



Nível Superior – Tarde

Cargo: Controlador-Geral do Município

O controle interno, nos termos do art. 74 da Constituição Federal, exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, devendo verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos e apoiar o controle externo. Ao receber o processo após o início da execução do parcelamento, incumbe ao Controlador realizar análise técnica da regularidade do ato e de eventual lesão ao erário.

Identificados indícios de irregularidade, impõe-se o dever de informação, consistente na comunicação formal e fundamentada aos órgãos competentes, especialmente ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, conforme determina o art. 74, §1º, da CF, sob pena de responsabilidade solidária por omissão. O Controlador não declara a improbidade, mas aponta tecnicamente os indícios e adota medidas saneadoras.

Quanto à responsabilização do parecerista, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente no AREsp 1.541.540/RJ, firmou entendimento de que tal responsabilização é excepcional, exigindo que o parecer tenha servido para embasar ou conferir aparência de legalidade ao ato ímprobo, além da demonstração de dolo ou erro grosseiro.

No caso, não há prova de dolo nem de erro grosseiro, tendo o parecer sido fundamentado em argumentos jurídicos e ancorado na interpretação do ordenamento vigente. Ademais, conforme destacado no precedente, o parecer não foi decisivo para a prática do ato administrativo, pois foi emitido após a concessão do parcelamento. Assim, manifestação opinativa, juridicamente plausível e desacompanhada de má-fé não enseja, isoladamente, responsabilização por improbidade administrativa.

Fontes:

- Constituição Federal da República Federativa do Brasil.
Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- STJ. Plenário. AREsp 1.541.540/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 02/03/2021.



Nível Superior – Tarde

Cargo: Procurador

Procuradoria do Município de Gama (ou título equivalente)

Parecer nº (Número do Parecer)

Consulente (interessado): Prefeito do Município de Gama

Assunto: Análise da legalidade da contratação direta de serviços advocatícios e de publicidade, eventual configuração de improbidade administrativa e viabilidade de Acordo de Não Persecução Cível.

1. Ementa

(Dispensada)

2. Relatório

(Dispensado)

3. Fundamentação jurídica (ou título equivalente)

3.1 Delimitação do Tema

O presente parecer examina a legalidade da contratação direta de escritório de advocacia e de empresa de publicidade pelo Município de Gama, bem como a eventual configuração de ato de improbidade administrativa e a compatibilidade da celebração de Acordo de Não Persecução Cível, à luz da Constituição Federal, da Lei de Licitações, da Lei de Improbidade Administrativa e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

3.2 Da compatibilidade da realização de acordo com a Lei de Improbidade

A Lei de Improbidade Administrativa, após a reforma promovida em 2021, passou a admitir expressamente a solução consensual por meio do Acordo de Não Persecução Cível. O acordo exige o cumprimento de requisitos cumulativos, especialmente o ressarcimento integral do dano e a reversão da vantagem indevida, quando existentes, sendo compatível com os princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo. Todavia, sua celebração pressupõe a configuração de ato ímprobo típico. Com a exigência atual de dolo específico, a ausência de especial fim de agir afasta a tipicidade e, conseqüentemente, a própria necessidade de ajuste sancionatório. Assim, o Acordo de Não Persecução Cível é juridicamente admissível, porém sua celebração pressupõe a configuração de ato ímprobo, o que não se evidencia nos autos, conforme se demonstrará na análise subsequente.



3.3 Da configuração do ato de improbidade

Após a reforma promovida em 2021, a Lei de Improbidade Administrativa passou a exigir dolo específico para a caracterização do ato ímprobo, suprimindo a modalidade culposa. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 1.199 da repercussão geral, reconheceu a constitucionalidade dessa exigência. Não basta a prática voluntária da conduta; é imprescindível a intenção deliberada de alcançar resultado ilícito. No caso concreto, houve procedimento administrativo formal, justificativa de inexigibilidade quanto ao serviço advocatício, parecer favorável acerca da compatibilidade dos honorários e execução parcial do contrato. Tais elementos não evidenciam intenção deliberada de causar prejuízo ao erário ou de violar princípios administrativos. Quanto à contratação de publicidade, embora haja vedação legal à inexigibilidade, a configuração de improbidade igualmente exige a demonstração do dolo específico, o que não se presume. Na ausência de prova do especial fim de agir, não se configura ato ímprobo.

3.4 Da possibilidade de contratação de serviços de advocacia sem licitação

A Constituição Federal estabelece a licitação como regra, admitindo exceções previstas em lei. A Lei de Licitações autoriza a inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição, inclusive para serviços técnicos especializados, como o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 610.523/SP e do RE 656.558/SP (Tema 309 da repercussão geral), firmou entendimento de que é constitucional a contratação direta de advogados por inexigibilidade, desde que observados requisitos como procedimento formal, serviço técnico especializado, notória especialização, natureza singular da demanda, dificuldade estrutural da Procuradoria e honorários compatíveis com o mercado. O Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.626.693/SP, assentou que a mera existência de Procuradoria institucionalizada não impede, por si só, a contratação externa. No caso, há procedimento formal, manifestação sobre a compatibilidade dos honorários e contratação de escritório de alta especialização, além de Procuradoria composta por dois procuradores, o que pode indicar limitação estrutural. Assim, à luz do Tema 309 da repercussão geral, a contratação mostra-se juridicamente admissível, diante da demonstração concreta dos requisitos exigidos para a inexigibilidade.

3.5 Da possibilidade de contratação de serviços de publicidade sem licitação

Embora a Lei de Licitações admita inexigibilidade para determinados serviços técnicos especializados, há vedação expressa quanto à sua aplicação aos serviços de publicidade e divulgação. Diferentemente da defesa de causas judiciais ou administrativas, os serviços de publicidade institucional não podem ser contratados por inexigibilidade. Desse modo, a contratação direta da empresa de publicidade revela-se irregular sob o prisma da legalidade administrativa, sem prejuízo da necessidade de comprovação do dolo específico para eventual responsabilização por improbidade.



4. Conclusão

Diante do exposto, opina-se:

- a) Pela admissibilidade jurídica da celebração de Acordo de Não Persecução Cível, desde que configurado ato ímprobo e atendidos os requisitos legais;
- b) Pela não configuração de ato ímprobo, diante da ausência de demonstração de dolo específico, requisito indispensável à caracterização da improbidade administrativa, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 da repercussão geral;
- c) Pela possibilidade jurídica da contratação direta de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, à luz do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 309, uma vez demonstrado o preenchimento concreto dos requisitos exigidos; e
- d) Pela ilegalidade da contratação direta de serviços de publicidade por inexigibilidade, em razão de vedação legal expressa.

Local, data

Assinatura

Procurador (título equivalente)

Fontes:

- STF. Plenário. RE 610.523/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 28/10/2024 (Repercussão Geral – Tema 309);
- STF. Plenário. RE 656.558/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 28/10/2024 (Repercussão Geral – Tema 309);
- STF. Plenário. Tema 1.199 da Repercussão Geral; STJ. Segunda Turma. REsp 1.626.693/SP;
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021; e
- Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992 (com alterações da Lei nº 14.230/2021).