

**CAMARA MUNICIPAL DE RIO DOS ÍNDIOS
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO 003/2021**

A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE RIO DOS ÍNDIOS, torna público que, com inexigibilidade de licitação, contrata a empresa Pompeu da Silva Advogados Associados para a prestação de serviços jurídicos no período de 01 de junho de 2021 até o dia 31 de janeiro de 2022, conforme processo de inexigibilidade de licitação 003/2021.

Rio dos Índios, 30 de maio de 2021.

Claudir Paludo
Presidente

PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 03/2021

Abertura

De ordem do Senhor Vereador **Claudir Paludo**, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores é instaurado nesta data Processo de Inexigibilidade de Licitação visando a contratação de escritório de advocacia, compreendendo a prestação de serviços de assessoria jurídica, a contar do mês de junho de 2021, até o dia 31 de janeiro de 2022, podendo ser prorrogado se houver necessidade e interesse.

Justificativa

Entendeu-se por efetuar a contratação dos serviços de assessoria jurídica através de empresa o que diminuirá os gastos na folha de pagamento com pessoal, importando em economia para a Câmara Municipal de Vereadores, no valor aproximado de R\$ 17.000,00 (Dezessete mil reais), - ano -, em comparação ao cargo criado por lei.

Além disso, por expressa vedação da Lei Complementar 173/2020, é vedada a admissão de pessoal que implique aumento de despesa:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...) IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

A contratação da empresa será pelo valor mensal de R\$ 2.900,00 (Dois mil e novecentos reais).

Do fundamento jurídico

Como é sabido a licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações é uma exigência constitucional constante do art. 37, inc. XXI e da Lei 8.666/93 ressalvados os casos em que a administração pública pode ou deve deixar de realizar licitação, tornando-a dispensada, desnecessária e inexigível.

O caso em questão se enquadra como inexigível, segundo o artigo 25, inc. II da Lei 8.666/93, como se vê:

***Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;***

Aliado a essas considerações traz-se à colação relatório e voto constante do processo de Contas nº 1226-02/10-0 da lavra do eminente Conselheiro Algir Lorenzon:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ACESSORAMENTO JURÍDICO. EXISTÊNCIA DO CARGO DE ACESSOR JURÍDICO OU DE PROCURADOR CONJUNTAMENTE COM A EFETIVAÇÃO DE CONTRATOS DESTINADOS A PRESTAR SERVIÇOS JURÍDICOS. DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. CONTRATAÇÕES DE ADVOGADOS OU EMPRESAS FORMADAS POR ESTES PROFISSIONAIS. LICITAÇÃO INEXIGÍVEL. HIPÓTESES E REQUISITOS PREVISTOS NA LEI DE LICITAÇÕES. O FATO DA ENTIDADE PÚBLICA CONTAR COM ACESSORES JURÍDICOS NOS SEUS QUADROS PRÓPRIOS NÃO É IMPEDIMENTO LEGAL PARA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS DESTINADOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECÍFICOS. POSSIBILIDADE DA EXISTÊNCIA CONCOMITANTE. AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE PELO PODER DISCRICIONÁRIO DO GESTOR. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. FISCALIZAÇÃO DESTE TRIBUNAL.

O Gestor Público, cumprido às disposições constitucionais e legais pertinentes, poderá, segundo seu Poder Discricionário, prover o Órgão de assessoramento jurídico e ou mesmo de serviços jurídicos, realizados por meio de contratações. Princípios da legalidade e da eficiência. Doutrina. Precedentes desta Corte de Contas. Jurisprudência Tribunais pátrios.

No presente caso não deve haver imposição de glosa dos valores gastos a título de assessoramento e contratações de serviços jurídicos.

O presente processo diz respeito às contas de Sérgio Valentim e Cleomar Antônio de Bona, respectivamente, na condição de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Pinhal, no exercício de 2010, com procuradores devidamente constituídos, em que a Dr^a Márcia Sturn, OAB/RS nº 53.764, procedeu o substabelecimento de poderes a Dr^a Tânia Miroslaw, OAB/RS nº 32.823 (fls. 1.797/1.798), sendo Relator o Conselheiro Iradir Pietroski.

O eminente Relator proferiu sua decisão que consta nas fls. 1.804/1.806, a qual, em síntese apertada, foi no sentido de negar executoriedade ao artigo 19 da Lei Municipal nº 1049/2001, na parte referente ao cargo em comissão de Médico Coordenador do Programa de Saúde Familiar e pela imposição de penalidade pecuniária.

Sua Excelência decidiu, ainda, pela fixação dos débitos pertinentes aos gastos a título da contratação de consultoria e assessoria na área jurídica, em sobreposição de função por cargo em comissão do Município, além da existência de contrato com a DPM, visto violação aos princípios da razoabilidade e economicidade (item 3.1.1.1) e da Tomada de Preços nº 006/2009, destinado à construção de Parque Esportivo (item 5.3), assim como pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas, com os demais consectários de praxe.

Houve pedido de vista sucessiva dos nobres Conselheiros Pedro Henrique Poli de Figueiredo e Estilac Xavier, sendo que o primeiro acompanhou o voto do ilustre Relator, exceto no tocante ao fato descrito no item 3.1.1.1, relacionado à contratação de consultoria jurídica, em que se posicionou por não impor esta glosa, nos termos do que consta nas fls. 1.820/1.821.

