



PARECER FINAL DE REGULARIDADE DO CONTROLE INTERNO

PARECER Nº 113/2022 – CCI/PMNR

Processo Licitatório: 6/2022-011

Modalidade: Inexigibilidade

Fundamentação legal: Art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Data: 05/08/2022

Requerente: Comissão Permanente de licitação – CPL/NR

Objeto: CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, VISANDO A REVISÃO JUDICIAL E/OU ADMINISTRATIVA DOS VALORES DEVIDOS AO **FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM**, EM RAZÃO DE SEU REPASSE EM PATAMARES INFERIORES AOS LEGALMENTE CABÍVEIS BEM COMO A DEVOLUÇÃO DA QUANTIA NÃO REPASSADA NOS ÚLTIMOS 05 (CINCO) ANOS PELA UNIÃO.

I - RELATÓRIO

Chegou a esta Coordenadoria de Controle Interno, para manifestação, o Procedimento Licitatório de Inexigibilidade, objetivando a contratação de escritório de advocacia para prestação de serviços técnicos especializados, VISANDO A REVISÃO JUDICIAL E/OU ADMINISTRATIVA DOS VALORES DEVIDOS AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM, em razão de seu repasse em patamares inferiores aos legalmente cabíveis bem como a devolução da quantia não repassada nos últimos 05 (cinco) anos pela união.

Os autos estão instruídos os documentos a seguir:

- a) Memorando nº 222/2022 – SEFAZ;
- b) Projeto Básico;
- c) Documentos justificando a contratação por inexigibilidade e a capacidade técnica do Escritório Monteiro e Monteiro Advogados;
- d) Solicitação de Despesas;
- e) Instauração do Processo Administrativo;
- f) Solicitação de verificação de existência de adequação orçamentária para a despesa;
- g) Informação de existência de crédito orçamentário para a despesa;



- h) Declaração, pelo Gestor participante, da existência de adequação orçamentária e financeira para a despesa e Autorização para deflagração do processo licitatório;
- i) Portaria de nomeação do Pregoeiro – exceto Equipe de Apoio;
- j) Autuação;
- k) Juntada dos documentos de habilitação;
- l) Declaração de inexigibilidade para a referida contratação;
- m) Minuta de instrumento de contrato;
- n) Parecer Jurídico;
- o) Declaração de inexigibilidade;
- p) Ratificação e extrato da dispensa, publicados em Diário Oficial;
- q) Termo contratual e publicações legais;
- r) Despacho ao Controle Interno datado de 23/09/2022.

É o relatório.

II - DO CONTROLE INTERNO

Considerando a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 74, estabelece as finalidades do sistema de controle interno, assim como a Resolução TCM/PA Nº 7739/2005/TCM/PA, em, seu art. 1º, Parágrafo Único, e com fulcro na Lei Complementar Nº 101/2000, no art. 59, atribuindo ao Controle Interno, dentre outras competências, realizar acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional relativos às atividades administrativas das Unidades da Prefeitura, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão.

Tendo em vista que a contratação *sub examine*, implica em realização de despesa, resta demonstrada a competência da Controladoria, análise e manifestação.

III - DA ANÁLISE DO PROCESSO

Toda contratação no âmbito da Administração Pública, em regra, deve ser precedida de licitação. No entanto, a própria Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI, reconhece a existência de exceções à regra de licitar ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação.

No presente caso, a contratação tem esteio no permissivo do artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito:



“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (Grifo nosso).

(...)

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

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Por sua vez, o art. 13, prevê expressamente dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível as assessorias ou consultorias técnicas e os serviços de patrocínio e defesa de causas judiciais ou administrativas, vejamos:

“Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: (...) II - pareceres, perícias e avaliações em geral; III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; (...)”

Consta dos autos proposta da empresa, cujo ramo de atividade é inquestionavelmente dedicado ao objeto a ser contratado, além da prestação de serviços jurídicos anteriores realizados em favor de diversos Municípios paraenses, sendo, portanto, suficientemente comprovada a notória especialidade e experiência na área pública no Estado do Pará.

De acordo com os documentos colacionados aos autos, bem como, em decorrência do texto legal, é pacífico o entendimento de que a prestação dos serviços de advocatícios poderá ser contratado por meio de inexigibilidade de licitação, visto que, foi publicada, no DOU de 18.8.2020, a Lei 14.039/2020, que atribui aos serviços prestados por advogados e profissionais de contabilidade a natureza técnica e singular.

Desta forma, conforme já preceituava MARÇAL JUSTEN FILHO (2009), a *“inexigibilidade é um conceito anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição”*, o que notadamente acontece no caso em apreço. Acerca do tema, continua a discorrer o Administrativista:

Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda espécie abrange os casos de



inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado. Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação. São as hipóteses em que é irrelevante a natureza do objeto, eis que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso.

Não é possível a competição porque existe um único sujeito para ser contratado. Na segunda categoria, podem existir diversos sujeitos desempenhando a atividade que satisfaça a necessidade estatal. O problema da inviabilidade de competição não é de natureza numérica, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto a própria profissão desempenhada. Não é viável a competição porque características do objeto funcionam como causas impeditivas” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 346)

Quanto ao requisito confiança, importante esclarecer que a contratação prevista no inc. II do art 25 da Lei n.º 8.666/93 é balizada pelo princípio da pessoalidade que impõe critério subjetivo do julgamento ancorado por este elemento, que deve ser baseado na capacidade da pessoa notoriamente especializada. Não se tratando, portanto, de um critério de confiança subjetivo exclusivamente de quem contrata (do agente que decide), mas relacionado à pessoa que será contratada. Dessa forma, podemos afirmar que no presente caso o critério de confiança foi objetivo, pautado no êxito, solidez e comprometimento demonstrado pela empresa em demandas semelhantes ao objeto a ser contratado.

