



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08

---

## **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL/SEMGOF**

**PROCESSO N.º 2017/035 – NTLC/SEMGOF**  
**INEXIGIBILIDADE N.º 006/2017-SEMGOF**

**JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO ATRAVÉS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

**INTERESSADO: MUNICÍPIO DE SANTARÉM – SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS.**

**PROPOSTO: NEVES MOURA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, CNPJ Nº 16.505.410/0001-24.**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA NOS ASSUNTOS DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, OBJETIVANDO REPRESENTAR O MUNICÍPIO DE SANTARÉM NO ENCAMINHAMENTO E TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS E PROCEDIMENTOS JUDICIAIS E/OU ADMINISTRATIVOS, ELABORAÇÃO DE DEFESAS E RECURSOS, PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ E TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.**

### **JUSTIFICATIVA**

É sabido que o Poder Público desenvolve atividades para propiciar o bem-estar de seus jurisdicionados. Isso tudo se presencia na órbita de atos que traduzem a sua finalidade. De igual modo, sabemos que o estado ou exerce atividades destinadas à perseguição de seus objetivos institucionais ou históricos, com execução de forma direta, ou socorrendo-se ao serviço realizado por terceiros, o particular.

Atualmente se visualiza o fenômeno da terceirização ou ainda, de uma forma diferenciada, mas que se traz determinada conexão, o chamado princípio da subsidiariedade, onde o ente público maior repassa para o ente menor, serviço



atribuições que anteriormente era sua, sem perceber a fiscalização, ato este que podemos observar no caso do SUS. O fato é que determinadas atividades, estas apontadas como essenciais devem ser executadas diretamente pela própria administração pública, portanto, sem transferir ao particular.

A administração Pública para a contratação de serviços e outras necessidades do Poder Público, faz-se necessário a realização de um procedimento público seletivo, com a finalidade de selecionar o melhor contratante, exigência esta decorrente da própria vontade do legislador constituinte, que, no entanto, fixou algumas condições e/ou hipóteses, onde não é possível deflagrar a disputa, funcionando como exceção a regra geral.

No caso em tela, demonstraremos uma hipótese para, dentro da permissão contida em sede de legislação ordinária e especial, avaliar se é possível contratar um profissional, que pode ou não ser enquadrado como serviço técnico e reconhecer um diferencial a seu favor, sem se socorrer do regular processo licitatório, mas, para todos os efeitos, obedecer a comando legal.

### **DA POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

Com a finalidade de se obter o melhor contratante para a Administração Pública, decidiu-se pela realização de um processo concatenado e público, onde todos que tiverem interesse podem realizar a venda de seus bens/produtos, serviços e execução de obras, precisando, dessa forma, que os respectivos contratos sejam precedidos de regular processo licitatório.

A contratação procedida pela Administração Pública impescinde, na maioria dos casos, de prévia licitação, porém, em situações excepcionais, a lei permite o afastamento da competição para efetuar-se uma contratação direta. Já na Constituição Federal de 1988 assevera-se tal entendimento, conforme pode ser depreendido da leitura do inciso XXI do seu art. 37, adiante transcrito:

Art. 37, inciso XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Tudo isso decorre da imperiosa necessidade de que o Poder Público, pautada pela sempre necessária cautela, empreenda esforços proceder a melhor contratação, obtendo o melhor parceiro, que lhe empreste a eficiência nas atividades a serem desenvolvidas, a continuidade do serviço, procurando sempre manter a supremacia do interesse público.

Esta obrigatoriedade, com certeza, busca a propiciar uma solução sem a qual não se conseguiria arregimentar o melhor contratante para a Administração Pública, que hoje, no rol de seus princípios, inclui o da eficiência, mormente em período em que se exige maior conhecimento técnico para o exercício do mister e segurança dos atos administrativos, como é percebível, com a edição de sucessivas normas e recomendações, que encontram um grande impulso na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar no. 101/2000, dentre outras.

O que significa dizer, que o próprio legislador ordinário estabeleceu exceção à regra. Esta exceção, que não se constata como necessário a realização de certame licitatório, se manifesta em duas grandes hipóteses: a) aquelas em que apresentam as hipóteses de dispensa de licitação, nas hipóteses elencadas no art. 24 da Lei no. 8.666/93, e: b) nas situações que se reconhecem como de inexigibilidade, com permissivo no art. 25 da Lei Geral de Licitação.