Na seqüência, o Conselheiro Estilac Martins Rodrigues manifestou-se no sentido de acompanhar "*(...) o Relator quanto às suas razões e encaminhamentos, salvo quanto ao apontamento 5.2, para o qual peço a fixação de glosa no montante apurado de R\$ 2.062,40*" (fl. 1.827), cujo fato diz respeito a preço unitário pago acima do praticado no mercado para serviço de Pintura de Ligação, atinente a execução de pavimentação de asfalto, da Tomada de Preços nº 004/2009, conforme está consignado nas fls. 1.823/1.828, ocasião em que solicitei vista.

Por derradeiro, registro que trago os autos nesta data face ao grande volume de processos que passam por meu Gabinete, sendo que de 01-01-2012 a 31-12-2012 foram 7.737, segundo pode ser verificado no sistema deste Tribunal, cumulado com as funções da Vice-Presidência, bem como, em especial, pelo mérito do assunto que motivou meu pedido de vista, o qual diz respeito aos gastos com assessoria jurídica, cujo apontamento está narrado no item 3.1.1.1.

É, em síntese, o relatório.

VOTO

O respectivo fato que motivou meu pedido de vista, levou-me a refletir acerca da matéria sob diversas circunstâncias, como no tocante a leis municipais que tratam da criação dos cargos de assessores e procuradores jurídicos, a fim de realizar o provimento para quadros próprios de caráter permanente, preenchidos por concurso público e, também, por cargos em comissão, os quais são de livre nomeação e exoneração, com base nos critérios de confiança e assessoramento da autoridade competente, conforme está disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Além disso, procurei examinar o assunto sob o ponto de vista da contratação, pela Administração Pública, de assessoramento para prestação de serviços jurídicos, seja até por previsão do disposto no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos, assim como alicerçado na Lei Federal nº 8.666/93, ainda que se considere o fato de que Órgão Público tenha advogados nos seus quadros de servidores, enfim, procurando dar enfoque sob diversas situações jurídicas.

Observo, também, que este tipo de aponte descrito no respectivo Processo de Contas vem de longa data, conforme irei citar, em que pese já haver posição deste Colegiado, ainda que por maioria, no sentido de não glosar este tipo de despesa.

Nesse sentido, já explicitiei meu juízo por diversas oportunidades, como no caso do Processo de Contas nº 1072-02.0010-2, apreciado pela Colenda Primeira Câmara no dia 30-01-2013, cuja decisão foi no sentido de que não deve haver fixação da devolução de valores, porque, entre outros motivos, houve a contraprestação laboral, o que causaria o locupletamento dos cofres públicos.

No caso tratado no presente Processo de Contas, o fato está descrito da seguinte forma na fl. 1.752, *in verbis*:

"3.1.1.1 - Sobreposição de funções. Além do cargo em comissão de Assessor Jurídico, cujo titular exerce as atividades de Procurador, e contrato com a DPM - Delegações de Prefeituras Municipais Ltda. para a prestação de serviços especializados de assessoria, incluindo a área jurídica, o Município contratou, também, a empresa Instituto Sollo - Gestão Pública e Privada e Consultoria Ambiental para prestar serviços de assessoria e consultoria jurídica. Infringência aos princípios da razoabilidade e economicidade. Sugestão de débito no valor de R\$ 7.700,00."

A respectiva matéria, conforme já destaquei e repiso, é reiteradamente apontada nos processos desta Corte e de longa data, sendo oportuno citar, também, posição externada pelo eminente Presidente deste Tribunal, hoje Conselheiro Cezar Miola, o qual já examinou o assunto, então na condição de Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte, situação pessoal que lhe colocou sob duas faces, outrora como Agente Ministerial e hoje como membro do corpo de julgadores.

Nesse sentido, por ocasião do exame do Processo de Recursos de Embargos nº 5415-02.00/03-9, em que foi Recorrente o então Prefeito Municipal de Espumoso, referente às Contas do exercício de 1998, tendo este Conselheiro como Relator, o então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Cezar Miola, em 26-11-2003, **ao analisar questão similar ao presente caso**, asseverou o seguinte no Parecer MPE/TCE 1.727/2003 e que transcrevo, *in verbis*:

"1.4 – Contratação de assessoria jurídica – serviços tido por desnecessários e não comprovados (subitem nº 2.8 do relatório de auditoria – fls. 361 e 362 da PC).

A peça técnica aponta como desnecessária a contratação do Advogado Gladimir Chiele para prestação de serviços de assessoria jurídica na área do Direito Público Municipal. Referindo subjetivamente irregularidades no processo licitatório que lhe deu origem (não confirmadas na decisão), justifica o posicionamento em razão de já existir, no Município, servidor nomeado para as ações de consultoria jurídica, além de acumular a contratação da DPM (outra empresa do ramo da consultoria jurídica), esta, nos exatos termos do relatório “mediante processo de inexigibilidade , pois trata-se de empresa de notória especialização na esfera pública. Ou seja, presta os mesmos serviços que o Sr. Gladimir, com mais qualificação ainda.”

