

Processo: 1092669
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representantes: Câmara Municipal de Munhoz representada por João Bernardes, Natanael Augusto Pereira, Joaquim Roberto da Silva, Cristóvão Bonifácio de Oliveira, Donizete Magalhães Brandão, Geovani do Carmo Maia, José Carlos Teixeira, José Cláudio Pires Cardoso e José Natalino Pereira
Representada: Prefeitura Municipal de Munhoz
Responsável: Otávio Luiz de Souza
Procuradores: Abrahão Elias Neto, OAB/MG 55.164; João Otávio Ferreira Amaral, OAB/MG 74.071-B
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 1/8/2023

REPRESENTAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. VIGÊNCIA DO CONTRATO E FORMA DE PRORROGAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. Conforme entendimento fixado por este Tribunal de Contas, é vedada a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica em âmbito municipal para funções inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.
2. Considerando as recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.039/2020, segundo a qual os serviços profissionais de advogado e contador são, por sua natureza, técnicos e singulares, aliada à demonstração da notória especialização do contratado, não há que se falar em irregularidade da contratação dos serviços técnicos de consultoria em área contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, nos termos do art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993.
3. São irregulares os aditamentos contratuais de serviços de assessoria e consultoria em contabilidade pública e jurídica consultiva e contenciosa com prorrogação de prazo, cujo objeto não possui características de serviços de caráter continuado, por infringência ao disposto no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a Representação, em razão das seguintes irregularidades apontadas em face do Processo Licitatório n. 002/2017, Inexigibilidade n. 001/2017, deflagrado pela Prefeitura do Município de Munhoz:

- a) da ilegalidade da contratação de serviços jurídicos de caráter rotineiro por licitação;
- b) da vigência do contrato e da forma de prorrogação;
- II) deixar de aplicar multa, em relação à alínea *a*, nos termos da fundamentação desta decisão;
- III) recomendar aos atuais gestores municipais que observem a tese fixada por este Tribunal de Contas, em sede de Consulta n. 1076932, segundo a qual veda a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal para funções inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade;
- IV) aplicar multa ao Senhor Otávio Luiz de Souza, Prefeito do Município de Munhoz, quanto à alínea *b*, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- V) determinar a intimação das partes da presente decisão, conforme art. 166, II, § 1º, I, do RITCEMG;
- VI) determinar, tomadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

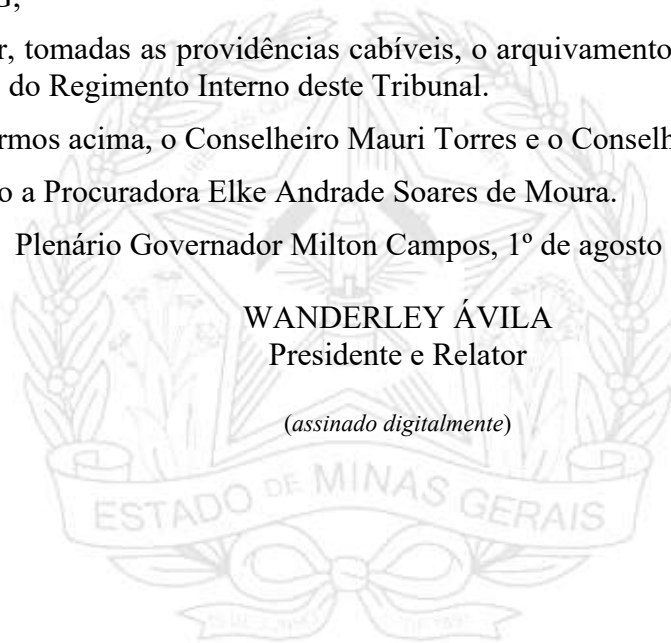
Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de agosto de 2023.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 1/8/2023

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação formulada pelos Senhores João Bernardes, Presidente da Câmara Municipal de Munhoz, Natanael Augusto Pereira, Vice-Presidente da Câmara Municipal, Joaquim Roberto da Silva, Secretário da Câmara Municipal, e pelos Vereadores Cristóvão Bonifácio de Oliveira, Donizete Magalhães Brandão, Geovani do Carmo Maia, José Carlos Teixeira, José Cláudio Pires Cardoso, e José Natalino Pereira, em face das supostas irregularidades na contratação de consultoria e assessoria jurídica pela Prefeitura Municipal de Munhoz, por meio do Processo Licitatório n. 002/2017, Inexigibilidade n. 001/2017 (peça n. 1 do SGAP).

