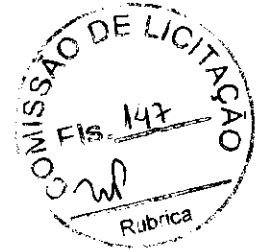


**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório, na modalidade de Inexigibilidade de Licitação nº 6/2017-001 GABIN.

Objeto: Contratação dos serviços de assessoria jurídica no âmbito do Direito Civil e Público, com a finalidade de atender as demandas especiais da Administração Municipal de Parauapebas.

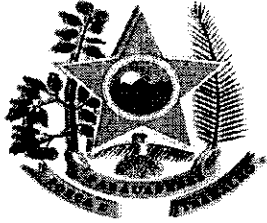
Assunto: Parecer Conclusivo

Interessado: AM&S - Amanda Saldanha Advogados Associados.

Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, pedido de contratação requerido pelo Gabinete do Prefeito, que visa à contratação dos serviços de consultoria e assessoria jurídica no âmbito do Direito Civil e Público, com a finalidade de atender as demandas especiais da Administração Municipal de Parauapebas, por Inexigibilidade de Licitação, com fulcro no inciso II do art. 25 c/c o inciso III do art. 13, todos da Lei nº 8.666/93.

Consta dos autos:

- ✚ Que o Gabinete do Prefeito emitiu memorando de solicitação de contratação e elaborou projeto básico, identificando o objeto necessário e as justificativas circunstanciadas, bem como o prazo e a estimativa financeira do contrato (fls. 01-05);
- ✚ Projeto Básico (fls. 06/10);
- ✚ Que o escritório de advocacia AM&S - Amanda Saldanha Advogados Associados apresentou Proposta Comercial (fls. 11-12);
- ✚ Que a Autoridade Competente apresentou Indicação da Dotação Orçamentária, apresentando saldo orçamentário apto a cobrir a despesa, e "Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls.13-14);
- ✚ Que a autoridade competente, verificando a conveniência e oportunidade da requisição, autorizou a inexigibilidade do processo referente à contratação (fls. 15);
- ✚ O Decreto nº 070/2017, referente à designação da Comissão Permanente de Licitação (fls. 16);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

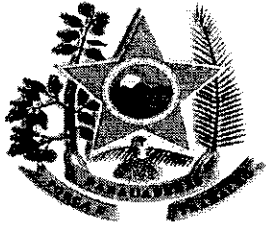


- ➔ A autuação do processo (fls. 17);
- ➔ Os documentos da empresa convidada: documentos pessoais dos sócios; documentos referentes à constituição da sociedade de advogados; cartão CNPJ; alvará de licença provisório 000643/2016, com validade expirada em 31/12/2016, bem como o protocolo do requerimento de sua renovação; certidões de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certificado de Regularidade do FGTS, declaração de que não emprega menor (fls. 56); Balanço Patrimonial e Termo de Abertura e Encerramento do Livro Diário (fls. 82-90); Certidão Judicial Cível Negativa, contratos já celebrados com identidade de objeto do presente processo para justificar o preço da contratação; (fls. 93-102);
- ➔ Os documentos visando comprovar a notória especialização da empresa do escritório de Advocacia Amanda AM&S – Amanda Saldanha Advogados Associados (fls. 59/81);
- ➔ A Resolução nº 11.495 do TCM/PA, que versa sobre a possibilidade de contratação de assessoria e consultoria contábil e jurídica mediante processo de inexigibilidade de licitação (fls. 103-124);
- ➔ Que a Comissão Permanente de Licitação verificou e analisou a referida requisição (atestou que o valor estimado, no presente caso, é equiparado ao praticado no mercado em geral)(fls. 125-129);
- ➔ Que o processo foi encaminhado para a Controladoria Geral do Município para análise e providências necessárias (fls. 140/145);
- ➔ Que a Controladoria Geral do Município opinou pela continuidade do procedimento, não apontando qualquer irregularidade, tampouco recomendando qualquer adequação ou complementação ao procedimento, ratificando que o preço da contratação encontra-se justificado e adequado ao preço de mercado.