O Recorrente protesta contra a sugestão de preferência sinalizada, em seu entender, no relatório, defendendo a regularidade do procedimento da contratação, precedida de licitação, mesmo que dispensável, pelo valor contratado, reafirmando as especificidades do serviço, diferenciado da rotineira atuação do Procurador e demonstrando exemplares de peças técnicas oferecidas em cumprimento do objeto pactuado, tudo de forma documentada.

Na opinião deste Ministério Público, a glosa, tal qual posta, não deve prosperar. É indiscutível que o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, tem competência de avaliar o conteúdo do ato administrativo, operando o controle orientado pelos princípios reguladores da atividade administrativa, com destaque aos da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da eficiência.

Nesse passo, ao referir que um ou mais destes princípios viu-se maculado com o procedimento de acumulações de gastos na obtenção de determinada utilidade – no caso em tela, prestação de serviços de assessoria/consultoria jurídica -, não poderia o relatório optar por qual daqueles contratos ou remunerações estar-se-ia caracterizando a infringência, visto que a exclusão de qualquer deles restabeleceria, em tese, a regularidade.

Por isso, considerando os termos e as especificidades do aponte, comprovados os serviços prestados por conta do contrato ora analisado, bem assim em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (inclusive quanto aos valores despendidos), **o Parquet, opina pela procedência dos Embargos, no particular.**” (grifei).

O respectivo Recurso de Embargos foi apreciado por este Tribunal Pleno na Sessão do dia 15 de junho de 2005, ocasião em que se acolheu a posição externada no Parecer da lavra do então Procurador-Geral, Cezar Miola, a fim de dar provimento à peça recursal, no sentido de, entre outros itens, **excluir-se a referida glosa a título de gastos com assessoria jurídica.**

Verifiquei, ainda, que este Tribunal, em casos similares ao que aqui está sendo apreciado, envolvendo **à contratação de serviços de assessoria jurídica, embora apontada a existência de quadro próprio de Procuradores ou mesmo de Assessor Jurídico, proferiu decisões no sentido de não impor glosa, sob diversos fundamentos, entre os quais cito os seguintes julgamentos:**

- Processo de Contas nº 1488-02.00/09-0, Tribunal Pleno, publicado no dia 29-07-2011, Relator Conselheiro Iradir Pietroski;
- Processo de Contas nº 2506-02.00/04-4, Primeira, Câmara, publicado no dia 27-09-2005, Relator Sandro Dorival Marques Pires;
- Processo de Contas nº 10979-02.00/07-4, Primeira Câmara, publicado no dia 05-05-2009, Relator Conselheiro, em substituição, Cesar Santolim;
- Processo de Contas nº 5423-02.00/08-6, Segunda Câmara, publicado no dia 13-01-2010, Conselheira, em substituição, Rosangela Motiska Bertolo;
- Processo de Contas nº 5603-02.00/08-9, Primeira Câmara, publicado no dia 04-06-2010, Conselheira, em substituição, Heloisa Tripoli Goulart Piccinini;
- Processo de Contas nº 1485-02.00/09-1, Primeira Câmara, publicado no dia 26-03-2012, Relator Conselheiro Marco Peixoto;
- Processo de Contas nº 5431-02.00/08-2, Segunda Câmara, publicado no dia 26-07-2010, Relator Conselheiro, em substituição, Alexandre Mariotti.
- Processo de Contas nº 1072-02.00/10-2, Primeira Câmara, Sessão de 30-01-2013, em que fui Relator.

Portanto, conforme fica demonstrado, o assunto já foi apreciado diversas vezes e, mesmo que em sede deste Pleno ou das Câmaras não tenha sido estabelecido a fixação de glosa a este título, a questão retorna para exame deste Colegiado, circunstância que me leva a procurar estabelecer uma decisão definitiva sob o tema, **a fim de servir de direção para orientar os procedimentos de auditoria.**

Diante disso, procurei examinar a matéria de forma mais ampla, sob o ponto de vista da doutrina e, também, como nossos Tribunais pátrios enfrentam a questão que lhes é submetida para apreciação, em função de suas competências constitucionais.

Após as análises realizadas, reafirmo minha convicção no sentido de que **tem o Gestor Público, com finalidade de dotar a Administração de maior eficiência**, consoante o previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, combinado com o artigo 19 da Constituição Estadual, **o direito e o dever de procurar dotar o Órgão da melhor assessoria e assistência jurídica que puder, atento, em especial, aos princípios referentes à legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e da autotutela, agindo sempre com prudência nas despesas a serem efetuadas.**

O tipo de serviço prestado pelo advogado é de grande relevância, tanto que a própria Constituição Federal, em seu artigo 133, assevera ser este **indispensável à administração da justiça**, ou seja, a Lei Magna coloca este profissional como de necessidade fundamental, essencial.

Também, como decorrência de sua importância vital, a Constituição Estadual reservou espaço à Advocacia do Estado como função imprescindível, por ser atividade inerente ao regime de legalidade na administração pública, nos termos do que consta no artigo 114 da Constituição Estadual, tendo, entre suas competências, a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, consoante o disposto no artigo 115 do mesmo diploma, estando organizados mediante lei complementar.