A documentação foi protocolizada nesta Corte em 28/08/2020 (peça n. 2 do SGAP), recebida como Representação em 31/08/2020 (peça n. 3 do SGAP) e distribuída à minha relatoria em 01/09/2020 (peça n. 4 do SGAP).

Na oportunidade, encaminhei os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (peça n. 5 do SGAP), que, em sede de análise inicial da Representação, entendeu pela citação do responsável para que apresentasse defesa (peça n. 6 do SGAP).

Na mesma esteira, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas requereu a citação do responsável (peça n. 9 do SGAP).

Em sede de despacho, à peça n. 10 do SGAP, determinei a citação do Sr. Otávio Luiz de Souza, Prefeito do Município de Munhoz, para que apresentasse defesa acerca dos fatos contidos na Representação.

Devidamente citado, o Sr. Otávio Luiz de Souza apresentou defesa à peça n. 15 do SGAP.

Em análise da defesa apresentada, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios manifestou-se pela ilegalidade da contratação de serviços jurídicos de caráter rotineiro por licitação e da vigência do contrato e da forma de prorrogação, tendo concluído pela aplicação de sanção ao responsável (peça n. 18 do SGAP).

Lado outro, opinou pelo acolhimento das razões de defesa quanto à ausência de singularidade do objeto e notória especialização.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas opinou pela parcial procedência dos apontamentos, bem como a aplicação de multa ao responsável e recomendação para que não mais pratique as condutas tidas como irregulares (peça n. 20 do SGAP).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 – Da ilegalidade da contratação de serviços jurídicos de caráter rotineiro por licitação

Em síntese, os Representantes relataram ter sido celebrado contrato entre o Município de Munhoz e a empresa Amaral, Chaves e Elias Advogados Associados, com base no procedimento de inexigibilidade, com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

Sustentaram que a Prefeitura Municipal de Munhoz dispõe de Lei Complementar Municipal n. 45/2008, que prevê em seu quadro de pessoal os cargos de assessor jurídico e de consultor, não havendo nenhum servidor ocupando o cargo de consultor jurídico.

Apontaram que o contrato firmado pelo Município tem como objeto as mesmas tarefas desempenhadas pela sociedade contratada e pelo assessor jurídico, arguindo, assim, a irregularidade da referida contratação, haja vista que os serviços jurídicos, em razão de seu caráter contínuo e permanente, deveriam ser contratados por meio de concurso público, sendo uma exceção a contratação por licitação, consoante o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Em sede de análise inicial da Representação, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (3ª CFM) entendeu pela ausência de situação excepcional que justificasse a terceirização dos serviços jurídicos, haja vista que, em regra, as atribuições relativas à prestação de serviço jurídico devem ser exercidas pelos próprios funcionários do órgão ou entidade. Concluiu, então, pela ilegalidade da contratação da empresa Amaral, Chaves e Elias Advogados Associados pela Prefeitura Municipal de Munhoz para a prestação de serviços jurídicos-advocatórios (peça n. 6 do SGAP).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, à peça n. 9 do SGAP, requereu a citação do responsável para que apresentasse defesa.

Devidamente citado, o Senhor Otávio Luiz de Souza, Prefeito do Município de Munhoz, apresentou defesa, alegando, em síntese, que os serviços relativos ao contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Munhoz e a empresa contratada não se enquadram como serviços rotineiros da Procuradoria-Geral do Município (peça n. 15 do SGAP).

A 3ª CFM, em análise da defesa apresentada (peça n. 18 do SGAP), entendeu que as razões apresentadas pelo defendente não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada, concluindo pelo não acolhimento dos argumentos apresentados.

O Ministério Público de Contas, na esteira da análise realizada pela Unidade Técnica, opinou pela parcial procedência e aplicação de multa ao responsável (peça n. 20 do SGAP).

Pois bem.

Inicialmente, sobreleva destacar que o apontamento ora analisado cinge-se na contratação de serviços públicos de caráter rotineiro por licitação pública.