Para MOTTA COELHO<sup>1</sup> a obrigatoriedade de licitação decorre de três fundamentos. O primeiro, o regime republicano, necessariamente democrático, o segundo, os princípios constitucionais da isonomia e da probidade, o terceiro, a legislação infraconstitucional contida na Lei no. 8.666, de 21 de junho de 1993, cuja disposições foram parcialmente alteradas pelas Leis no. 8.883, de 08 de junho de 1994 e no. 9.648, de 27 de maio de 1998.

Urge afirmar que o processo de licitação é um complexo de atos legalmente impostos à sua realização, com instrução e julgamento (Art. 3º da Lei no. 8.666/93), enquanto os procedimentos são as partes que o integram, a começar pela autuação. Como conjunto ordenado de atos (procedimentos), o processo de licitação objetiva definir a escolha pela Administração da melhor oferta de preços e condições

---

<sup>1</sup> MOTTA COELHO, Carlos Pinto. Apontamentos sobre legalidade e licitação, Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982, p. 63.



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

para as compras e serviços. Esses procedimentos, como antecedentes, conduzem a Administração ao ato final de homologação da licitação, que abrirá espaço, como suporte legal, para o contrato administrativo posterior. (cf. BRAZ<sup>2</sup>).

Como já referenciamos, licitar implica na ideia de oferta de bens e serviços à administração, mediante proposta comercial apresentada livremente pelo interessado em contratar com o Poder Público. Resta, dessa forma, reconhecer a licitação como a via mais desejada para fins de seleção dos interessados em prestar serviços ou fornecimento de bens à Administração Pública, há situações em que a lei permite ao gestor público, considerando alguns aspectos, como por exemplo, o valor, o objeto, situações excepcionais ou ainda as pessoas que pretendem contratar, poderá ser dispensada a sua realização.

A Constituição Federal ao prever a realização de licitação para a realização de contratações pelos órgãos e entidades públicas, deixou claro que a legislação infraconstitucional poderia prever situações em que esta obrigação seria relativizada. Assim, a Lei n. 8.666/93 previu no art. 25, além dos casos em que a licitação seria dispensada, hipóteses em que a sua realização seria impossível ou inviável tecnicamente.

Segundo a Lei nº 8.666/1993, dois requisitos são necessários para que a competição seja inviável e a contratação possa ser feita sem licitação: os serviços precisam ser de natureza singular e os profissionais ou empresas contratadas devem possuir notória especialização.

Logo, apenas aqueles serviços advocatícios revestidos de singularidade e, assim, executáveis somente por profissionais dotados de notória especialização, são passíveis de contratação direta, sem a observância do regular procedimento licitatório. Não se enquadram nesse caso aqueles serviços de advocacia comuns, isto é, cujo grau de singularidade e complexidade não se revelem idôneos para autorizar o abandono da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, ressalta o advogado da União.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação estão previstas no art. 25 da Lei n. 8.666/93. A regra geral, até por uma questão lógica, é a de que não se pode

---

<sup>2</sup> BRAZ, Petrônio. Tratado de Direito Municipal, vol. II, 2ª Ed, Leme/SP, Mundo Jurídico, 2007.



exigir a realização de licitação quando houver viabilidade de se efetivar competição entre possíveis interessados em contratar com o Poder Público. Diz o art. 25, II, da Lei de Licitações o seguinte:

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

I – *Omissis*;

**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;** (destacamos)

III – ...

Ao autorizar a ausência de uma licitação, estribada no dispositivo legal em comento, "inexigir licitação consiste em determinar a aquisição direta de bens, obras ou serviços sem a exigência do torneio, por sua inviabilidade, nos termos do art. 25 da Lei"<sup>3</sup>.

Este dispositivo prevê não só as hipóteses em que a licitação não seria possível, como também define expressamente hipóteses em que a licitação deve obrigatoriamente ser realizada, tal como a descrita na parte final do inc. II, no tocante à contratação de serviços de publicidade e divulgação. Implicitamente, também o dispositivo deixa entrever hipóteses em que a licitação deve ser desenvolvida.