No âmbito dos Municípios, especialmente aqueles com menor disponibilidade financeira, quanto à existência de um corpo de advogados próprios, destinados a prestar assessoria jurídica, é notório que estes não possuem estrutura, tendo em conta outras prioridades como nas áreas da saúde e educação, para terem servidores com formação em todas as especialidades do Direito e, com isso, enfrentar todos os tipos de demandas que envolvem os atos administrativos praticados.

Diante dessa situação, é procedimento correto que o Gestor, procurando zelar pelo patrimônio público e voltado a atender o princípio da legalidade nas suas ações administrativas, tenha o direito de contar, considerando seu Poder Discricionário, com o melhor assessoramento especializado na área das Ciências Jurídicas e Sociais, a fim de materializar atos e ações administrativas dentro do regime de legalidade.

O princípio da legalidade é fundamental à Administração Pública, pois representa uma garantia constitucional de que o Gestor deve atuar sempre e somente segundo a lei.

Portanto, o Administrador Público, enquanto Gestor responsável e eficiente, deve ter à sua disposição assessoramento jurídico, seja na forma de provimento por aprovados em concurso público de provas ou de provas e de títulos, ou por meio de cargo em comissão, o qual deve atuar e ter capacidade postulatória para patrocinar, inclusive em Juízo na defesa dos direitos e prerrogativas institucionais do órgão público a que pertence ou, ainda, para atendimento de excepcional interesse público, com advogados contratados por tempo determinado, hipóteses previstas, respectivamente, nos incisos II, V e IX, do artigo 37 da Constituição Federal.

Dessa forma, o agente público, o qual está obrigado a seguir não só a constituição, mas também leis complementares, ordinárias, decretos, instruções normativas, entre outros instrumentos aplicáveis aos atos administrativos, com o objetivo de atender suas necessidades na área jurídica, pode ter procuradoria jurídica própria, se tiver suporte financeiro para tanto, ou mesmo ter o assessoramento jurídico por meio de cargo em comissão, desde que criado por lei, atendendo os requisitos mínimos estabelecidos na Constituição Federal, artigo 37, inciso V, **em especial os requisitos confiança e assessoramento.**

Porém, a forma de preenchimento deste assessoramento jurídico, deve estar sempre amparado por lei, a qual deve criar o cargo de procurador, assessor jurídico, consultor jurídico, advogado, enfim, independente da espécie, pois tal estipulação é da alçada do Administrador Público, visto seu Poder Discricionário, desde que atendidos aquelas disposições constitucionais já citadas e aplicáveis à espécie de provimento do cargo.

A par disso, é evidente, por força de comando constitucional, nos termos do contido no artigo 71 e seguintes da Constituição Federal, que este Tribunal fará o exame dos respectivos atos praticados.

Além dos respectivos permissivos de ordem constitucional, outra forma do Administrador Público ter assessoramento jurídico, a fim de dotar o Órgão de **eficiência (artigo 37, caput, da CF)** na condução dos atos administrativos pertinentes, encontra respaldo nas hipóteses previstas legalmente, em especial naquelas contidas na **Lei Federal nº 8.666/93**.

Entendo que a **contratação de advogado, ou mesmo de associação de advogados, tem efetivo suporte na Lei Federal nº 8.666/93**, visto ser serviço técnico, em que atuam profissionais especializados, nos termos dos requisitos previstos no seu artigo 13, *in verbis*:

"Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;"

Esse dispositivo da Lei de Licitações deve ser lido conjuntamente com aquele contido no artigo 25, na parte que interessa ao caso concreto, o qual transcrevo:

"Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, 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 empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.** (grifei).

Os serviços de natureza jurídica são técnicos, posto que realizados por profissionais formados na área de Ciências Jurídicas e Sociais (Direito), com inscrição na Ordem dos Advogados, ou seja, não são efetivados por qualquer profissional, mas por quem detém certo e determinado conhecimento, habilitação para tanto, em que a singularidade do objeto a ser demandado requer a atuação de um especialista.

A especialidade do profissional jurídico deve ser analisada pelo seu exercício (desempenho) anterior, seus estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, enfim outras condições (requisitos) decorrentes de suas atividades, as quais o singularizam e autorizam concluir ser seu trabalho o mais eficiente e adequado à Administração Pública, segundo hipótese legal prevista no § 1º, do artigo 25, da Lei de Licitações.

Acerca da exigência legal de *serviços técnicos por profissionais especializados de natureza singular* cabe citar Joel de Menezes Niebuhr, que na obra *Licitação Pública e Contrato Administrativo*, Editora Fórum, 2011, leciona o seguinte:

"A rigor, a hipótese de inexigibilidade prevista no inciso II, do art. 25 da Lei nº 8.666/93 não depende da exclusividade do contrato. A inexigibilidade é cabível ainda que várias pessoas tenham condições técnicas para executar o contrato. O pressuposto da inexigibilidade do inciso I do art. 25 é diverso do pressuposto do inciso II. O inciso I requer exclusividade. O inciso II, apenas singularidade.

