



PARECER JURÍDICO 36-A/2017

Processo Administrativo: 861/17

**Objeto:** Contratação dos serviços profissionais advocatícios especificamente para prestação de serviços jurídicos especializados na área financeira objetivando o ajuizamento de demanda judicial visando o recebimento de valores decorrentes de diferenças de FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) quando do cálculo da complementação devida pela União, até o efetivo recebimento dos valores.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo com o objetivo de contratação dos serviços profissionais advocatícios especificamente para prestação de serviços jurídicos especializados na área financeira objetivando o ajuizamento de demanda judicial visando o recebimento de valores decorrentes de diferenças de FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) quando do cálculo da complementação devida pela União, até o efetivo recebimento dos valores.

Em atenção à pretensa solicitação constante do despacho emitido pelo Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Izabel do Pará, esta Assessoria Jurídica passa a analisar a legalidade e conveniência da contratação de prestação de serviços desse jaez.

É o relatório.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1. VIABILIDADE JURÍDICA DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A contratação direta pretendida, na hipótese de inexigibilidade de licitação, é perfeitamente possível, eis que encontra fundamento factual e legal. Senão vejamos:

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade - *em termos simplórios* - é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



Art. 37. XXI - **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.

Tal princípio – o da licitação -, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva. Assim manda a boa hermenêutica por meio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (*exceptiones sunt strictissimoe interpretationis*). Na prática: licitar sempre quando possível, contratar sem licitação somente quando estritamente necessário.

Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de casos que excepcionam o dever de licitar. São os casos das licitações tidas por **inexigíveis, dispensadas ou dispensáveis**.

No caso embutido como objeto do presente parecer jurídico, refere-se ao SERVIÇO DE ACESSORIA JURÍDICA ESPECIFICAMENTE PARA UM CASO EXCLUSIVO: recebimento de valores decorrentes de diferenças de FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA). Objeto este amplamente já analisado pelo Escritório que esta Prefeitura pretende celebrar contrato.

Pois bem,

Os serviços pretendidos possuem de fato previsão contida na Lei nº 8.666/93, mais precisamente dentre as hipóteses em que é inexigível a realização de licitação, vide os termos do artigo 25, II, § 1º, cumulado com o artigo 13, V, pela ordem:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARA  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, 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; (...)

Analisando os supramencionados preceitos normativos frente à situação em foco, e tendo-se em consideração as informações repassadas pela Administração, é possível verificar que aparentemente se trata de um caso de inexigibilidade de licitação. Isso porque, de antemão, há de se reconhecer que o objeto contratual pretendido se mostra bastante complexo e específico, não constituindo um serviço comum e que possa ser conduzido por todo e qualquer advogado. E isso se comprova com a documentação apresentada pelo Escritório, tanto em sua proposta, como também, pelo breve currículo da mesmo.

Além disso, até por envolver um tema complexo e de difícil desenvolvimento, se faz necessária a contratação de uma Pessoa Jurídica com profissionais capazes de executar os serviços especializados pertinentes, no que aparenta se enquadrar o escritório de advocacia JOÃO AZEDO E BRASILEIRO SOCIEDADE DE ADVOGADOS, que não só trouxe uma robusta documentação discorrendo com propriedade sobre o assunto, como informou já ter obtido decisões judiciais em processos em que teria atuado defendendo outros entes públicos, referentes justamente ao assunto controvertido.

