

PROCESSO Nº: 01694/24
MUNICÍPIO: APARECIDA DE GOIÂNIA
PODER/ÓRGÃO: PODER EXECUTIVO
RESPOSÁVEL 1: VILMAR MARIANO DA SILVA, Prefeito
CPF Nº: 431.396.201-87
RESPOSÁVEL 2: EINSTEIN ALMEIDA FERREIRA PANIAGO,
Secretário Municipal da Fazenda
CPF Nº: 597.753.511-20
ASSUNTO: DENÚNCIA EM CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA
JURÍDICA

DESPACHO Nº 00120/24-SLC

1. RELATÓRIO

Trata-se de **DENÚNCIA** encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal, mediante a Demanda nº 13041, por meio da qual são noticiadas supostas irregularidades na contratação de assessoria jurídica pelo **Município de Aparecida de Goiânia**.

O Demandante informa que, apesar da Procuradoria Municipal contar com quadro efetivo de procuradores concursados, foi celebrado o Contrato nº 2.320/2023 com o escritório **Vilela França Sociedade Individual de Advocacia** sem a demonstração da singularidade do objeto e, ainda, sem a “manifestação dos procuradores efetivos de que são inaptos à execução do objeto”. Ao final, requereu providências visando a rescisão contratual.

Do exame do mencionado contrato, a Relatoria apurou que a denúncia relatava que o Município de Aparecida de Goiânia teria realizado, por inexigibilidade de licitação, a contratação da empresa Vilela França Sociedade Individual de Advocacia para “*prestação de serviços técnicos de advocacia para patrocínio, sem exclusividade, na seara judicial e ou administrativa em processos principais, acessórios, preventivos ou incidentais, relacionados a recuperação de créditos fiscais, parafiscais ou previdenciários, obtenção de certidões negativas de débitos (ou positiva com efeito de negativa) em qualquer circunstância, bem como reavaliação do valor dos precatórios inscritos pelo*”

Tribunal de Justiça/GO, tudo conforme Termo de Referência e Proposta que doravante farão parte da relação jurídica” (cláusula primeira do Contrato nº 2.320/2023).

O Relator, em seu despacho, ratifica que a regra geral para contratações no âmbito da Administração Pública ocorre mediante deflagração de procedimento licitatório tendo em conta a observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e da probidade administrativa estampados nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993, na medida em que se evita o favoritismo e propicia a escolha da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, esclarece o conselheiro que, por via do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, o legislador infraconstitucional, a par do comando constitucional, estabeleceu as hipóteses nas quais a licitação é inexigível, quando houver a inviabilidade de competição, na qual inseriu a contratação de serviços de assessoria jurídica, impondo ao gestor a comprovação dos requisitos, cumulativamente, exigidos: serviços técnicos especializados, natureza singular do objeto e capacidade técnica do contratado com notória especialização.

Assim, a natureza singular dos serviços jurídicos prestados impõe-se como requisito essencial e autorizador do alijamento da licitação. Por sua vez, a singularidade do serviço pressupõe a sua diferença, visivelmente, em relação aos serviços de mesma natureza prestados por outros profissionais, ou seja, que o serviço seja incomum e diferenciado.

Segue alertando que a contratação direta somente é admitida em casos excepcionais e devidamente justificados, ficando restritos àqueles em que os serviços não possam ser realizados pelos servidores efetivos da área, em razão da sua complexidade devidamente demonstrada.

Por oportuno, a novel Lei nº 14.039/2020 inseriu no Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/1994) que “os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei”

Ressalta ainda que a singularidade do objeto da contratação terá lugar todas as vezes que os serviços advocatícios forem executados por profissionais detentores de notória especialização. Reitera-se a necessidade do outro requisito já previsto na Lei Geral de Licitações, da comprovação da capacidade técnica do profissional.

Destaca que novidade trazida pela Lei nº 14.039/2020 não reside, inicialmente, no aspecto subjetivo da contratação, ou seja, na conceituação do profissional ou empresa detentora de notória especialização, porquanto o parágrafo único do novo artigo 3-A da Lei nº 8.906/1994 praticamente reproduz a disposição do artigo 25, §1º da Lei nº 8.666/1993. A mudança proposta pelo legislador se reflete principalmente no aspecto objetivo da contratação a estabelecer, na cabeça do artigo 3-A da Lei nº 8.906/1994, que “os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei”.