Conforme documentação juntada à peça n. 1 do SGAP, o objeto da Inexigibilidade n. 001/2017, Processo Licitatório n. 002/2017, consiste na contratação de consultoria e assessoria jurídica em assuntos de natureza complexa, especialmente em matéria tributária, administrativa, constitucional, financeira, gestão de saúde pública entre outros, conforme documentação.

O art. 37, inciso II, da Constituição Federal impõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;** (Grifo nosso)

O art. 131 da Carta Magna instituiu a Advocacia-Geral da União como responsável para representar a União, judicial ou extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei

Complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades e assessoramento jurídico do poder Executivo.

Nessa esteira, no âmbito Estadual, a Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu art. 128, assim estabelece:

Art. 128 – A Advocacia-Geral do Estado, subordinada ao Governador do Estado, representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que sobre ela dispuser, as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo.

Em visita ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Munhoz¹, verifico que a Lei Complementar n. 45 de 07 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a reorganização e alteração do quadro de pessoal dos servidores da Administração Pública, prevê em seu quadro de pessoal, os cargos de assessor jurídico e de consultor, conforme abaixo apresento:

GABINETE DO PREFEITO

DENOMINAÇÃO	Nº DE VAGAS	VENCIMENTOS
Chefe de Gabinete	01	Nível – VI CC
Assessor jurídico	01	Nível – VIII CC
Consultor Jurídico	01	Nível – VII CC
Controlador Interno	01	Nível – VII CC
Motorista do Gabinete	01	Nível – II CC
Recepcionista	01	Nível – I CC

No que tange à contratação da prestação desses serviços, sobreleva destacar que esta Corte de Contas já se manifestou acerca da execução indireta dos serviços de assessoria jurídica, no sentido de que a regra é a atribuição das atividades jurídicas a servidores de carreira, investidos mediante concurso público. Tal regra pode ser excepcionada quando a Administração Pública não dispuser de procuradores suficientes para representar órgão ou entidade em juízo, conforme trechos que transcrevo da Consulta n. 888.126, de minha relatoria, apreciada na sessão do Tribunal Pleno do dia 08/08/2013, vejamos:

EMENTA: CONSULTA – CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA – EXCEPCIONALIDADE – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – OBRIGATORIEDADE, SALVO COMPROVADA SINGULARIDADE DO SERVIÇO E A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL – CONFIANÇA EM RELAÇÃO AO CONTRATADO – ELEMENTO NÃO CONFIGURADOR DA INEXIGIBILIDADE – OPÇÃO POR CREDENCIAMENTO – POSSIBILIDADE – SISTEMA DE PRÉQUALIFICAÇÃO – OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, LEGALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE E ÀS NORMAS DA LEI N. 8.666/93 – CONSULTAS N. 765192, 735385, 708580, 688701, 684672, 183486, 746716, 812006, 652069 – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA.

a) Os serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais devem, em regra, ser realizados pelo corpo jurídico do próprio ente. Consultas n. 765.192 (27/11/2008), 735.385

¹ <http://munhoz.mg.gov.br/leis/Lei45.pdf>. Acesso em: 20/06/2023.

(17/10/2007), 708.580 (08/11/2006), 688.701 (15/12/2004), 684.672 (01/09/2004) e 183.486 (21/09/1994).

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

No entanto, o entendimento deste Tribunal de Contas vem evoluindo com as alterações normativas promovidas pelas Leis n. 13.429/17 e 13.467/17, que inovaram a sistemática disciplinada pela Lei n. 6.019/74 e promoveram maior amplitude na execução de atividades pela pessoa jurídica de direito privado, bem como com o Decreto n. 9.507/2018, editado pelo Poder Executivo Federal, que “dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”.

Em deliberação da Consulta n. 1.024.677, o Plenário deste Tribunal de Contas reconheceu a possibilidade de execução indireta das atividades da Administração Pública, autárquica e fundacional que não configurem exercício de parcela do poder estatal, conforme ementa abaixo transcrevo:

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.

1) As normas da Lei n. 6.019/74 referentes ao contrato de trabalho temporário se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista, mas não se aplicam à administração direta, às autarquias e às fundações públicas, para as quais o art. 37, IX, da CR/88 estabeleceu regime jurídico específico.