Em sentido favorável a possibilidade da contratação almejada, diga-se, caminha o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, haja vista exemplar de decisão de sua lavra abaixo colacionada:

DECISÃO T.C. Nº 1785/00 PROCESSO TC Nº 0001748-6 CONSULTA FORMULADA POR ANTÔNIO DE PADUA MARANHÃO FERNANDES, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO. RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO CORREIA. Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 11 de outubro de 2000, responder ao consulente nos seguintes termos: I - A contratação de advogado, pelo município, para propor ação judicial em defesa dos interesses do erário poderá ocorrer com inexigibilidade de licitação por se tratar de prestação de serviço de natureza singular, nos termos do permissivo constante do artigo 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações); II - No processo de inexigibilidade de licitação deverá ser fundamentada a escolha do profissional, especialmente no que toca a sua experiência profissional, trabalhos realizados e conhecimento da matéria para a qual se está realizando o procedimento de



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARA  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



inexigibilidade. Deverá ainda ser publicado aviso e dada ciência à OAB-PE; III - A contratação de honorários advocatícios poderá ser condicionada à cláusula de êxito na demanda, somente devido o pagamento após o trânsito em julgado da decisão favorável à administração e incidente sobre a base de cálculo determinada pela justiça no final da demanda, além da parcela fixa a título de contraprestação de serviços, observada a tabela de honorários da OAB. (grifado e destacado)

De modo similar, assim já se posicionaram o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, respectivamente:

AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. 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 do contrato" (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. 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 possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (STF - AP: 348 SC - Relator: EROS GRAU. Data de Julgamento: 15/12/2006. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP- 00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322) (grifado e destacado)



ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL CIVIL, AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE, CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO, LICITAÇÃO, INEXIGIBILIDADE, SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO RECONHECIDOS NA ORIGEM, REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO, SÚMULA 7/STJ. 1. A contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve estar vinculada à notória especialização do prestador de serviço, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e, sendo assim, inviável a competição entre outros profissionais. 2. O Tribunal de origem, com base nos fatos e nas provas contidos nos autos, atestou a notória especialização dos escritórios de advocacia, dentro daquela municipalidade, e a singularidade do serviço a ser prestado, de modo que a reforma do acórdão recorrido demandaria o reexame do contexto fático-probatório, o que é vedado ao STJ por óbice da Súmula 7/STJ. Precedentes: Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg no AREsp: 361166 SE 2013/0191125-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 17/10/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/10/2013) (grifado e destacado)

APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, PRELIMINAR: CERCEAMENTO DE DEFESA EM RAZÃO DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE, REJEITADA, MÉRITO: CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO MEDIANTE PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, INEXISTÊNCIA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO EM CAUSA, IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO, APELO IMPROVIDO, DECISÃO UNÂNIME. 1. De proêmio, rejeitou-se a alegação recursal quanto ao suposto cerceamento de defesa, visto que o conjunto probatório carreado aos autos permitia o julgamento antecipado da lide, facultando-se, porém, às partes interessadas questionar, mediante o manejo dos instrumentos recursais cabíveis, o eventual desacerto do magistrado quanto ao exame e/ou a valoração jurídica de tais provas. Do mesmo modo, foram afastadas as questões de natureza processual suscitadas pela douta Procuradoria de Justiça no que se refere à pretensa nulidade da sentença por violação ao devido processo legal. 2. No tocante à discussão de fundo, o Ministério Público de Pernambuco atribui aos demandados a prática de condutas supostamente improbas, decorrentes da contratação do advogado Roberto Gilson Raimundo Filho, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, muito embora não tenham sido demonstrados os requisitos legais para tanto, isto a atrair a incidência da Lei Federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA). 3. Sucede que, na espécie, não há que se cogitar de improbidade administrativa, em nenhuma das três grandes vertentes estabelecidas na LIA, seja porque não houve enriquecimento ilícito dos agentes envolvidos, seja porque inócua o propalado prejuízo ao