Essa mudança da lei exige exame mais atento dos requisitos para enquadramento dos advogados no conceito de notória especialização. Será preciso considerar se o profissional possui tal diferencial ao ponto de que todo o produto de sua atividade seja singular. São profissionais que agregam um componente criativo especial, “envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa”¹.

Neste ponto, o Denunciante apontou a inobservância da ADC 45/DF, na qual o ministro Luís Roberto Barroso propôs a seguinte tese:

São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 332.

Logo, segundo a tese, pode haver contratação direta de serviços advocatícios mediante procedimento administrativo formal, com a demonstração da natureza singular do serviço e da notória especialização profissional, assim como a inadequação da prestação dos serviços pelos integrantes do Poder Público e cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

Em relação ao caso concreto em análise, foi enfatizado pelo Denunciante que a contratação alcança o expressivo montante anual de R\$1.085.400,00 (um milhão e oitenta e cinco mil e quatrocentos reais) e, por ter ocorrido em inobservância ao mandamento do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADC 45/DF, estaria lesando o erário por usurpar funções institucionais, especialmente devido à ausência de manifestação da procuradoria acerca da inaptidão à execução do objeto contratual.

Nesse sentido, a jurisprudência deste TCMGO tem reputado ilegais contratações como a ora denunciada em razão da contratação direta por inexigibilidade de licitação sem a presença dos requisitos autorizadores, os quais, no caso em apreço, se existentes devem ser perquiridos e demonstrados no decorrer da instrução processual.

Por fim, os autos foram encaminhados a esta Secretaria de Licitações e Contratos, para regular instrução do feito e adoção das providências cabíveis.

A Demanda foi instruída com o Contrato nº 2.320/2023.

É o relatório.

2. ANÁLISE

Pois bem. Inicialmente, destaca o denunciante que apesar de a Procuradoria Municipal contar com quadro efetivo de Procuradores concursados, foi celebrado o Contrato nº 2.320/2023 com o escritório Vilela França Sociedade Individual de Advocacia, sem que tenha sido demonstrada a singularidade do objeto, e mais a “manifestação dos procuradores efetivos de que são inaptos à execução do objeto do contrato celebrado”.

A Cláusula Primeira do Contrato nº 2.320/2023 (Do objeto), descreve os seguintes serviços contratados com a empresa Vilela França Sociedade Individual de Advocacia, com CNPJ nº 05.387.880/001-14, a saber:

“prestação de serviços técnicos de advocacia para patrocínio, sem exclusividade, na seara judicial e ou administrativa em processos principais, acessórios, preventivos ou incidentais, relacionados a recuperação de créditos fiscais, parafiscais ou previdenciários, obtenção de certidões negativas de débitos (ou positiva com efeito de negativa) em qualquer circunstância, bem como reavaliação do valor dos precatórios inscritos pelo Tribunal de Justiça/GO, tudo conforme Termo de Referência e Proposta que doravante farão parte da relação jurídica”

Acerca da contratação em comento, esta Secretaria de Controle Externo apurou que **não há prova nos autos acerca da notória especialização do escritório ou profissional contratado**, já que não há qualquer prova documental atestando desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato (exigência do art. 3º-A, parágrafo único da Lei n. 8.906/94 e art. 25, § 1º da Lei n. 8.666/93).

Conforme outro ponto destacado na denúncia, a contratação em comento não teria observado o teor contido na ADC 45/DF pela qual restou fixada a tese de constitucionalidade da contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, desde que, entre outros requisitos, **fosse declarada a impossibilidade da prestação do serviço pelos integrantes da Procuradoria Jurídica Municipal.**

Segundo se observa no Contrato nº 2.320/2023, a Procuradoria Municipal de Aparecida de Goiânia se insere no contexto do objeto da presente análise, como “integrante supervisor”. A exemplo:

Cláusula Terceira, item “h”:

h) encaminhar relatório mensal e parecer técnico sobre a execução dos serviços à PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, anexando as peças de maior relevância elaboradas pelo CONTRATADO para fins de controle e supervisão.