Ao contrário das hipóteses taxativas de dispensa de licitação previstas em lei, em especial nos art. 17 e art. 24 da Lei de Licitações, os casos de inexigibilidade não estão esgotadas na lei, o que demandará de especial atenção do aplicador da lei penal, ante a margem de subjetividade que cada caso concreto poderá propiciar ao agente público.

A contratação direta submete-se a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale à contratação informal. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que observância de etapas e formalidades é imprescindível<sup>4</sup>.

Assim, pode-se dizer que dispensar licitação significa a prática de ato administrativo desobrigando, liberando o órgão público do dever constitucional e legal de realizar o procedimento administrativo prévio que tem por objetivo a escolha

---

<sup>3</sup> CARVALHO, Manoel José. Manual de Direito Administrativo, 17ª ed., São Paulo: Lumem Juris, 2007. p.236

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a lei de licitações e contratos da administração pública, 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 281.



do fornecedor de bens ou prestador de serviços para a Administração Pública, quando esta é exigida pela norma. Trata-se de conduta comissiva, pois o ato de dispensa é formalizado ou manifestado pelo agente em processo administrativo que tramita no órgão interessado na contratação.

### **DA CONDIÇÃO DO PROPOSTO**

O proposto é o escritório de **NEVES MOURA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sobre o nº 16.505.410/0001-24, em que tem como responsável o experiente e qualificado advogado Konrado Alexandre Neves Moura, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Pará sob o nº 8328 com militância há mais de quinze anos, pós-graduado em Direito Público Municipal pela Universidade Federal do Pará, sendo também atualmente Assessor Jurídico Legislativo da Assembléia Legislativa do Estado do Pará, bem como Assessor/Jurídico/Administrativo das Prefeituras de Acará, Água do Azul do Norte, Bragança, Ipixuna do Pará, Tailândia, Terra Santa, Oriximiná, Goianésia, Moju, Cachoeira do Piriá, Parauapebas e São Caetano de Odivelas, Almeirim, Alenquer, Aurora do Pará, Bragança, Cachoeira do Piriá, Capanema, Concórdia do Pará, Dom Elizeu, Ipixuna do Pará, Muaná, Oriximiná, Ourilândia do Norte, Prainha, Soure, São Felix do Xingu, Tomé-Açu, Tucumã, Ulianapolis e Vigia.

Além de todos esses municípios ocupou cargos de Assessor Jurídico na Secretaria Especial de Desenvolvimento Estratégico – SEDE, Procurador Municipal de São Caetano de Odivelas, Assessor da Secretaria Municipal de Justiça de Belém e na Secretaria de Estado da Fazenda/Procuradoria da Fazenda Pública Estadual.

### **DA OCORRÊNCIA DA HIPÓTESE DO INCISO II, DO ART. 25 DA LEI NO. 8.666/93.**

O entendimento contido no inciso II, do art. 25 da Lei Geral das Licitações, não deve ser entendida de forma isolada, mas em conjunto com o que



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

está consignado no art. 13, em seus incisos III e V, do mencionado Estatuto Licitatório, que diz respeito aos trabalho classificados como serviços técnicos especializado requisitados no objeto ora analisado, *in verbis*:

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

I – *Omissis*

II – ...

III – assessoria ou consultorias técnicas e auditoria financeira ou tributárias;

V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

A doutrina nacional reconhece como serviços técnicos e a sua execução por uma pessoa ostentadora da qualidade de notória especialização, o seguinte:

Serviços técnicos profissionais especializados no consenso doutrinário, São os pressupostos por quem, além da habilitação técnica e profissional exigida para os serviços profissionais em geral – aprofundou-se nos estudos, exercício da profissão na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. Bem por isso Celso Antônio considera-os singulares posto que marcados por características individualizadoras, que os distinguem, dos oferecidos por outros profissionais do mesmo ramo.

A contratação direta desses serviços com profissionais ou empresas de notória especialização, tal como a conceitua agora o *caput* do art. 25 que declara inexigir licitação quando houver inviabilidade de competição.<sup>5</sup>

Melhor esclarecendo os institutos de inexigibilidade e notória especialização, faz-se necessário que atentemos para os entendimentos a seguir reportados, *verbis*:

*Inexigibilidade de Licitação* é a situação em que se verifica a inviabilidade de competição, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetos sociais visados pelo Município.

