

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER JURÍDICO Nº 009/2023/PGM/PMB**

**INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**  
**ASSUNTO(S): ANÁLISE DE PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS DE ADVOCACIA E CONSULTORIA JURÍDICA.**

**EMENTA: PARECER JURÍDICO. LEI Nº 8.666/93. PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS DE ADVOCACIA E CONSULTORIA JURÍDICA NA ELABORAÇÃO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS, ACOMPANHAMENTO DE CALENDÁRIO DE OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS DOS FUNDOS VINCULADOS À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. LEGALIDADE.**

Senhora Presidente da Comissão Permanente de Licitação,

Vistos e analisados;

**I – RELATÓRIO.**

1. Trata-se de processo administrativo de Inexigibilidade nº 6006/2023 encaminhado a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, para análise jurídica e emissão de parecer, que tem por objeto a *“contratação de serviços profissionais de advocacia e consultoria jurídica na elaboração de prestações de contas, acompanhamento de calendário de obrigações municipais dos fundos vinculados à Secretaria Municipal de Saúde”*.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Ofício nº 011/2023 – GS/SEMUSB, enviado pela Secretaria Municipal de Saúde, encaminhando o termo de referência (com proposta de preços, justificativas para contratação, valor e razão de escolha) solicitando a contratação do objeto;
4. b) Ofício nº 018/2023 – CPL/PMB, encaminhando a essa Assessoria Jurídica os Autos do Processo de Inexigibilidade nº 6006/2023;
5. C) Minuta de Termo de Contrato, e outros.

**II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.**

**II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico**

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

6. Inicialmente, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica.

7. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Assessoria. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

8. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

### II. 2 – Análise da contratação.

9. Versam os presentes autos sobre possibilidade de contratação de serviços de advocacia e consultoria jurídica, através do processo de inexigibilidade, que terá como responsável/contratada a empresa AMANDA LIMA FIGUEIREDO ADVOCACIA & CONSULTORIA JURÍDICA S/S, inscrita no CNPJ nº 17.284.669/0001-55, cuja finalidade será elaboração de prestações de contas, acompanhamento de calendário de obrigações municipais dos fundos vinculados à Secretaria Municipal de Saúde.

10. A realização de licitação pela Administração Pública é regra, e representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure 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 somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

11. A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado, evitando-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública.

12. Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo. Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade".

13. No caso em comento, optou a Administração Pública pela Inexigibilidade, utilizada quando houver inviabilidade de competição, conforme Art. 25, II e Art. 13, III da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional, ao seu turno, com o escopo de minudenciar a matéria, fez consignar os parâmetros para a sua realização. Vejamos:

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

[...]

II - para 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;

[...]

\*\*\*

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

[...]

III - assessoria ou consultorias técnicas e auditorias ou tributárias;

[...]

14. Em que pese à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos específicos na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação. Sendo assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório, conforme os dispositivos legais acima citados.

15. No que se refere à contratação de serviços advocatícios, o TCU tem admitido que, na contratação por inexigibilidade, com base no art. 25, inciso II da Lei 8.666/93, os serviços advocatícios possam ser considerados como singulares não apenas por suas características

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

abstratas, “mas também em razão da relevância ou interesse público em jogo, a exigir grande nível de segurança, restrição e cuidado na execução dos serviços, a exemplo de demandas judiciais envolvendo valores de indenização muito elevados, que coloquem em risco a sobrevivência da entidade contratante” (TCU - Acórdão 10940/2018).

16. Certo é que, a contratação de serviços advocatícios, através de licitação ou por inexigibilidade, não deve ser utilizada para atividades jurídicas rotineiras, as quais devem ser exercidas por quadros da organização pública, exercentes de cargos efetivos ou de comissão, contudo, se as atividades passarem a exigir expertise estranha ao corpo de membros da assessoria jurídica da administração, ou mesmo quando são retiradas de suas competências, por legítimas questões gerenciais, justifica-se a contratação de um terceiro para o exercício eventual dessas atividades jurídicas.

17. Cabe aqui certa discricionariedade do agente administrativo, já que a licitação não é proibida. Entretanto, este deve levar em conta que a realização do certame deve também ser vantajoso para a Administração e respeitar o princípio da economicidade.

18. A partir dos normativos citados, passa-se ao exame dos elementos que nos trazem aos autos.

### II.3.1 – Justificativa para contratação.

19. Quanto a justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

20. Antes de adentrar propriamente às especificidades, temos que as justificativas do processo de dispensa foram assim descrita no Termo de Referência:

#### 3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

3.1. Analisando as condições para Inexigibilidade, vimos que envolve prestação continuada de serviço técnico especializado de Advocacia e consultoria jurídica onde ao analisarmos a proposta, documentação e atestados de capacidade técnica nota-se que o escritório AMANDA LIMA FIGUEIREDO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA é atuante em Direito Público, cuja sócia atua na Assessoria e Consultoria Municipal nas esferas judiciais e administrativa, nas áreas de Direito Administrativo e Público no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Seção Judiciária da Justiça Federal no Pará e Distrito Federal, Tribunal Regional Federal da União, Tribunal de Contas do Estado do Pará, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, dentre outros

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

órgãos públicos estaduais e federais, afetos ou não ao Poder Judiciário, o que permite que a sócia possua notório conhecimento técnico/jurídico suficiente e adequado ao pleno atendimento das necessidades e satisfação da Secretaria Municipal de Saúde de Barcarena/PA.