Parágrafo Sétimo do Contrato, item “b”

b) o encerramento de pleitos judiciais em que a jurisprudência tenha se firmado em sentido contrário à defesa sustentada e que, assim, não ofereçam condições mínimas de prevalectimento da tese sustentada, após a devida autorização da SECRETÁRIA MUNICIPAL DA FAZENDA, ouvida previamente a PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO.

Clausula Oitava: Da Supervisão da Procuradoria Geral do Município O CONTRATADO, nos termos da legislação pertinente, se obriga a acatar a supervisão e a orientação da PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, relativamente à defesa dos interesses do CONTRATANTE em juízo, orientação e supervisão estas que poderão ser manifestadas por instruções específicas, mediante a adoção da minuta-padrão de conteúdo mínimo, a definição de tese e conceitos a serem necessariamente sustentados ou pela previa análise por este órgão das defesas elaboradas pelo CONTRATADO.

Nesse cenário, no que tange à estrutura organizacional da Procuradoria Jurídica de Aparecida de Goiânia, a Lei Complementar nº 183/2021 no art. 18 dispõe sobre as atribuições (competências) nos seguintes termos:

Art. 18 - A Procuradoria-Geral do Município tem a estrutura definida e possui as seguintes competências:

- I - promover a defesa judicial e extrajudicial do Município;*
- II - elaborar pareceres jurídicos, quando solicitados, sobre matérias de interesse da Administração Municipal;*
- III - opinar sobre a redação de contratos e demais atos oficiais elaborados pelo Município e sobre Projetos de Leis a serem encaminhados ao Legislativo Municipal;*
- IV - promover cobrança judicial da dívida ativa;*
- V - propor as medidas judiciais cabíveis decorrentes de atos originários do poder de polícia do Município;*
- VI - propor as medidas judiciais cabíveis decorrentes da defesa e proteção do patrimônio do Município;*
- VII - assessorar o Prefeito nos atos relativos a desapropriação;*
- VIII - participar de inquéritos administrativos e presidir os processos administrativos disciplinares;*
- IX - assessorar o Prefeito Municipal nos assuntos de sua competência e que nesta condição lhe forem cometidos e o fornecimento de dados e informações a fim de subsidiar o processo decisório.*

Ainda nesse mesmo rumo, a Lei Complementar nº 192/2022 dispõe:

Art. 4º - O Quadro de Pessoal de Procuradores do Município é composto pelo conjunto de **24 (vinte e quatro)** cargos de provimento efetivo, formado por classes e padrões, assim organizados: Grifado.

A par disso, esta Secretaria de Controle Externo observa que as atividades contratadas por inexigibilidades correspondem às de competência dos procuradores do município, fixadas em lei, de maneira que há, portanto,

dispêndio de recurso financeiro público em duplicidade, visto que, ao que parece, o contratado usurpa a competência originária da Procuradoria Municipal.

E mais, o fato do trabalho do escritório estar sujeito à supervisão e orientação da Procuradoria Geral do Município, demonstra claramente a desnecessidade da contratação, pois se a direção dos trabalhos compete à Procuradoria, o escritório contratado funciona na prática como um “procurador do município”, com a mesma atribuição, comando e regramento.

Ressalta-se que eventual contratação de terceiro por inexigibilidade, nesses casos, depende expressamente de declaração da Procuradoria reconhecendo a impossibilidade de prestação dos serviços a ela por lei atribuídos, de forma motivada, tornando-se lógica a ideia de que o escritório privado não está vinculado à Procuradoria Geral.

No tocante ao **valor mensal** do Contrato nº 2.320/2023 (cláusula sexta, R\$ 90.450,00 - noventa mil e quatrocentos e cinquenta reais), também não se constatou nos autos qualquer métrica, referência, estudo/composição de custos, ou fonte de obtenção de preços, com valores específicos por cada serviço citado na cláusula primeira do objeto contratual, situação esta que exige a esta Corte de Contas, requisitar informações e documentos acerca da **justificativa do preço contratado**, conforme exigido pelo art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93).