A propósito, Eros Grau afirma:

Singulares são porque apenas podem ser prestados, de **certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa...** Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa." (fl. 91. Grifei)

Assim, no elemento singularidade entra a subjetividade, sendo que a inexigibilidade decorre da inviabilidade da comparação de forma objetiva, posto que presente ato pessoal, em que pesa a experiência de cada um dos profissionais da área, com suas particularidades, consoante, inclusive, os requisitos contidos no § 1º, do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, circunstância que torna inexigível a competição, ou como bem afirmou a Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmem Lúcia, por ocasião do julgamento da Ação Penal 348-5, Santa Catarina, *verbis*

“No caso de contratação de advogados, tal como justificado, motivado, ocorreria realmente a situação prevista de inexigibilidade de licitação, pois não há, como disse o Ministro Eros Grau, condições de objetivamente cumprir-se o artigo 3º da Lei nº 8.666/93. Um dos princípios da licitação, postos no artigo 3º, é exatamente o do julgamento objetivo. Não há como dar julgamento objetivo entre dois ou mais advogados. De toda a sorte, como verificar se um é melhor do que o outro? Cada pessoa advoga de um jeito. Não há como objetivar isso. Este é o típico caso, como mencionou o Ministro Eros Grau, de inexigibilidade de licitação – artigo 25 c/c artigo 13.”

Refiro, ainda, como exemplo de situação em que não é possível realizar uma comparação de forma objetiva, com resultado preciso para dizer qual o melhor julgador, quando neste Tribunal, por ocasião da apreciação de um mesmo caso, seja por meio de Parecer ou julgamento, tivermos a atuação dos eminentes Conselheiros, em substituição, Alexandre Mariotti, Heloisa Goulart Piccinini e Cesar Santolim, visto que são membros desta Corte com altíssima capacidade jurídica, condição, que por não ser isolada, pode ser atribuída aos casos da contratação de advogados para prestar serviços jurídicos.

Nessas circunstâncias, não há como **medir, auferir com certeza absoluta** que o trabalho intelectual de um seja melhor que o do outro, já que minha escolha, em verdade, **envolvera uma subjetividade lastreada pelo livre convencimento.**

Isso também pode ocorrer com o Administrador Público, quando necessitar de um assessoramento jurídico, tendo que ter um profissional, um especialista da área do Direito para solver determinada questão jurídica, a fim de obter uma solução mais eficiente ao órgão que gerencia, momento em que, certamente, além daqueles requisitos estabelecidos legalmente, **a que se ter presente que a subjetividade envolve o elemento confiança.**

Nesse sentido, repiso julgado deste Pleno, no sentido de aceitar a contratação de serviços de advocatícios sem a realização de licitação, o Processo de Recurso de Embargos nº 4495-02.00/09-5, Sessão de 21 de outubro de 2009, em que foi Relator o Conselheiro Helio Saul Mileski, cabendo transcrever o seguinte, *in verbis*:

“Relativamente aos serviços advocatícios o meu entendimento, já tantas vezes expresso, é pela possibilidade da contratação direta, sem necessidade de licitação, por tratar-se de serviço especializado e baseado no elemento confiança. Tem esta Corte reiteradamente decidido neste sentido, a partir do julgamento efetuado na Prestação de Contas do exercício de 1995 do Executivo Municipal de Itatiba do Sul, Processo nº 2085-02.00/96-7, ocorrido na Sessão Plenária de 12.06.97. Naquela oportunidade, o Tribunal acompanhou entendimento prolatado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 72.830-8, em 24.10.95, mediante Acórdão da Segunda Turma, que decidiu pela dispensa de licitação em contratação de advogado, na medida em que, tratando-se de trabalho especializado, impossível ser aferido em termos de preço mais baixo. Nessa ocasião, o Ministro Relator Carlos Velloso referiu que esse tipo de contrato está fundado na confiança e que confiança não se licita, ou se tem ou não se tem, por isto, estava considerando regular a contratação de advogado sem licitação.” (grifei)

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios não é para qualquer serviço desta natureza, mas aquele que requer a especialidade, em que a comparação entre os profissionais habilitados faz sopesar o critério da subjetividade, em decorrência da qualidade do trabalho que o torna singular, distinto, situação para a qual Joel de Menezes Niebuhr, em sua obra *Licitação Pública e Contrato Administrativo*, 2ª edição, Editora Fórum, 2011, leciona o seguinte;

*“A priori, a contratação por inexigibilidade dos serviços jurídicos sujeita-se às mesmas regras dispostas para os casos de serviços técnicos de natureza singular, isto é, requerem a concorrência dos pressupostos objetivo e subjetivo, bem como a existência de nexos entre eles. Quer-se dizer que o serviço há de ser singular, sem que se admita a inexigibilidade para a contratação de prestações rotineiras ou comuns. **O serviço, por ser singular, demanda a intervenção dum especialista cuja experiência o singulariza. Ademais, o perfil do especialista deve ser apropriado à consecução das utilidades pretendidas pela Administração Pública, através do serviço, revelando a necessidade de nexos entre o objeto do contrato e o sujeito contratado**”* (fl. 94 – grifei).