*Notória Especialização* – Considera-se notória especialização o profissional ou empresa cujo conhecimento no campo de sua especialidade, decorrente do empenho anterior, estudos e experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou outros requisitos relacionados com sua atividade permita

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *in*, Licitação e Contratos Administrativos, 15ª ed. São Paulo:Editora Revista dos Tribunais, 2005.



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutível o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.<sup>6</sup>

*Especialização* consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que o normalmente existir no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso traduz na existência de técnica de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos, pós-graduação (...) O que não se dispensa é a evidência objetiva de especificação e qualificação do escolhido<sup>7</sup>

*Notoriedade* significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração Pública (...) Não se exige a notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado do requisito da especialização.<sup>8</sup>

Ainda, acerca do tema notória especialização nos reportamos ao entendimento do eminente conselheiro Dr. Antônio Roque Citadini<sup>9</sup>, do TCE do Estado de São Paulo, em que entende:

A conceituação de notória especialização trazida pelo Estatuto Licitatório indica de forma abrangente como pode a Administração se certificar que a empresa ou profissional possui nível técnico, organizacional, de conhecimentos, de desempenho ou ainda outros requisitos que os credencie a executar tal serviço.

O Colendo Tribunal de Contas da União, através do Acórdão o. 85/1997-Plenário, apresentou manifestação, nos termos:

Poderão ser contratados por inexigibilidade somente os serviços técnicos especializados de natureza singular.  
A singularidade é característica do objeto, que o diferencia dos demais. É o serviço pretendido pela Administração que é singular e não aquele que o executa. A caracterização da singularidade deve visar ao atendimento do interesse público.

Ainda, a autorizada doutrina entende, para fins de reconhecimento de inexigibilidade licitatória, a presença de três requisitos a serem observados: a) o

---

<sup>6</sup>Prática Licitatória, Série Executiva no. 01 Instituto Municipalista do Pará, Belém, 1997, pág. 12.

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª, ed. São Paulo: Dialética, 2005.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Ob, cit.

<sup>9</sup> CITADINI, Antonio Roque. In, Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas, ed. Max Limonarda, São Paulo p 177.



legal, referente ao enquadramento dos serviços no rol exauriente do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (sêrvios especializados), b) o subjetivo, consistente nas qualificações pessoais do profissional (notória especialização) e c) o objetivo, consubstanciado na singularidade do objeto do contrato, ou seja, do serviço a ser contratado. (cf. Oliveira<sup>10</sup>)

Entendemos, em sede de conclusão, sem a finalidade de sermos repetitivos, trazer o lume do magistério de Toshio Mukai<sup>11</sup>, *in verbis*:

Há de se concluir, portanto, que não exigiu o legislador tratar-se de um serviço singular, no sentido de único, inédito e exclusivo. Mas exigiu que o serviço apresentasse uma natureza singular, ou seja, um serviço que possua essa qualidade, que não seja vulgar, ao contrário, se mostre especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar.

...

Como dito alhures, isso não significa, necessariamente, tratar-se de um serviço único, no sentido extremo, de cuja espécie não exista outro ou de exclusividade absoluta, mas tão-somente que ele esteja além do conjunto de serviços ordinários, usuais, que possam ser realizados por profissionais comuns.

## **DA APLICAÇÃO DA EXCEÇÃO LEGAL A ADVOGADOS**

Em se tratando de serviços advocatícios, importante lembrar da visão do Ministro Sepúlveda Pertence, ao apreciar o HC no. 86.198-9-PR envolvendo inexigibilidade de serviços jurídicos entendeu que: *a presença do requisito de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, permite concluir pela inexigibilidade da licitação dos serviços advocatícios.*

Reitere-se, que as atividades reclamadas pela Secretaria não é adstrita a patrocínio, mas acompanhamento de forma permanente em atos administrativos antes, durante e após a sua realização.

---

<sup>10</sup> OLIVEIRA, RogérioSandoli. In. Inexigibilidade de licitação: notória especialização e impossibilidade de competição:Disponívelem:<http://jus2.uol.com.br/peças/texto.asp?id=627>.Acessado em 30/12/2008.

<sup>11</sup> MUKAI, Toskio. *in*, O sentido e o alcance da expressão “natureza singular” para fins de contratação por notória especialização. Licitação & Contratos no. 72, ed. Consulex junho/2004),



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

Ao defender a constitucionalidade dos dispositivos, a OAB sustenta que a previsão de inexigibilidade de procedimento licitatório aplica-se aos serviços advocatícios em virtude de se enquadrarem como serviço técnico especializado, cuja singularidade, tecnicidade e capacidade do profissional tornam inviável a realização de licitação.