Ressalta-se outra importante situação aqui: se o escritório está vinculado por supervisão e orientação à Procuradoria do Município, o mínimo que se espera é que os valores mensais pagos sejam compatíveis com a remuneração mensal dos próprios procuradores que exercem a mesma atividade.

Do exposto, esta Secretaria de Controle Externo tem-se que a alegação de ilegalidade e ofensa à legislação é plausível, mas depende de instrução probatória, especialmente em relação à cláusula primeira do objeto; da necessária comprovação de notória especialização; aos questionamentos do valor contratado e também acerca da impossibilidade de atuação da Procuradoria Municipal. Para tanto deve ser concedida abertura de vista aos

responsáveis, visando cumprir os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Com isso, os documentos e informações requisitados à Administração Municipal deve consistir em:

1. Fornecer **cópia integral** do Ato de Inexigibilidade nº 104/2023 comprovando a observância dos **requisitos exigidos pelo art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93** (natureza singular dos serviços e notória especialização dos prestadores de serviços), visto que as atribuições legais do Procuradores do Município e da Procuradoria-Geral do Município (PGM) abrangem todas as obrigações assumidas pelo escritório de advocacia contratado, considerando a existência de 24 cargos de procuradores;
2. Comprovar e justificar por meio de documentos e informações os elementos atinentes ao grau de **singularidade e/ou complexidade dos serviços contratados** (singularidade objetiva), e também da **qualificação técnica ou notória especialização do contratado** (singularidade subjetiva nos termos previsto no art. 25, “caput” (inviabilidade de competição) e inciso II, da Lei nº 8.666/93;
3. Apresentar a comprovação dos elementos e justificativas acerca da **razão de escolha do executante dos serviços**, com base no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei n. 8.666/93, considerando a ampla gama de prestadores de serviços na área jurídica;
4. Demonstrar os elementos e composição de custos no tocante à **justificativa do preço** em relação à empresa de advocacia contratada, com fulcro no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93, considerando **valor mensal** de R\$ 90.450,00 (noventa mil e quatrocentos e cinquenta reais) pago, mensalmente, pelo Município de Aparecida de Goiânia;
5. Manifestação oficial e comprovação quanto à **impossibilidade de prestação do serviço objeto do Ato de Inexigibilidade de**

Licitação nº 104/2023, pelos integrantes da Procuradoria Jurídica Municipal;

6. Fornecer informações e documentos acerca do quadro de servidores da **Procuradoria Jurídica** no Município de Aparecida de Goiânia e **quantos cargos estão ocupados ou providos** (todos os órgãos) atualmente (exercícios de 2023 e 2024), bem como de informações, se houver, da **relação de advogados privados contratados** (exercícios de 2023 e 2024), seja por qualquer tipo de vínculo, contratual ou legal (cargo em comissão).

A vista disso, entende esta Secretaria de Controle Externo que devem os gestores do Município de Aparecida de Goiânia, Sr. **VILMAR MARIANO DA SILVA**, Prefeito, e Sr. **EINSTEIN ALMEIDA FERREIRA PANIAGO**, Secretário Municipal da Fazenda de Aparecida de Goiânia, ser notificados a manifestarem e apresentar documentos acerca das informações e supostas irregularidades relatadas.

Em razão das supostas irregularidades no procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 01/2023, os responsáveis estão sujeitos as seguintes sanções (aplicação de multa) e também imputação de débito se confirmadas irregularidades após apuração quanto ao preço, devendo responder nos seguintes termos, sem olvidar das demais irregularidades detectadas ao longo da instrução processual:

Responsável 1: Sr. **VILMAR MARIANO DA SILVA**, Prefeito, CPF 431.396.201-87.

Conduta: Prática de ato de gestão ilegal e antieconômico tipificado na conduta de autorizar a realização procedimento Inexigibilidade de Licitação nº 104/2023 sem comprovada obediência aos arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/93.

Período da conduta: 2023.

Nexo de causalidade: Ao autorizar realização de procedimento Inexigibilidade de Licitação nº 104/2023, sem comprovar os elementos autorizadores em obediência aos arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/2023.