Oportuno lembrar o que disse o Ministro Eros Grau, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 466.705-3 – São Paulo, em julgado do dia 29-11-2005, quando examinou caso pertinente a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de advocacia com sociedade profissional de notória especialização, *in verbis*:

*“Trata-se da contratação de serviços de advogado, definidos pela lei como ‘serviços técnicos profissionais especializados’, isto é, **serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, um última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado**. É isso, exatamente isso, o que diz o direito positivo.*

*Vale dizer: nesses casos, o requisito da **confiança** da Administração em quem deseje contratar é **subjetivo**; logo, a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços --- procedimento regido, entre outros, pelo princípio do **juízo objetivo** --- é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do ‘trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto contratado. (cf. o parágrafo 1º do artigo 25 da Lei nº 8.666/93). Ademais, a licitação **desatenderia ao interesse público** na medida em que sujeitaria a Administração a contratar com quem, embora vencedor na licitação, segundo ponderação de **critérios objetivos**, dela não merecesse o mais elevado grau de **confiança**”* (grifos do original)

Portanto, cabe salientar que pela natureza desse tipo de contratação, não há como estabelecer apenas critérios objetivos, como pretendem alguns, fazendo referência ao artigo 3º da Lei de Licitação, uma vez que os trabalhos realizados por advogados estão legalmente amparados por aqueles requisitos estipulados no artigo 25, combinado com o artigo 13, da Lei Federal nº 8.666/93, segundo já referi, uma vez que **esta prestação de serviço envolve elementos intelectuais, de confiança e de atuação personalíssima**.

Diante disso, está dentro do Poder Discrecional do Administrador Público, escolher o serviço ou assessoramento jurídico mais adequados às suas necessidades, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, observado sempre os princípios da legalidade, razoabilidade e eficiência, entre outros, os quais estão fixados constitucionalmente, conforme já citei.

Marçal Justem Filho, em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 14ª edição, 2010, Dialética editora, ao tratar acerca das necessidades jurídicas da Administração Pública, por ocasião da contratação de advogados, afirma o seguinte:

“(...) Não parece viável selecionar advogados pelo critério de menor preço, exclusivamente. Há a necessidade de avaliação de outros aspectos de atuação do advogado. Isso não significa que a solução seja uma licitação de técnica e preço.

*Assim se passa porque a licitação de técnica e preço envolve uma avaliação da proposta formulada pelo licitante, que é analisada sob o prisma das suas virtudes técnicas. **Ora, a contratação de advogado envolve uma avaliação de suas qualidades subjetivas**. E qualidades subjetivas não podem ser objeto de avaliação no julgamento de propostas numa licitação. Lembre-se que os requisitos de cunho subjetivo são matéria atinente aos requisitos de habilitação, enquanto que a proposta é a concepção apresentada pelo licitante para executar o objeto.*

Nem se diga que os requisitos técnicos envolveriam a avaliação da infraestrutura material e dos recursos humanos previstos pelo advogado para a execução do contrato. A natureza das atividades advocatícias independe de tais elementos - os quais podem ser relevantes, mas nunca fundamentais para uma contratação.

*Ou seja, **o advogado é selecionado em virtude de sua habilidade pessoal, de sua reputação, do seu desempenho anterior e de outras características que se configuram como subjetivas em duas acepções**.*

Primeiramente, são subjetivas porque têm relação com a pessoa do profissional. São características atinentes à personalidade e a figura pública do sujeito a ser contratado.

Mas são subjetivas também no sentido de que a sua avaliação não comporta um julgamento aritmético, preciso e exato. Refletem um juízo de ponderação e conveniência promovido pelo interessado em contratar um advogado." (fls. 378/379 - grifei).

Face à repercussão da matéria em outras esferas jurídicas, é importante referir que a questão pertinente à contratação de serviços jurídicos pela Administração Pública, por ser ato administrativo, não escapa do exame sob a ótica da probidade administrativa.

Nesse sentido, trago à colação a lição doutrinária de Marcelo Figueiredo que, em sua obra *Probidade Administrativa - Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*, Malheiros Editores, 6ª edição, 2009, consigna o seguinte:

"(...) Há situações e demandas que, por suas peculiaridades - tais como complexidade, importância estratégica, singularidade -, justificam plenamente a contratação de advogados, especialmente para atender a essas questões específicas.

Não vemos qualquer incompatibilidade entre a norma constitucional do artigo 132 e a contratação de advogados externos pela Administração Pública. A especialidade da matéria, a necessidade de orientação ampla (muitas vezes diversa da já assentada pela própria Procuradoria) e de parecer de jurista renomado no campo de sua especialidade, a sofisticação da matéria, justificam plenamente a contratação, que, ao contrário da tese oposta, atende ao interesse público.

Comum, ainda, é a contratação de advogado para a defesa de prefeito acusado da prática de crime de responsabilidade administrativa ou de improbidade. Nesses casos, muitas vezes, o ato impugnado recebeu parecer contrário da própria Procuradoria e não pode haver, a priori, uma condenação quanto à legalidade ou ilegalidade o ato. O prefeito tem direito à defesa, não podendo contar com o corpo jurídico da Prefeitura, parecendo natural e lógica a contratação de advogado externo. Recorde-se, ainda, a relação de confiança inerente à escolha do profissional, elemento imprescindível na outorga de mandato ao advogado. (fls. 108/109).

Além da doutrina, a fim de reforçar meu juízo acerca do assunto, não posso deixar de citar decisões proferidas por nossos Tribunais pátrios, consoante passarei a mencionar.