Conforme a ADC, a inexigibilidade de licitação é o único meio para a contratação de advogados pela administração pública em razão da confiança intrínseca à relação advogado e cliente. Além disso, a inexigibilidade pode se manifestar ainda quando existam vários especialistas aptos a prestarem o serviço pretendido pela administração, já que todos se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular. Por esse motivo, diz a entidade, utilizando-se da discricionariedade a ela conferida, avaliando conceitos variáveis em maior ou menor grau, a administração escolhe um dos especialistas em detrimento dos demais existentes.

Por considerar que a previsão atende ao interesse público, cujo cerne está no benefício da coletividade, a OAB pede o deferimento de medida cautelar e a declaração de constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 8.666/1993.

Em julgado recente, o Supremo Tribunal Federal analisou a possibilidade de contratação direta de serviços de consultoria jurídica e patrocínio judicial do município de Joinville (um dos maiores de Santa Catarina) na retomada dos serviços concedidos de abastecimento de água e esgoto. O acórdão, cuja ementa segue abaixo, foi relatado pelo ministro Luís Roberto Barroso e enfrentou importantes questões que devem contribuir para diminuir as tensões e colocar rumos nas ações e processos em curso a envolver o tema.

IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

de justa causa”. (Inq 3074-SC, julgado pela Primeira Turma em 26/08/14).

Em outra ocasião, o mesmo STF tratou, com proficiência, de questão semelhante. No Inquérito 3.077/AL, relatado pelo ministro Dias Toffoli, foi analisada denúncia ofertada contra a então Prefeita e contra o procurador municipal (que emitiu o parecer jurídico) pela prática do crime previsto no artigo 89, caput, da Lei 8.666/93, bem como contra sócios da contratada, pela prática do crime previsto no artigo 89, parágrafo único, da mesma lei. No caso, o município, alegando a necessidade de otimização da receita municipal por meio de serviços de consultoria e capacitação, contratou empresa de auditoria mediante inexigibilidade de licitação.

Nesse último julgado, merece destaque o seguinte trecho da ementa:

O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuíam notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ilegalidade inexistente. Fato atípico.

A análise dos dois acórdãos permite a observação de questões centrais sedimentadas na jurisprudência do STF e que não raro são negligenciadas nas ações judiciais propostas pelo MP e nas tomadas de contas instauradas pelos tribunais de contas:

a) É possível a contratação precedida de inexigibilidade de licitação, com base no artigo 25, II, atendidos os requisitos da lei. As interpretações extremadas que pretendem simplesmente aniquilar a possibilidade fática de contratação direta não se coadunam com as disposições da Lei de Licitações;

b) Esta hipótese de contratação direta tem cabimento mesmo quando haja uma pluralidade de especialistas aptos a prestarem os serviços à Administração, porquanto não se trata de hipótese de exclusividade. Desta forma, não cabe o argumento de que a existência de potenciais outros profissionais ou empresas aptos a prestarem o serviço impede a inexigibilidade de licitação;

c) Uma vez *presentes os requisitos* da Lei 8.666/93, a decisão de contratar e a escolha do contratado — dentre os que cumprem os pressupostos,



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

obviamente — inserem-se na esfera de discricionariedade própria da Administração Pública;

d) A eventual existência de corpo jurídico próprio não obsta a possibilidade de contratação direta, cumpridos os requisitos legais. Se a existência do corpo jurídico fosse impeditivo, o artigo 13, incisos II, III e V da Lei 8.666/93 seria inconstitucional, porquanto admite expressamente a contratação de pareceres, consultoria, assessoramento e patrocínio de causas judiciais e administrativas. Além disso, é de rigor avaliar concretamente a aptidão profissional do corpo jurídico disponível para a Administração e a questão da confiança, ligada a aspectos discricionários, deve ser considerada para fins de licitude da decisão.

Para além dessas questões, convém ressaltar que a *caracterização objetiva do serviço a ser contratado* é o primeiro requisito essencial para a validade da contratação direta. Esse aspecto passa pela adequada percepção do que se deve entender por serviço de natureza singular. O fato é que nem todo serviço é singular; tampouco todo serviço é comum. É ainda possível que serviços *a priori* comuns transmudem-se, a depender das circunstâncias fáticas e das necessidades da Administração, em serviços singulares.