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



erário, seja, enfim, porque não foram afrontados os princípios regentes da administração pública. 4. Com efeito, a contratação em lуме encontra respaldo em expressa previsão legal (arts. 13, V, e 25, II, da Lei de Licitações) e destina-se ao patrocínio e/ou defesa de causas judiciais com objetos singulares, cujas teses fogem da rotina de trabalho da Procuradoria local (contingência evidenciada nos autos), a serem sustentadas exclusivamente pelo advogado contratado (vedada a subcontratação, isto a denotar a confiança intuitu personae nele depositada), que goza de notória especialização, ante a demonstração de experiências positivas junto a outros Municípios e, a essa altura, de resultados alcançados em benefício do próprio Município de Caruaru. 5. Na espécie, a singularidade do serviço técnico, a notória especialização do advogado contratado e confiança nele depositada foram confirmadas pela nova Administração Municipal (composta por grupo político adversário daquele integrado pelo ex-Prefeito demandado). 6. Apelo improvido, à unanimidade dos votos. (TJ-PE - APL: 2490691 PE, Relator: Francisco José dos Anjos Bandeira de Mello, Data de Julgamento: 19/12/2013, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/01/2014) (grifado e destacado)

Portanto, considerando tudo quanto acima exposto, opina esta Assessoria Jurídica pela realização do procedimento, mediante inexigibilidade de licitação, para contratação de JOÃO AZEDO E BRASILEIRO SOCIEDADE DE ADVOGADOS, com a ressalva de que, para tanto, deverão ser acostados aos autos os seguintes documentos, caso os mesmos já não tenham sido, sob pena de invalidação das razões tecidas em linhas prévias: ato constitutivo e demais alterações; certidões de regularidade fiscal e trabalhista; documentos de identificação profissional dos sócios; atestados de sua capacidade técnica pertinentes ao objeto pretendido; documentação explicativa do objeto a ser contratado, incluindo a sua singularidade; comprovação de sua expertise, experiência e notoriedade no tema envolvido, por meio de decisões judiciais, cópias de processos, dentre outros, dos quais participou sua equipe técnica; estimativa do valor global que se espera obter da efetiva prestação dos serviços; e justificativa do preço a ser cobrado pelos serviços efetivamente prestados.

Além disso, configura-se pertinente que a firma de advocacia assegure que os serviços almejados sejam executados direta e justamente pelos integrantes de seu corpo técnico, vez que a estes se encontram atrelados o conhecimento e a experiência necessários.

O grande administrativista Marçal Justen Filho, assim expressou:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



A natureza da prestação produzida nos serviços técnicos profissionais reflete a habilidade subjetiva de produzir a transformação de conhecimento teórico em solução prática. (JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. Cit., p.278)

A singularidade é atribuída a um bem, no sentido de que seja inigualável, podendo ser considerado inequivocadamente singular à medida que todos os outros bens lhe são diversos. Pode ser também a qualidade atribuída a um serviço, em razão de suas peculiaridades, devidas principalmente ao meio de execução e não necessariamente ao resultado.

No que tange a singularidade do objeto impende trazer a manifestação de Marçal Justen Filho, nesse sentido:

Em todos os casos de inviabilidade de competição há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. (JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. Cit., p.272)

Ainda sobre a singularidade do objeto:

Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação com outro. Havendo impossibilidade de comparação entre serviços, e necessitando a Administração dessa determinada prestação, não há que falar em procedimento licitatório, por inviabilidade de licitação. Tais serviços, portanto, são denominados de natureza singular, cuja execução só pode ser atribuída a um determinado profissional ou empresa também não são os únicos do mercado, mas a singularidade do serviço e a comprovada capacitação do escolhido são denominadores comuns ao administrador a justificar a inexigibilidade de licitação. O requisito da notória especialização, por sua vez, refere-se ao conceito que o profissional goze dentre seus pares, permitindo ao Administrador um prognóstico de que o seu trabalho será essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado à satisfação do objeto do contrato, nos termos do disposto no art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

De resto, o Enunciado nº. 39 da Súmula do Tribunal de Contas da União assim estatui: **"notória especialização só tem lugar quando se trata de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insusceptível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação"**.

O mestre Marçal Justen Filho nos dispõe alguns elementos que podem caracterizar a notoriedade, auxiliando o trabalho de análise do administrador:

Assim, a conclusão de cursos, a participação em certos organismos voltados à atividade especializada, o desenvolvimento de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras literárias



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ  
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO



(técnicocientíficas, se for o caso), o exercício do magisterio superior, a premiação por serviços similares, a existência de aparelhamento específico, a organização de equipe técnica etc.