Culpabilidade: Ainda que não se possa presumir a má-fé do gestor, é razoável afirmar que era possível ao mesmo ter consciência da ilicitude do ato que praticara, bem como exigir conduta diversa daquela que adotou, pois deveria os responsáveis observar o correto procedimento previsto na legislação pertinente.

Dispositivo legal violado 1: Arts. 37 e 70 da Constituição Federal e Arts. 3º, 25 e 26 da Lei nº 8.666/1993, em especial os princípios da moralidade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Encaminhamento: Possível aplicação de multa e conversão dos autos em TCE (Tomada de Contas Especial) para apurar o dever de ressarcimento por superfaturamento do valor contratual, nos termos do art. 47-A, inciso VIII e art. 45 da Lei Estadual nº 15.958/07 (Lei Orgânica do TCM/GO).

Responsável 2: Sr. **EINSTEIN ALMEIDA FERREIRA PANIAGO**, Secretário Municipal da Fazenda, CPF 597.753.511-20.

Conduta: Realizar contratação com escritório privado sem demonstrar as razões motivadas que impossibilitam a Procuradoria Municipal do Município de prestar os serviços ora contratados, conforme previsto na ADC 45/DF, além de contratar com valores mensais desproporcionais em relação à remuneração dos procuradores do município, considerando que o escritório está vinculado à Procuradoria-Geral por supervisão e orientação.

Período da conduta: 2023.

Nexo de causalidade: Ao realizar procedimento Inexigibilidade de Licitação nº 104/2023 sem demonstrar as razões motivadas que impossibilitam a Procuradoria Municipal do Município de prestar os serviços ora contratados, resta evidente que o gestor assumiu o risco de uma contratação desnecessária e antieconômica considerando ao alto valor pago em relação à remuneração dos procuradores.

Culpabilidade: Ainda que não se possa presumir a má-fé do gestor, é razoável afirmar que era possível ao mesmo ter consciência da ilicitude do ato que praticara, bem como exigir conduta diversa daquela que adotou, pois todo ato

administrativo deve ser motivado, neste caso a contratação deveria estar motivada concretamente a partir do conflito claro com as atribuições dos procuradores concursados.

Dispositivo legal violado: Arts. 37 e 70 da Constituição Federal e Arts. 3º, 25 e 26 da Lei nº 8.666/1993, em especial os princípios da moralidade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Encaminhamento: Possível aplicação de multa e conversão dos autos em TCE (Tomada de Contas Especial) para apurar o dever de ressarcimento por superfaturamento do valor contratual, nos termos do art. 47-A, inciso VIII e art. 45 da Lei Estadual nº 15.958/07 (Lei Orgânica do TCM/GO).

3. CONCLUSÃO

Assim sendo, a **Secretaria de Licitações e Contratos (SLC)**, com fulcro no artigo 132, parágrafo único, inciso II, do Regimento Interno e, em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, previsto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, encaminha os autos à **Coordenação de Notificação de Diligências da Divisão de Notificação**, para que promova abertura de vista, **via Postal com AR (aviso de recebimento) e DOC (Diário Oficial de Contas)**, objetivando a notificação para apresentação da documentação pertinente, defesa e justificativas determinadas neste despacho e para defesa quanto à responsabilização possível, aos seguintes interessados:

- a) **VILMAR MARIANO DA SILVA**, Prefeito de Aparecida de Goiânia;
- b) **EINSTEIN ALMEIDA FERREIRA PANIAGO**, Secretário Municipal da Fazenda de Aparecida de Goiânia.

Por fim, esclarecemos aos gestores citados que, não sendo responsáveis pelos atos imputados, indiquem quem o seja, de acordo com o **artigo 339 do CPC**.



**SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO TRIBUNAL DE
CONTAS DOS MUNICÍPIOS**, em Goiânia, aos 22 de maio de 2024.

Ilma Aparecida Silva²
Auditora de Controle Externo

DE ACORDO:

Marco Aurélio Batista de Sousa
Auditor de Controle Externo/Gerente

Vinícius Bernardes Carvalho
Secretário de Controle Externo

² Ausente assinatura da auditora de controle externo responsável em virtude de a análise ter sido realizada em regime de teletrabalho, na forma dos normativos do TCMGO.