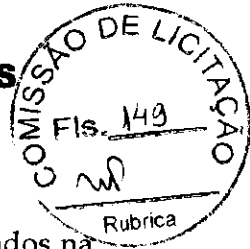
Após estes procedimentos, a Comissão Permanente de Licitação enviou o presente processo a esta Assessoria Jurídica para a devida análise.

E feitas estas considerações, passemos a analisar os autos, respeitando-se aos conceitos de "serviços especializados" e "empresas de notória especialização", que norteiam o objeto da almejada contratação.

Pois bem. Inicialmente mister observarmos que o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

omissis

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."

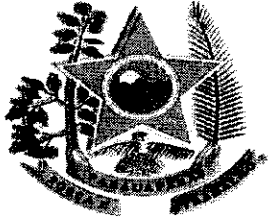
Com isso, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Assim, *in casu*, temos três requisitos a serem cumpridos: a) **o legal**, referente ao enquadramento dos serviços no rol taxativo do art. 13 da Lei nº8.666/93 (serviço especializado), 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.

Nesse sentido é que destacamos os ensinamentos de Antônio Roque Citadini¹, quando o mesmo esclarece que os serviços especializados, à que alude a lei, são aqueles expressamente previstos no art. 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam: estudos técnicos, planejamento e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Desta forma, é que o ordenamento jurídico permite a contratação direta de tais empresas, inexigindo o procedimento licitatório, tendo em vista a "impossibilidade lógica" de a Administração pretender o melhor serviço pelo menor preço, nessas condições.

E como visto, a notória especialização da empresa a ser contratada para executar os serviços tidos como especializados para a Administração Pública, associada intrinsecamente a singularidade da natureza do serviço é que se justificará, *ipso facto*, a excepcionalidade da inexigibilidade. E essa singularidade consubstancia-se, no ensinamento de Antônio Roque Citadini, no fato do objeto do contrato ser de natureza pouco comum,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



com razoável dose de complexidade, de tal forma individualizadora, que justifique a dispensa de todo o procedimento licitatório.

Por estas razões, é que a inexigibilidade de licitação é uma daquelas modalidades de contratação direta, vez que o art. 25, da Lei nº. 8.666/93, dispõe em seu *caput* que "é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial". E em seu inciso II, temos que:

"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".

Nesse passo, verifica-se a subsunção das previsões legais acima transcritas ao objeto da contratação em comento.

Além disto, o art. 13 e seu inciso I, da Lei de Licitação, no que interessa, assim dispõe, *ipsis literis*:

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

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias."

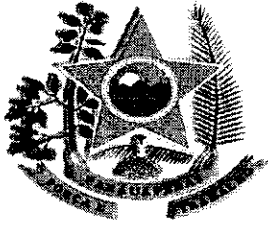
Ocorre que este ângulo de apreciação, fundado no objeto do serviço a ser prestado, não dá conta da totalidade do universo semântico contido na expressão serviço singular. Mesmo os autores que fixam sua conceituação nesse elemento, acabam por conceber a necessidade de atenção ao aspecto subjetivo essencial nesta matéria. É o que se vê na obra do eminente Marçal Justen Filho², ao tratar, precisamente, do exemplo dos serviços advocatícios:

"... O que a Administração busca, então, é o desempenho pessoal de ser humano dotado de capacidade especial de aplicar o conhecimento teórico para a solução de problemas no mundo real".

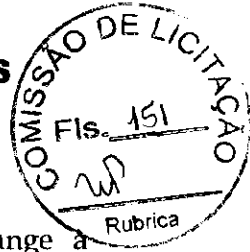
"Ora, essas circunstâncias significam que cada sujeito encarregado de promover o serviço produzirá alternativas qualitativamente distintas. As soluções serão tão variadas e diversas entre si como o são as características subjetivas da criatividade de cada ser humano."

Pelas mesmas razões que se destacaram neste excerto, é possível identificar-se a necessidade de que, na consideração da expressão utilizada pela Lei serviço de natureza singular, seja o intérprete obrigado a enfrentar a questão sob o ponto de vista subjetivo, isto é, dos atributos do prestador dos serviços que, anteriormente à consideração da notória especialização (circunstância passível de aferição objetiva), imprimem especialidade na execução do serviço.

² Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. op. cit. p. 349. comentário n.º 7.2 ao art. 25.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Afastando-se de um posicionamento extremado, seja no que tange a necessidade do elemento objetivo na caracterização da singularidade (não parece razoável sustentar-se a existência de um serviço que, sendo técnico, isto é, sendo passível de execução a partir da conjugação de procedimentos catalogados pelo conhecimento científico, seja também absolutamente inédito, único, sob pena de uma contradição em termos), seja quanto ao elemento subjetivo (não há serviço intelectual que não comporte, no seu modo de execução e na adoção de soluções para o enfrentamento de um dado problema, uma modulação pelo sujeito que o realiza, tornando-o, no limite, único), há doutrinadores que procuram conciliar ambos os aspectos da questão na delimitação da natureza singular de um dado serviço, vejamos:

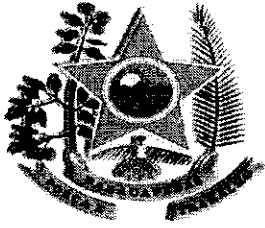
*"Em suma, a singularidade corporifica-se tendo em vista a viabilidade de o serviço, prestado por determinado profissional, satisfazer as peculiaridades do interesse público, envolvido no caso particular. Deve-se verificar se esse interesse público é peculiar, tendo em vista o valor econômico ou o bem jurídico em questão, ou se a tutela revela-se complexa, demandando serviços especializados. A especialidade do interesse público justifica a seleção com base em uma avaliação complexa, abrangendo critérios de natureza subjetiva. A Administração deverá apurar quais são os profissionais mais habilitados a atendê-la e, entre esses, optar por aquele cuja aptidão (para obter a melhor solução possível) mais lhe inspire confiança."*³

Chega-se, assim, ao núcleo do fundamento pelo qual se autoriza a Administração a proceder à contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados de consultoria e assessoria jurídica, qual seja, a impossibilidade de afastar-se o elemento de confiança, para a formulação da sustentação jurídica das concretas decisões por meio das quais a Administração Pública implementa uma dada política pública.

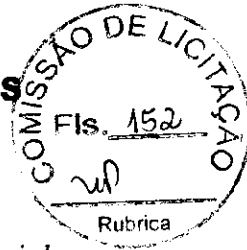
Esta consideração constitui o fundamento, a partir do qual também a Jurisprudência vai se orientando no juízo acerca das contratações diretas para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, conforme pontificou o E. Plenário do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: 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. "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).

³ NAVES. Op. cit. p. 61.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança".⁴

Apesar da decisão acima discurrida tratar de processo criminal, relevante notar que o ministro relator atentou em incluir na ementa resumo de obra de sua autoria na qual afirma que há serviços profissionais técnicos especializados que a Administração deve contratar sem licitação e que o profissional contratado deve ser escolhido de acordo com o grau de confiança que a própria Administração deposita nele, independentemente da existência de outros profissionais que realizem o mesmo serviço.

A manifestação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará na consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, que culminou com a Resolução nº 11.495/2014, confirma a possibilidade de contratação de consultoria jurídica e contábil por meio da inexigibilidade, senão vejamos:

"1. Primeiramente destaco que este Tribunal vem acatando as contratações desta natureza, quando configurados os elementos que distinguem a contratação excepcional, pela via da inexigibilidade licitatória.

2. Verificada a realidade dos municípios, jurisdicionados deste TCM/PA, é certo que algumas atividades jurídicas e contábeis, de interesse da administração pública não encontram pessoal qualificado, quer na administração pública, quer no próprio município, para atender a tais necessidades, impondo aos ordenadores à busca de prestadores de serviços qualificados junto à iniciativa privada."

Ao final, consignou-se:

"Concluo, assim, que as contratações de assessoria jurídica ou contábil, por meio da exceção licitatória contida no permissivo de inexigibilidade de licitação, devem ser sempre apreciadas caso a caso, com base no objeto perseguido e indispensável ao atendimento das necessidades da municipalidade, o qual deverá estar assentado, ainda, no tripé singularidade, especialidade e confiança, onde caberá, a consideração acerca das condições específicas da unidade contratante, a qual comporta grande diversidade, quando vislumbramos a realidade de cada um dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios sob jurisdição desta Corte de Contas, no que se consagra a máxima constitucional do tratamento isonômico, dando-se tratamento igual aos iguais e, desigual aos desiguais."