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. (Grifo nosso)

3) As normas da Lei n. 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista regidas pelo art. 173, da CR/88, salvo quando os serviços demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes as dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários. A vedação não se aplica caso implique contrariedade aos princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade.

[CONSULTA n. 1024677. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 04/12/2019. Disponibilizada no DOC do dia 20/12/2019. Colegiado. PLENO.]

Em recente deliberação da Consulta n. 1.076.932, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Tribunal Pleno desta Corte fixou o entendimento da possibilidade da execução indireta dos serviços de assessoramento jurídico no âmbito municipal, desde que tais atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, conforme trechos que abaixo transcrevo:

Com efeito, em face das disposições da Lei n. 6.019/74, com as alterações conferidas pelas Leis n os 13.429/17 e 13.467/17, do Decreto Federal n. 9.507/18, por aplicação analógica, e, notadamente, do parecer emitido na Consulta n. 1.024.677, considero que não há impedimento, *a priori*, para a execução indireta do serviço de assessoramento jurídico 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.

A verificação da incidência nessas vedações somente é possível a partir do cotejo com as atividades especificadas em projeto básico ou termo de referência, o que se mostra inviável no bojo da análise abstrata que se realiza em sede de consulta.

Há que se distinguir, neste ponto, a atividade jurídica contenciosa e consultiva demandada pelos municípios daquela exercida no âmbito da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal.

Nestes últimos entes federativos, a advocacia pública foi incumbida a instituições com matriz constitucional, em cujas carreiras somente se ingressa mediante concurso público de provas e títulos, por força dos arts. 131, § 2º, e 132, *caput*, da Constituição da República.

A imposição de organização em carreira e do ingresso por concurso público, conquanto expressa para a União, Estados e Distrito Federal, não foi estendida aos municípios pelo texto constitucional, do que se infere que, para estes, não incide a mesma obrigação, estando a atividade de consultoria e assessoramento jurídico regida pelas mesmas normas que todas as demais funções exercidas na seara municipal.

Por essa razão, considero que é possível, em abstrato, a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, inclusive para orientação quanto à contratação de agência para promoção de publicidade de orientação social e de caráter informativo e social, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, nos moldes delineados no art. 3º do Decreto federal n. 9.507/18.

A adoção dessa posição implica a superação da tese estabelecida nas Consultas nos 684.672, 708.580, 735.385, 765.192 e 873.919, motivo pelo qual proponho, nesta oportunidade, a expressa revogação dessas consultas. (Grifo nosso)

Nesse sentido, dentre as hipóteses que impossibilitam a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, destaca-se, no caso dos autos, a vedação das funções que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

Em relação à temática ora abordada, apresento o voto proferido nos autos Representação n. 1.072.541, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, apreciada por unanimidade na Sessão da Segunda Câmara do dia 31/03/2022, que, em análise de caso similar, entendeu pela irregularidade da contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica e expediu recomendação, conforme trechos que abaixo transcrevo:

Assim sendo, noto que, diferentemente do alegado pela defendente, a contratação do escritório de assessoria jurídica formalizada pelo DIVIPREV não está de acordo com o entendimento do Tribunal exposto na Consulta 1076932.

Da documentação juntada aos autos (p. 125-201, peça 9, e p. 02-32, peça 10), verifica-se que os serviços prestados pelos assessores jurídicos com análise de processos, pareceres técnicos e jurídicos sobre processos administrativos, inexigibilidade, dispensa de licitações, procedimento licitatório, consultoria sobre processos de aposentadoria, concessões de auxílio doença e contribuições previdenciárias, configuram atividades que coincidem com os serviços rotineiros do quadro jurídico próprio do Instituto – o que demonstra o descumprimento do item 2 da Cláusula Primeira do Contrato 06/2017.

[...]

Assim sendo, em concordância com o exposto pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, entendo que procede a irregularidade narrada na inicial, haja vista que, conforme entendimento fixado por este Tribunal na Consulta 1076932, é vedada a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal para as funções inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

No entanto, tendo em vista que, pelo que consta dos autos, os serviços contratados foram efetivamente prestados ao Instituto, entendo que não deva ser aplicada multa à responsável, sendo suficiente a expedição de recomendação à atual gestão da entidade para evitar que as falhas se repitam no futuro.