A característica *singular* dos serviços de advocacia deve ser apta a exigir a contratação de advogado ou escritório com qualificações diferenciadas: atividades jurídicas rotineiras, próprias do dia a dia do funcionamento dos Municípios — desempenháveis de maneira idêntica e indiferenciada (tanto faz quem o executa) por qualquer profissional — não haverá de ser objeto de contratação direta por inexigibilidade (ver TCU: Acórdão 5.318/2010-2ª Câmara, TC-030.816/2007-2, Rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 14.09.2011). Essa afirmação não implica juízo contrário à existência da advocacia pública municipal, *estruturada em carreira*, como impõe interpretação sistemática da Constituição. Ao contrário, essa interpretação é necessária para que se compatibilize a aplicação das normas constitucionais e legais com a diversidade imperante no cenário fático municipal: nosso país possui 5.570 municípios, de portes variadíssimos, sujeitos às mesmas leis gerais.

Por outro lado, não se vê impeditivo à contratação direta, mesmo que o município possua quadro próprio de procuradores, quando se estiver diante, entre outras, de situações: (a) que requeiram conhecimentos específicos e diferenciados



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

(considerando-se a estrutura administrativa própria e as capacidades técnicas existentes); (b) que envolvam teses inovadoras e importantes, com a potencialidade de trazer benefícios financeiros e/ou administrativos para o município; (c) que necessitem de conhecimentos altamente especializados (STF, Inquérito 3.077), inclusive para dirimir controvérsias internas ou para conferir maior segurança à decisão administrativa diante de divergências doutrinárias e jurisprudenciais; (d) que possam periclitara administrativa ou financeiramente a Administração Municipal, restando a situação devidamente comprovada; ou (e) que haja conflito de interesses relativamente aos próprios procuradores.

O voto do ministro Dias Toffoli no Inquérito 3.077-AL fez referência a outra questão importante: o âmbito de comprovação da notoriedade do profissional ou empresa. Com efeito, uma interpretação muito restritiva do âmbito da notoriedade poderia inviabilizar a aplicação do dispositivo no âmbito municipal e também dar ensejo à caracterização de indesejável reserva de mercado para profissionais determinados:

[Há] profissionais que são conhecidos em todo o país, cujos estudos são tomados como referência aos demais que militam na área. Não haverá, aqui, dúvida alguma de que esses agregam notória especialização. Ocorre que, em sentido diametralmente oposto, existem profissionais que não são nem remotamente conhecidos; recém-formados, sem experiência alguma, sendo igualmente extrema de dúvida que os mesmos não detém notória especialização. Ocorre que, entre um grupo e outro, se afigura um terceiro, composto por profissionais não tão conhecidos quanto os primeiros, nem tão desconhecidos quanto os segundos. Trata-se, é certo, da maioria, daqueles que ocupam posição mediana: estão no mercado; possuem alguma experiência, já realizaram alguns estudos, de certa forma são até mesmo conhecidos, mas igualmente não podem ser reputados detentores de notória especialização. É que a expressão exige experiência e estudos que vão acima da média, tocante a profissionais realmente destacados. Nesse ponto reside a chamada zona de incerteza, em que já não é possível distinguir com exatidão quem detém e quem não detém notória especialização. Aí vige a competência discricionária atribuída ao agente administrativo, que avalia a experiência dos profissionais com margem de liberdade, pelo que é essencial a confiança depositada no contratado. Em outras palavras, a notoriedade deve ser aferida no âmbito de atuação da própria entidade contratante. Muitas vezes não haveria sentido em se exigir a contratação de escritórios ou advogados com renome nacional e internacional cujos honorários talvez sequer pudessem ser suportados pelos cofres municipais. Especificamente no tocante à denúncia apreciada, averbou o Ministro-Relator: “Não se apurou, outrossim, que houvesse, naquela região, empresa mais bem capacitada para a realização dos serviços, tampouco que tenha havido descompasso entre o valor do contrato (de R\$ 139.068,00) e o valor real dos serviços prestados.