Nos **Tribunais dos Estados** a matéria também já foi amplamente enfrentada, havendo diversos julgados com decisões na mesma direção das anteriormente expostas, sendo que do **nosso Tribunal de Justiça** refiro, entre outros, o seguinte:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE.

Improbidade administrativa. Inexistência. O fato de entidade pública contar com advogado nos seus quadros próprios não constitui impedimento legal para contratação de advogado particular para prestação de serviços específicos. **Licitação inexigível.** caracterização. Preenchimento dos requisitos previstos na Lei 8.666/93. **Condenação do Ministério Público nos ônus sucumbência.** Impossibilidade." (Apelação Cível nº 70002270213, 23-12-2003, Des. Pedro Luiz Rodrigues Bossle - Grifos do original).

Cito, ainda, do nosso Egrégio Tribunal de Justiça, decisão em sede de Ação Penal, com Acórdão de 06 de outubro de 2011, sendo Relator o nobre Desembargador Gaspar Marques Batista, cuja ementa é a seguinte:

Ementa. AÇÃO PENAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. É inexigível licitação para contratação de determinado escritório de advocacia, pois o agente público deve contratar causídico de sua confiança. Inteligência do art. 25, inciso II, c/c art. 13, inciso V, da Lei nº 8.666/93. Denúncia rejeitada. (Ação Penal – Procedimento ordinário nº 70042565465, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS).

Ademais, refiro do nosso Tribunal de Justiça, pois decisão no mesmo sentido da contratação de serviços de advocacia por inexigibilidade de licitação, a Ação Penal – Procedimento Ordinário nº 70044654739, Relator o eminente Desembargador Gaspar Marques Batista, publicado no Diário da Justiça de 11-04-2012.

Cabe mencionar de outros Tribunais estaduais, envolvendo contratos de prestação de serviços advocatícios celebrados sem a realização prévia de procedimento licitatório, a Apelação Cível nº 1.0534.03.900009-4/001, Relator Desembargador Kildare Carvalho, com publicação da Súmula na data de 23 de dezembro de 2004, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e, também, a Apelação nº 0009080-06.2006.8.26.0510, Relator Desembargador Francisco Bianco, julgado no dia 16 de setembro de 2013, do Tribunal de Justiça de São Paulo, sendo que deste último julgado transcrevo a ementa, *in verbis*:

“RECURSOS OFICIAL E DE APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS POR PREFEITURA MUNICIPAL SEM A REALIZAÇÃO PRÉVIA DE CERTAME LICITATÓRIO – LEGALIDADE – PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS AUTORIZADORES DA INEXIGIBILIDADE DE TAL PROCEDIMENTO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADA.

1. Os elementos de convicção produzidos nos autos permitem concluir pelo preenchimento dos requisitos da notória especialização e singularidade do serviço prestado. 2. Precedente desta E. 5ª Câmara de Direito Público. 3. Sentença de improcedência ratificada, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno desta E. Corte de Justiça. 4. Recursos oficial e de apelação desprovidos”

O Superior Tribunal de Justiça também admite a contratação de advogados por meio de inexigibilidade de licitação e, entre muitos julgados, cito o seguinte:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME FÁTICO PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, arts. 25, II e 13, V.” (Recurso Especial 726.175/SP, Relator Ministro Castro Meira, Publicado no DJE na data de 15-03-2011).

Mais recentemente o Superior Tribunal de Justiça foi no mesmo sentido, reconhecendo que a contratação de advogados pela Administração Pública pode ocorrer por meio de inexigibilidade de licitação, nos termos do previsto na Lei Federal nº 8.666/93, artigo 25, II, c/c o artigo 13, V, conforme pode ser constatado no Recurso Especial nº 1.285 - MG, Relator Ministro Castro Meira, julgado no dia 13 de março de 2012.

O Supremo Tribunal Federal vem admitindo a contratação de serviços jurídicos por meio de inexigibilidade de licitação, sendo oportuno referir, entre outros julgados, a Ação Penal 348-5 - Santa Catarina, Acórdão de 15-12-2006, em que foi Relator o Ministro Eros Grau, *verbis*:
“EMENTA. AÇÃO PENAL PÚBLICA. (...) INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL.

A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação.

2. Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto contratado (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança.” (grifei).

Menciono, ainda, no mesmo sentido da decisão antes proferida, isto é, de que se aplica à Administração Pública a hipótese de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços de advocacia o Recurso Extraordinário nº 466.705-3 - São Paulo, de 14 de março de 2006 e o *Habeas Corpus* 86.198-9 - Paraná, de 14 de abril de 2007, ambos tendo como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence.

Dessa forma, a contratação de serviços jurídicos é hipótese de inexigibilidade de licitação, posto que o respectivo trabalho intelectual exige especialização, comprovada por meio de estudos contínuos, experiências, determinado aparelhamento técnico e diversas outras condições e requisitos, os quais encontram suporte na Lei Federal nº 8.666/93.

O respectivo fundamento legal é o regramento específico a respaldar o referido ato administrativo, objetivando um **eficiente** assessoramento jurídico, o qual é princípio de ordem constitucional, segundo o disposto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual deve ser seguido por todo o Administrador Público.