Após análise minuciosa do contrato n. 006/2017, proveniente do processo licitatório n. 002/2017, inexigibilidade n. 001/2017 (fls. 108/110, peça n. 1 do SGAP), observo que os serviços jurídicos previstos no contrato, quais sejam, de consultoria e assessoria jurídica, defesa, patrocínio ou defesas de causas judiciais ou administrativas, se assemelham com os serviços rotineiros do quadro de pessoal dos servidores da Administração Pública da Prefeitura Municipal de Munhoz, previsto na Lei Complementar n. 45/2008.

Ademais, conforme alegado pelos Representantes, em consulta ao Portal da Transparência, localizado no sítio eletrônico do Município², verifico apenas o cargo em comissão de Assessor Jurídico, ocupado atualmente pela Senhora Kennedy Pereira Cesar, não havendo, até o momento, servidor ocupante do cargo de consultor jurídico previsto no quadro de cargos de provimento em comissão, estabelecido na Lei Complementar n. 45/2008.

Assim, na esteira dos entendimentos deste Tribunal de Contas, sobretudo o fixado em sede de deliberação da Consulta n. 1.076.932, entendo pela irregularidade do contrato n. 006/2017, proveniente do processo licitatório n. 002/2017, inexigibilidade n. 001/2017, uma vez que vedada a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal para as funções inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou

² <http://www.transparenciafacil.com.br/0184302>. Acesso em: 11/07/2023.

entidade. Além disso, entendo não ter restado demonstrado nos autos demanda excessiva que justificasse a contratação desses serviços.

No entanto, tendo em vista que os serviços contratados da empresa Amaral, Chaves e Elias Advogados Associados, foram efetivamente prestados à Prefeitura do Município de Munhoz, sob o prisma da supremacia do interesse público, deixo de aplicar multa ao responsável, Senhor Otávio Luiz de Souza, Prefeito do Município de Munhoz.

Recomendo, todavia, que os atuais gestores municipais observem a tese fixada por este Tribunal de Contas, em sede de Consulta n. 1.076.932, segundo a qual veda a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal para funções inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

II. 2 – Da ausência de singularidade do objeto e notória especialização da contratada para contratação por inexigibilidade de licitação

Em síntese, os Representantes impugnaram a inexigibilidade de licitação, que se fundamenta na contratação de serviços excepcionais, conforme disposto no art. 25, inciso II, c/c art. 13, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

Asseverou que o objeto da contratação configura-se rotineiro e comum, sem exigência de qualquer conhecimento ou técnica de maior complexidade, bem como singularidade capaz de legitimar a contratação por inexigibilidade de licitação.

Em sede de análise inicial da Representação, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, à peça n. 6 do SGAP, se manifestou pela ausência de qualquer documento que comprovasse a notória especialização da sociedade contratada. Ainda, apontou a ausência de singularidade do objeto, de modo que a competição entre licitantes seria perfeitamente viável, não sendo possível a contratação direta por inexigibilidade.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por sua vez, entendeu pela necessidade de citação do responsável para que apresentasse defesa (peça n. 9 do SGAP).

O responsável, Sr. Otávio Luiz de Souza, apresentou defesa à peça n. 15 do SGAP, pugnando pela singularidade dos serviços prestados por advogados e pela legalidade da contratação por inexigibilidade de licitação.

Colacionou entendimentos jurisprudenciais desta Corte de Contas, bem como de outros Tribunais, no sentido de demonstrar a pacificação da questão que envolve a aplicação das inovações trazidas pela Lei Federal n. 14.039/2023, aos contratos para prestação de serviços de consultoria jurídica e/ou contábil, mesmo que celebrados anteriormente à vigência da norma.

Após a análise da defesa apresentada, a 3ª CFM entendeu ter sido demonstrada a notória especialização da sociedade Amaral e Elias Advogados Associados, por meio de documentos arrolados aos autos. Ainda, ponderou que a empresa possui atuação especializada reconhecida, tendo em vista que atua em diversas prefeituras de municípios do Estado de Minas Gerais, concluindo pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas (peça n. 18 do SGAP).

O Ministério Público de Contas, à peça n. 20 do SGAP, opinou pela “pela parcial procedência dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo, nos termos da fundamentação desta manifestação, o que dá ensejo à aplicação de multa ao responsável, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, bem como à emissão de determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para que não mais pratique as condutas tidas como irregulares, devendo este Tribunal providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento dessa determinação.”