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

A existência de uma pluralidade de profissionais aptos à satisfação do objeto, como se disse, não descaracteriza a inexigibilidade, tampouco retira a carga de subjetividade relativa à execução do objeto: cada profissional ou empresa o executaria de uma forma, mediante a aplicação de seus conhecimentos, critérios, técnicas e táticas. Diante dessa pluralidade de opções para satisfazer o objeto desejado, a questão que naturalmente surge é a de como escolher a solução que melhor atenda ao interesse público, remanescendo, na espécie, típico exercício de competência discricionária. Cabe à autoridade competente e aos seus auxiliares avaliar, motivadamente, a contratação conveniente e oportuna para o município.

Assim é que diante de diversos advogados ou escritórios que sejam portadores de especialização e reconhecimento para a efetiva execução do objeto (serviço) pretendido pela Administração, a escolha que é subjetiva — mas devidamente motivada — deve recair sobre aquele que, em razão do cumprimento dos elementos objetivos (desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica) transmite à Administração a confiança de que o seu trabalho é o mais adequado (confira-se, no TCU, o Acórdão 2.616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, rel. Min. Benjamin Zymler, 21.10.2015).

Tendo como exemplo os precedentes do STF e do TCU e a voz da doutrina especializada, não se pode simplesmente presumir a existência de crime e/ou improbidade na contratação direta de serviços de advocacia e consultoria jurídica, como se tem visto na atuação dos órgãos de controle.

Mais importante do que se preocupar com disputas interpretativas e com a criação de requisitos não impostos pelo ordenamento é conhecer as circunstâncias de cada contratação, avaliar motivadamente a conduta dos agentes envolvidos em cada caso, os benefícios que a Administração objetivou e/ou colheu pela execução dos serviços e a compatibilidade dos valores ajustados com os praticados no mercado. No mais, deve-se afastar em definitivo a punição dos “delitos de exegese”, trate-se de advocacia pública ou privada.



## **DA CONFIANÇA**

A fidúcia, em situações como esta, também se manifesta como relevante, tendo em vista a confiança que surge entre a autoridade e o profissional a ser contratado, vínculo este que surge não apenas pela reputação, como pela convivência, que tem como pressuposto a experiência existente e que permite ser aferida, antes, durante e depois com contrato firmado entre o representante do órgão público.

Registre-se, por derradeiro, ser impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição, posto que, a singularidade dos serviços prestados pelo advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, desta forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço)”, conforme voto do Ministro Napoleão Maia do STJ, REsp 1192332.

## **DA CONCLUSÃO**

Dentro dos reais anseios, ou seja, da efetiva necessidade da administração local, os serviços e a forma como tem sido executados para outros municípios, e para o próprio interessado, é o que mais se enquadra ao atual reclame do Poder Público. Significa dizer que é exatamente a forma e o tipo de atuar do proposto é o que realmente entende a Gestão Municipal precisar.

As informações aqui trazidas foram extraídas de declarações de idoneidade técnica e demais informações apresentadas, permitindo-se declinar que o proposto pode executar a prestação do serviço que a Gestão Municipal visa contratar, dentro da exigência que a administração pública precisa e, ante a confiabilidade apresentada, para executar de forma satisfatória as atividades de



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS - SEMGOF**  
**Av. Dr. Anysio Chaves nº 853 – Aeroporto Velho – CEP 68.030-970 – CNPJ 05.182.233/0005-08**

---

SERVIÇOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO, para o MUNICÍPIO DE SANTARÉM, Secretaria Municipal de Gestão, Orçamento e Finanças.

Por tudo o anteriormente exposto, com fundamento no inciso II, do art. 25 da Lei nº 8.666/93, sugerimos, salvo melhor entendimento, a contratação do escritório de advocacia NEVES MOURA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sobre o nº 16.505.410/0001-24, com registro na Ordem dos Advogados do Brasil sob o nº 531/2012, cujos documentos de *expertise* acompanham esta justificativa, sinalizando pela inexigibilidade por notória especialização profissional, e, se reconhecida, seja submetida autoridade superior, para a devida homologação.

Santarém (PA), 17 de agosto de 2017.

Roberto César Lavor dos Santos  
Presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL/PMS

Pedro Gilson Valério de Oliveira  
Membro da Comissão Permanente de Licitação – CPL/PMS

Aldoêmia Regis Corrêa  
Membro da Comissão Permanente de Licitação – CPL/PMS