3.2. Além disto, sua vasta experiência nas matérias técnicas relacionadas às demandas dessa Secretaria de Saúde destaca a singularidade da empresa proponente no mercado de trabalho no que tange a sua especialização e capacidade técnico-jurídico nas diretrizes legais que regem o Sistema Único de Saúde - SUS.

3.3. A justificativa para a devida contratação deve-se, também, ao fato do crescimento do Município em conjunto do grande aumento populacional, o que acarreta na necessidade de maiores prestações de serviços dessa Secretaria de Saúde para com a população, desse modo, em havendo aumento nos tipos de prestações de serviços, surgem também, aumento com as demandas dos serviços jurídicos, com prestação de esclarecimentos, defesas administrativas, interposição de recursos, apresentação de memoriais e realização de sustentações orais, em defesa dos direitos desta Secretaria no que se refere à legalidade, economicidade e legitimidade.

3.4. Acrescido a todos esses fatores, está o benefício da Secretaria de Saúde de Barcarena/PA com a contratação de um escritório de advocacia renomado e com ampla experiência em direito público.

3.5. Dessa forma, sugerimos a contratação direta de AMANDA LIMA FIGUEIREDO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, para a prestação dos serviços jurídicos já mencionados. Em conclusão, a empresa atende as necessidades da Secretaria de Saúde do Município e que a proposta de honorários é compatível com o valor de mercado, considerando ainda que serão executados serviços intelectuais advocatícios específicos e singulares, opinamos pela contratação direta, tendo em vista se adequar a hipótese de inexigibilidade de licitação.

21. Percebe-se que, objetiva a Secretaria de Saúde em contratar serviços de assessoria e consultoria jurídica com especialização nos ramos de prestações de contas e processos externos de contas e afins do Fundo Municipal de Saúde, portanto, necessário e justificado a inexigibilidade.

### II.3.2 – Justificativa de preço.

22. O artigo 26 da Lei nº 8.666/93 determina as etapas e formalidades na contratação direta, uma vez que outras nuances devem ser observadas, a exemplo do preço, que há de ser verificado em comparação com o que se pratica no mercado, a fim de evitar a ocorrência de prejuízos ao erário público, já que sempre se objetiva, independentemente da situação, a proposta mais vantajosa à administração.

23. Constam dos autos que a Secretaria de Saúde analisou as propostas ofertadas, sendo a da empresa AMANDA LIMA FIGUEIREDO ADVOCACIA & CONSULTORIA JURÍDICA S/S mais vantajosa, na qual a contratação ficou no valor global de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), estando dentro dos padrões da razoabilidade.

### II.3.3 - Previsão orçamentária.

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

24. Os recursos orçamentários previstos no Termo de referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes da Secretaria Municipal de Saúde, do município de Barcarena/PA, o qual foi devidamente assinado pelo Departamento de Contabilidade atestando a disponibilidade dos recursos.

### II. 3.4 – Minuta de Termo de Contrato

25. Da análise detida da minuta de contrato proveniente do processo em epígrafe, verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para as suas execuções, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos do processo de inexigibilidade e da proposta a que se vinculam, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, §1º da Lei 8.666/93.

26. Vale frisar ainda que, em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas **cláusulas exorbitantes**, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93. Vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

27. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição de superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

28. Desse modo, importante registrar que na confecção da minuta de contrato em apreço, também foi devidamente observado os princípios que lhes norteiam, entre eles, os princípios da legalidade, da vinculação ao ato convocatório, e publicidade dos atos administrativos, os quais

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

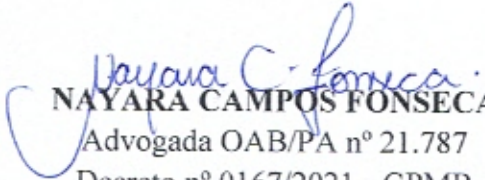
têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

### III – CONCLUSÃO.

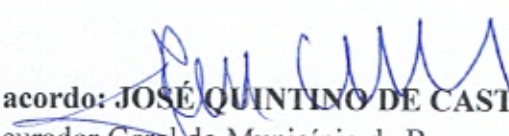
29. Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica e com as devidas ressalvas expostas no curso desta opinião, **opino favoravelmente** ao prosseguimento do **Processo de Inexigibilidade nº 6006/2023**, bem como seus respectivos anexos, mostrando-se apto à publicação (extrato), cumprindo o requisito de publicidade obrigatória mediante a publicação no Diário Oficial do Município, por se tratar de recursos próprios, em tudo obedecido o disposto na Lei nº 8.666/93.

30. É o Parecer.

Barcarena/PA, 04 de janeiro de 2023.



**NAYARA CAMPOS FONSECA**  
Advogada OAB/PA nº 21.787  
Decreto nº 0167/2021 - GPMB



**De acordo: JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR**  
Procurador Geral do Município de Barcarena/PA  
Decreto nº. 0017/2021-GPMB