Pois bem.

No que tange à matéria em análise, destaco que, após a publicação da Lei n. 14.039/2020, de 17 de agosto de 2020, que alterou o Estatuto da OAB (Lei n. 8.906/1994) e o Decreto-Lei n. 9.295/1946 (regramento que cria o Conselho Federal de Contabilidade), os serviços profissionais de advogado e contador passaram a serem considerados singulares, quando comprovada a notória especialização, por força de lei, nesses termos:

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.”

Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei n. 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art. 25.....

.....

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade 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.”
(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (grifei)

A referida Lei incorporou a orientação normativa inaugurada pela Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, a qual já contemplara, para as contratações diretas realizadas no âmbito das empresas públicas, a desnecessidade de verificação da singularidade do serviço a ser prestado, *in verbis*:

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

[...].

II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...].

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou 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.

Acrescento, ainda, o regramento relativo à inexigibilidade de licitação previsto na Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...].

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...].

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do *caput* deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

As normas licitatórias, portanto, seguem em evolução no sentido de derrogar o requisito da singularidade para os serviços tidos como técnicos especializados, predominantemente intelectuais. Em se tratando dos serviços advocatícios e contábeis, tal evolução foi contemplada pela Lei n. 14.039/2020, a qual definiu que tais atividades são singulares por natureza, mantendo o pressuposto da inviabilidade de competição e o requisito da notória especialização do contratado.

Outro não é o posicionamento deste Tribunal de Contas que, atenta às mais diversas atualizações legislativas, incorporou as modificações relativas à contratação direta de serviços técnicos advocatícios e contábeis em sua jurisprudência, a exemplo da Representação n. 1.084.215, de minha relatoria, apreciada por unanimidade na Sessão da Segunda Câmara do dia 14/11/2021, conforme minuta abaixo transcrevo:

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PRELIMINAR DE CONEXÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. ART. 25, II, DA LEI N. 8.666/1993. REQUISITOS. LEI N. 14.039/2020. SERVIÇOS DE CONSULTORIA E AUDITORIA. MONTAGEM DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PARECER MODELO. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. CONFLITO DE INTERESSES. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Nos termos do art. 156 do Regimento Interno desta Corte, o apensamento de processos em caráter definitivo ou temporário, decorre de dependência, conexão ou continência. O § 1º do art. 156 do RITCEMG prevê o apensamento definitivo quando os autos se referirem à mesma parte, contiverem o mesmo assunto e não comportarem decisões conflitantes.

2. Considerando as recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.039/2020, segundo a qual os serviços profissionais de advogado e contador são, por sua natureza, técnicos e singulares, aliada à demonstração da notória especialização do contratado, não há que se falar em irregularidade da contratação dos serviços técnicos de consultoria em área contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública, nos termos do art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993.

3. A responsabilização do advogado ou consultor jurídico responsável pela emissão de parecer jurídico em licitação, nos termos do art. 38 da Lei n. 8.666/1993, pressupõe a prática de atos mediante dolo ou erro grosseiro. O parecer jurídico deve examinar as questões de direito relevantes para a contratação e a regularidade dos respectivos atos administrativos praticados.

4. Na contratação direta por inexigibilidade de licitação, não sendo possível realizar a comparação de preços em contratações de outros profissionais, dada a singularidade do

objeto, a justificativa do valor a ser cobrado pode ser aferida por meio da comparação de sua proposta com os preços por ele praticados junto a outros entes públicos para a prestação de serviços similares.

No âmbito da Consulta n. 1.076.932, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Tribunal Pleno desta Corte de Contas, na sessão do dia 03/02/2021, entendeu pela possibilidade da contratação dos serviços de assessoria jurídica, por inexigibilidade de licitação, quando caracterizados como serviço técnico especializado previsto no art. 13 da Lei n. 8.666/93, desde que comprovados no caso concreto, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, assim considerado aquele que exige grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, conforme minuta abaixo colaciono:

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.

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) Nos termos do parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno, revogam-se as Consultas n. os 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.

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.

Ademais, faz-se necessário examinar a notória especialização da empresa contratada, a justificar sua escolha para prestação dos serviços.