Ressalto que o princípio da eficiência, ordem expressa no caput do artigo 37 da Constituição Federal, está ligado a idéia de administração gerencial com bons resultados, a fim de materializar uma útil e eficaz prestação de serviços, o que leva em conta o melhor aproveitamento possível dos recursos públicos, evitando-se, com um eficaz assessoramento ou prestação de um serviço jurídico, a edição de um ato administrativo ineficiente, ilegal, que se devidamente constatado pelo Gestor evitará um prejuízo ainda maior ao interesse público.

Portanto, no caso da Administração Pública necessitar de assessoramento jurídico, além daquelas hipóteses pertinentes a quadro próprio de procuradores por concurso público, de cargos em comissão ou de advogados contratados por tempo determinado, previstas, respectivamente, nos incisos II, V e IX, do artigo 37 da Constituição Federal, consoante já citei.

O respectivo ato pode ocorrer, ainda, por meio de contratações de advogados ou empresas formadas por estes profissionais, com existência até concomitante, face a especialidade e singularidade de matérias existentes no campo jurídico, viabilizando-se a contratação com fundamento no artigo 25, inciso II, § 1º, c/c o artigo 13, inciso V, da Lei Federal nº 8.666/93.

Ademais, esse mesmo supedâneo constitucional e legal, o qual viabiliza a existência de assessoramento jurídico ou autoriza a contratação de advogados, até por entidades que congreguem Municípios, tem o dever, por óbvio, de prestarem contas dos gastos realizados, seja na condição de submetidos à jurisdição administrativa desta Corte de Contas, ou quem não é nosso jurisdicionado, a obrigação é de exibir os documentos probatórios dos recursos recebidos ao órgão repassador, cabendo a este, por sua vez, submeter o dispêndio à apreciação deste Tribunal, por ocasião do exame das contas respectivas.

As despesas efetuadas a esse título deverão ser devidamente comprovadas, por meio de notas fiscais, relatórios (que podem ser simplificados), contratos, medidas judiciais e administrativas intentadas, informações técnicas jurídicas realizadas, ainda que por meio eletrônico, pareceres jurídicos, enfim todos os documentos hábeis a dar suporte probatório à despesa, nos termos, entre outros diplomas legais aplicáveis à espécie, da Lei Orçamentária e Lei Federal nº 4.320/64.

Diante do exposto, com esses fundamentos, **voto** por não impor a glosa descrita no item 3.1.1.1, *data* vênua do nobre Relator, mas mantendo os demais termos do voto proferido pelo eminente Conselheiro Iradir Pietroski, acompanhando, ainda, a posição externada pelo Conselheiro Pedro Henrique Poli de Figueiredo e, parcialmente, o Conselheiro Estilac Martins Rodrigues Xašvier, posto que acompanho Sua Excelência no sentido de que seja fixado glosa no tocante ao apontado no item 5.2., **devendo, ainda, o decisum referente ao fato apontado no item 3.1.1.1 servir de orientação aos procedimentos de auditorias deste Tribunal.**

Conselheiro ALGIR LORENZON”

Assim sendo diante destes fundamentos aliado ao atendimento de excepcional interesse público, a contratação por tempo determinado pode se operar com base nos incisos II, V e IX da Constituição Federal e a inexigibilidade de licitação é perfeitamente possível.

Da razão da escolha da contratada

A escolha recaiu sobre na empresa **POMPEU DA SILVA ADVOGADOS ASSOCIADOS**, CNPJ n 01.869.090/0001-14, com endereço na Av. Padre Manoel Gomez Gonzales 873, na cidade de Nonoai – RS., para prestar assessoria jurídica em nível de consultoria para esta Câmara, ora objeto desse processo de inexigibilidade de licitação.

Não houve outras seleções em face da notória experiência dos profissionais que integram a referida sociedade na área da administração pública, aliado ao fator que integram, sendo que a empresa iniciou as atividades em 1998, conforme ampla documentação comprobatória que instrui o processo.

Justificativa de preço

A responsabilidade e o eficiente emprego dos recursos públicos deve ser meta constante do administrador e o valor apresentado como sendo de R\$ 2.900,00 (dois mil e novecentos reais), mensais atende a proporcionalidade, razoabilidade com os gastos com o cargo então nomeado de assessor jurídico.

Além disso, esse mesmo preço vem sendo praticado pela empresa há mais de 5 (cinco) anos.

Também importante salientar que na região existem outras pessoas jurídicas prestando o mesmo serviço para Câmaras Municipais por valor superior ao ora contratado.

Câmara de Vereadores de Gramado dos Loureiros/RS	R\$ 4.200,00
Câmara de Vereadores de Nonoai/RS	R\$ 4.630,00

Logo, pelo que se depreende acima, o valor encontra-se dentro dos parâmetros do mercado e está devidamente justificado.

Da dotação orçamentária

Os recursos necessários para o custeio da despesa oriunda da presente contratação encontram-se alocados no orçamento do Poder Legislativo, como se especifica:

0101 01 031 00012001 MANUTENÇÃO ATIVIDADE DA CÂMARA DE VEREADORES
NATUREZA DA DESPESA: 3390 39 05 00 00 00 – SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS

Rio dos Índios, 30 de maio de 2021.

Edi Antunes Salete Pinto
Secretária Diretor

De acordo:

CLAUDIR PALUDO
Presidente