A escolha de determinada empresa ou profissional, mesmo com as disposições deste permissivo legal, poderá ser bastante subjetiva, gerando problemas com os órgãos fiscalizadores da Administração Pública. Por isso, tal escolha deve ser devidamente justificada e motivada, a fim de que se torne legítima. É o que aconselha Lucas Rocha Furtado:

A fim de aferir a legitimidade da decisão adotada pelo administrador, no que diz respeito à escolha da empresa ou profissional a ser contratado sem licitação, deve ser considerada a margem de poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador. A não ser diante de casos em que fique flagrantemente caracterizada interpretação abusiva do art. 25 da Lei de Licitações, a escolha do contratado pelo administrador, desde que demonstrados os requisitos objetivos necessários ao enquadramento no permissivo legal, deve ser considerada legítima.

Nesse diapasão, para efeito de aferição dos requisitos objetivos necessários a consecução da inexigibilidade pretendida, balizando-se nos conceitos acima delineados de singularidade e notoriedade, e na documentação da pretensa contratada, pode-se concluir primeiramente que esta Municipalidade pretende contratar serviços jurídicos e que a proposta da prestação de serviços não apenas envolve uma assessoria pura e simples, mas sim singular.

Já com respeito à notoriedade do contratado, insta dizer que decorre da documentação carreada nos autos desse processo administrativo, via certificados de cursos e principalmente atestados de capacidade técnica, que a empresa ora pretensa contratada, tem responsável técnico com extenso currículo técnico e, larga experiência no mercado, o que confere à Administração a segurança de que a mesma atenderá a sua necessidade de solução de suas demandas contábeis práticas, já que a mesma demonstra êxito no desempenho anterior do serviço, quando da prestação efetivada junto a outras entidades públicas, subordinadas a regime jurídico de contratação semelhante ao do Contratante.

Demais disso, elucide-se quanto à notoriedade que ainda que os serviços de Assessoramento Jurídico, por mais especializados que sejam, possuem mais de um profissional ou pessoa jurídica capacitados para realizá-los, o que possibilitaria, em tese,



a competição entre os diversos interessados, tem-se como indubitável que esse serviço não pode ser desenvolvido sem a presença de atributos, tais como, **larga experiência, criatividade e vasto conhecimento intelectual**, tal qual demonstrado na documentação da Empresa, enfim, singularidades impossíveis de serem auferidas objetivamente via certame licitatório, e por isso mesmo inviabilizadores de qualquer competição.


Não bastasse tudo o quanto até aqui aludido, há que perquirir ainda o fator confiança, que apesar de não expresso em lei para hipótese de inexigibilidade, salta à evidência, também como insuscetível de competição, e por isso, vem sendo difundido pela doutrina e jurisprudência, em situações semelhantes ao particular ora discutido. No caso ora em análise, vê-se que a contratação impendida não pode ser realizada a partir de um certame licitatório, e que o escritório selecionado **demonstra através do dossiê anexo aos autos, estar no mercado desenvolvendo assessorias há certo tempo, contando com amplo conhecimento e larga experiência, donde resta evidenciada a sua notoriedade**.

### 3. CONCLUSÃO

À vista do texto legal acima transcrito, e considerando a proposta apresentada, esta assessoria, salvo melhor juízo do Administrador Público, opina pela existência das condições necessárias à realização do contrato de prestação dos serviços acima explicitados com a Prefeitura Municipal de Santa Izabel do Pará, de modo inexigível nos termos da legislação específica.

É o parecer, s.m.j.

Santa Izabel do Pará(PA), 10 de Fevereiro de 2017.

  
LUANA OLIVEIRA SÁ FRANÇA  
ASSESSORA JURÍDICA  
OAB / PA 21.546