No caso dos autos, na esteira do reexame realizado pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, à peça n. 18 do SGAP, a notória especialização da empresa Amaral e Elias Advogados Associados pode ser observada a partir de documentação que instruiu o Processo Licitatório n. 002/2017, Inexigibilidade n. 001/2017, conforme fls. 56/107 da peça n. 15 do SGAP, que contemplam o Currículo Lattes dos sócios, formação acadêmica, certificado de cursos e outros documentos.

Assim, verifico ser evidente a expertise da contratada para execução e acompanhamento das demandas contábeis do Município, o que implica em reconhecer que a Administração Pública cuidou de contratar empresa com notória especialização em sua área de atuação, perfazendo os requisitos previstos no art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993.

Por todo o exposto, considerando as alterações promovidas pela Lei n. 14.039/2020 e os mencionados precedentes deste Tribunal, julgo improcedente o apontamento.

II. 3 – Da vigência do contrato e da forma de prorrogação

Os Representantes pugnaram pela irregularidade da duração do contrato administrativo, que deveria ter sido adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, coincidente com o ano civil, qual seja, 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme disposto no art. 57, *caput*, da Lei n. 8.666/93.

Afirmaram que tanto o contrato como os aditivos de prorrogação de prazos ultrapassaram a vigência do ano civil, de modo que o 3º termo aditivo previa a vigência até 2 de janeiro de 2021.

Ainda, sustentaram que os serviços de assessoria jurídica não se enquadram na categoria de serviços de prestação continuada, não sendo possível a prorrogação automática do contrato de serviços de consultoria e assessoria jurídica.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, à peça n. 6 do SGAP, manifestou-se pela irregularidade do aditamento do Contrato n. 006/2017, haja vista a contrariedade ao disposto no art. 57, *caput*, c/c inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por sua vez, manifestou-se pela necessidade de citação do responsável para que apresentasse defesa (peça n. 9 do SGAP).

Devidamente citado, o responsável, Sr. Otávio Luiz de Souza, apresentou defesa à peça n. 15 do SGAP, pugnando pela regularidade da contratação por meio do instituto da inexigibilidade de licitação.

Em análise da defesa apresentada (peça n. 18 do SGAP), a 3ª CFM entendeu pelo não acolhimento dos argumentos, sob o fundamento de ser indevida a caracterização de serviços advocatícios demandados pelo município como serviços contínuos.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por sua vez, à peça n. 20 do SGAP, se absteve de manifestar acerca do presente apontamento e, na esteira da análise realizada pela Unidade Técnica, opinou pela “pela parcial procedência dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo, nos termos da fundamentação desta manifestação, o que dá ensejo à aplicação de multa ao responsável, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, bem como à emissão de determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para que não mais pratique as condutas tidas como irregulares, devendo este Tribunal providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento dessa determinação.”

Pois bem.

Em análise aos documentos juntados aos autos (peça n. 1 do SGAP), constato que o Contrato n. 006/2017, referente ao Processo Licitatório n. 002/2017, Inexigibilidade n. 001/2017, foi assinado em 03 de janeiro de 2017.

Em análise dos documentos juntados aos autos, verifico que o 1º Termo Aditivo e de Prorrogação de Prazo Contratual foi assinado em 2 de janeiro de 2018, tendo sido prorrogado o prazo do contrato até 2 de janeiro de 2019, com fundamento no artigo 57, II da Lei n. 8.666/93 (fl. 115, peça n. 1 do SGAP).

Ademais, em que pese o 2º Termo Aditivo não ter sido juntado aos autos, verifico que o 3º Termo Aditivo foi assinado em 2 de janeiro de 2020, tendo sido prorrogado o contrato até 2 de janeiro de 2021 (peça n. 1 do SGAP).

Ocorre que, nos termos do art. 57 da Lei n. 8.666/93, os contratos devem durar enquanto vigentes os respectivos créditos orçamentários, ou seja, até o fim do exercício financeiro, de

modo que o inciso II traz como exceção a esta regra os serviços a serem executados de forma contínua. Vejamos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, **exceto quanto aos relativos:**

[...]

II - à prestação de serviços a serem **executados de forma contínua**, que poderão ter a sua **duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos** com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Grifo nosso)

A questão aqui controversa refere-se ao enquadramento de serviços de consultoria e assessoria jurídica como contínuos. Acerca da referida matéria, apresento a Denúncia n. 997.814, de minha relatoria, apreciada na Sessão Ordinária da Segunda Câmara do dia 30/10/2018, conforme trechos que abaixo transcrevo:

[...]

