito.

No mérito, proponho que sejam julgados parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade da representação, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de sanção aos responsáveis, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação.

Não obstante, proponho a emissão de recomendação ao atual prefeito de Itaguara e ao procurador jurídico do Município para que, em futuros procedimentos licitatórios com objetos similares, orientem os respectivos servidores responsáveis a:

- a) realizar a devida estimativa do valor contratual e do valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional contratado, observando a necessidade de orçamento detalhado em planilhas dos custos unitários dos serviços contratados, em anexo ao edital, nos termos dos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, ambos da Lei n. 8.666/1993;
- b) fazer constar, na fase interna, no edital e no contrato, a respectiva dotação orçamentária, nos termos dos arts. 14 e 55, V, da Lei n. 8.666/1993.

Intimem-se os responsáveis pelo DOC e o atual prefeito de Itaguara e o procurador jurídico do referido município por via postal, bem como o Ministério Público de Contas, ora representante, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.

\* \* \* \* \*