Ademais, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento quanto à possibilidade de contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública mediante inexigibilidade de licitação. Vejamos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 13, V, E 25, II, DA LEI Nº 8.666/1993. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. [...]

Acrescente-se ainda que a Lei n. 14.039/2020 alterou a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB) e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. Senão vejamos o que dispõe o seu art. 3º:

Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB): Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Estabelecidas tais premissas, observa-se que no caso em tela, pretende-se a contratação direta do escritório de advocacia **MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS, inscrito no CNPJ 35.542.612/0001-90**, visando a revisão judicial e/ou administrativa dos valores devidos AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM, de quantia não repassada nos últimos 05 (cinco) anos pela união, COM REMUNERAÇÃO NO IMPORTE DE R\$ 0,20 (VINTE CENTAVOS) PARA CADA R\$ 1,00 (UM REAL) EFETIVAMENTE RECUPERADO.



Quanto à justificativa do preço, veja-se o entendimento E. TCU, ao asseverar que:

“importante é o entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (...) a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à verificação da razoabilidade do preço. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo.”

Nesse sentido, é possível se concluir que quando o assunto é inexigibilidade de licitação, a compatibilidade do preço contratado deve ser comprovada no processo através de contratos firmados anteriormente com a Administração ou por meio de contratos firmados com outros particulares.

Na presente contratação, independentemente de haver ou não os créditos estimados, estatuiu que, pelo êxito da prestação, serão pagos, a título de honorários, um valor calculado com base no valor do crédito eventual e efetivamente recuperados aos Cofres. Significa dizer que, embora estimados os créditos em valores importantes, se deles não decorrer a esperada recuperação – visto que se depende de apreciação do Poder judiciário – o Município fica resguardando quanto ao não esvaziamento de seus Cofres para pagar por um serviço não concluído, ou, mais precisamente, concluído, mas não exitoso. Isso sem adiantar um real sequer a título de remuneração, custas, custos ou de qualquer outra natureza.

Ressalta-se sobre o mais recente posicionamento Jurisprudencial sobre a matéria, a jurisprudência do STF que “*admite o pagamento de honorários advocatícios contratuais valendo-se da verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União*”.

Assim, quanto ao recurso que servirá para o adimplemento dos serviços no contrato em tela, verifica-se está de acordo com entendimento exarado pelo STF na ADPF 528, posto que serão adimplidos com os juros mora oriundo do principal, *in verbis*:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, declarando constitucional o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que 1) afastou a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007 aos valores de complementação do FUNDEF/FUNDEB pagos pela União aos Estados e aos Municípios por força de condenação judicial, e 2) vedou o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, ressalvado o pagamento de honorários advocatícios contratuais valendo-se da verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União em ações propostas em favor dos Estados e dos Municípios, nos termos do voto do Relator. Os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Roberto Barroso, apesar de também julgarem improcedente a ação, fizeram ressalvas em seus votos para consignar que apenas naquelas situações relacionadas à atuação de advogados que ingressaram com ações de conhecimento individuais em favor de dado Município, seria legítimo o destaque do valor dos honorários advocatícios (art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994) da quantia a ser recebida pelo



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO REPARTIMENTO
COORDENADORIA DE CONTROLE INTERNO



respectivo ente municipal a título de complementação aos fundos educacionais, bem como dos respectivos juros de mora. Falou, pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, a Dra. Bruna Santos Costa. Plenário, Sessão Virtual de 11.3.2022 a 18.3.2022.

Em relação a minuta do contrato apresentada, segue o que dispõe o artigo 54 e seguintes, da Lei de licitação nº 8.666/1993.

Em tempo, cabe mencionar que o PARECER TÉCNICO JURÍDICO. 198/2022-PROC/PMNR, manifestou de forma favorável pela legalidade e regular prosseguimento do processo licitatório, condicionado ao cumprimento de recomendações, quais sejam: “a) Acoste 03 (três) pesquisas mercadológicas para aferição do preço mercadológico da contratação; b) Por se tratar de processo de inexigibilidade deve-se retirar a cláusula sétima do instrumento de contrato que afasta a exclusividade da contratada na prestação de serviço – cláusula sétima; c) Remessa a Controladoria Interna para emissão de parecer; e, d) Publicação na forma da legal da ratificação e do extrato do contrato.”

IV- PARECER

Pelo o exposto, esta Coordenadoria de Controle Interno após o exame dos itens que instruem e compõem a análise do procedimento licitatório, entende que *o referido processo se encontra revertido das formalidades legais*, devendo ser observado as RECOMENDAÇÕES da procuradoria, conforme Parecer Jurídico nos autos, assim como recomendo acostar justificativa da impossibilidade técnica do processo de recuperação não transcorrer pela Procuradoria do Município de Novo Repartimento.

Novo Repartimento/PA, aos 23 de setembro de 2022.

DALVA Mª JESUS DE SOUZA
Coordenadora de Controle Interno
Port. nº 015/2021