A questão delineada cinge-se a um ponto central: a possibilidade, ou não, de caracterizar os serviços advocatícios como serviços contínuos, e a consequente possibilidade de prorrogação contratual, com esteio no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

A Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada – serviços contínuos –, tampouco um rol taxativo, e, assim, formou-se um consenso, a partir de normas infralegais, entendimentos doutrinário e jurisprudencial, de que os dois elementos necessários para a caracterização de um serviço como contínuo são a essencialidade e a habitualidade para o contratante.

[...]

De todo o exposto, tem-se que os serviços advocatícios não singulares demandados pelo Município, em regra, devem ser prestados por seu quadro próprio de procuradores, os quais, exceção feita aos cargos de livre nomeação e exoneração, devem ser admitidos mediante prévio concurso público. Nesse contexto, o ente somente poderia contratar serviços de advocacia caso não existisse procuradoria jurídica nele instituída, ou então se, em razão das peculiaridades locais, restasse devidamente comprovado que a contratação desses serviços por meio de licitação seria a solução mais eficiente e econômica. Assim, em caráter excepcional, tornar-se-ia necessário a contratação temporária de advogados, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, no qual se estipula que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.”

[...]

E, na esteira de toda a fundamentação exposta, não constituindo os serviços advocatícios serviços contínuos e, tampouco, devendo ser contratados – na hipótese do município não possuir procuradoria jurídica ou, se possuir, esta for insuficiente para a demanda –, por meio de licitação, mas por credenciamento, não se afigura lícita a previsão de prorrogação contratual, com espeque no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

Concluo, portanto, pela irregularidade do apontamento em tela, e determino que a Administração abstenha-se de prorrogar o contrato em tela, devendo ajuizar as providências cabíveis para ultimar a realização dos serviços advocatícios de natureza comum, inerentes aos serviços próprios da Administração, constituindo atividade fim do órgão, por meio de procuradoria própria ou, diante da ausência ou carência de servidores do quadro efetivo ou de recrutamento amplo, sejam tomadas providências para implementar o sistema de credenciamento, nos termos expostos acima.

No mesmo sentido, apresento a ementa da Inspeção Ordinária n. 1.007.896, de minha relatoria, apreciada na 20ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, no dia 18/06/2019, vejamos:

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.

1. São irregulares os aditamentos contratuais de serviços de assessoria e consultoria em contabilidade pública e jurídica consultiva e contenciosa com prorrogação de prazo, cujo objeto não possui características de serviços de caráter continuado, por infringência ao disposto no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

Nesse sentido, diante de toda a fundamentação e, na linha dos entendimentos por mim proferidos, entendo pela irregularidade da prorrogação do contrato dos serviços de consultoria e assessoria jurídica celebrado, por infringência ao disposto no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

Em razão da natureza das irregularidades apontadas, que demonstram desídia na observância da legislação, tem-se, assim, por aplicável a regra do art. 28 da LINDB (Lei de Introdução ao Direito Brasileiro), em que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”.

Tendo em vista o ato praticado com grave infração a norma legal, voto pela procedência da Denúncia neste aspecto e pela aplicação de multa individual ao Senhor Otávio Luiz de Souza, Prefeito do Município de Munhoz e subscritor dos termos aditivos, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **voto pela procedência parcial** da presente Representação, em razão das seguintes irregularidades apontadas em face do Processo Licitatório n. 002/2017, Inexigibilidade n. 001/2017, deflagrado pela Prefeitura do Município de Munhoz:

- a) Da ilegalidade da contratação de serviços jurídicos de caráter rotineiro por licitação;
- b) Da vigência do contrato e da forma de prorrogação.

Em relação à *alínea a*, deixo de aplicar multa, nos termos da fundamentação, e recomendo aos atuais gestores municipais que observem a tese fixada por este Tribunal de Contas, em sede de Consulta n. 1.076.932, segundo a qual veda a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal para funções inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

Quanto à *alínea b*, aplico multa ao Senhor Otávio Luiz de Souza, Prefeito do Município de Munhoz, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Intimem-se as partes desta decisão, nos termos do art. 166, II e § 1º, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCEMG.

* * * * *