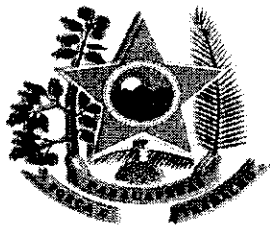
Acerca da inviabilidade de competição em decorrência da notória especialização, convém explicitar o artigo 25, inciso II e §1º da lei 8.666/93:

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

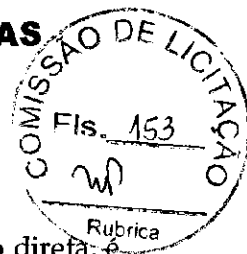
II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

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

⁴ STF. Ação Penal n.º 348-SC, Plenário, rel. Min. Eros Grau, DJ de 03.08.2007.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



E por derradeiro, observamos que ainda que se trate de contratação direta, é necessária a formalização de um procedimento licitatório que culmine na celebração do contrato. E isto de fato foi feito pela Administração. Assim, vejamos o ensinamento de Marçal Justen Filho⁵:

"...os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado.

'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação".

E mais adiante arremata o referido autor: "a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação".

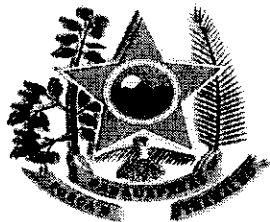
Depreendem-se da análise dos autos que a sociedade de advogados AM&S Amanda Saldanha Advogados Associados, juntou aos autos cópias da identificação de seus sócios, diplomas e certidões, juntamente com atestados de capacidade técnica, dentre estes atestados emitido pela Prefeitura Municipal de Eldorado dos Carajás, dentre outros (fls. 79/81) por serviços prestados entre os anos de 2010 a 2016. Os documentos apresentados visam demonstrar que a sociedade de advogados possui experiência na prestação dos serviços objeto da contratação (fator indispensável para o atendimento do objetivo da Administração).

E, por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos (art. 26, caput, da Lei 8.666/93).

Entretanto, recomenda-se que seja demonstrada nos autos a singularidade dos serviços de consultoria e assessoria jurídica que se pretende contratar, bem como a notória especialização de AM&S - Amanda Saldanha Advogados Associados.

Recomenda-se, também, que seja demonstrada a razão da escolha do escritório AM&S - Amanda Saldanha Advogados Associados em detrimento a outros escritórios de advocacia especializada existentes, uma vez que o memorando nº 2005/2017 - GABIN (fls. 01 a 04) dispõe, quanto à escolha do Escritório de Advocacia AM&S - Amanda Saldanha Advogados Associados menciona somente que "a escolha se deu em razão do grau elevado de confiança depositada por este órgão, em razão de se tratar de serviços singulares e que exigem alto grau de grande confiabilidade".

⁵ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª ed. Pág. 295/297. São Paulo: Dialética, 2000.)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

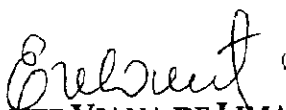


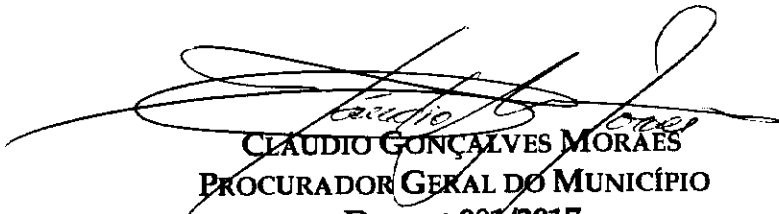
Recomenda-se, ainda, que seja confirmada a autenticidade de todas as cópias dos documentos anexados aos autos, bem como de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista.

Ex positis, verificando que foram adotadas as providências necessárias e apreciados os aspectos inerentes à conveniência e à oportunidade, **não vislumbramos óbice legal pela realização da contratação direta do Escritório de Advocacia AM&S - Amanda Saldanha Advogados Associados, com a devida observância aos requisitos legais que autorizam a contratação nos termos pleiteados e desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

Assim, é o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência,
S.M.J.

Parauapebas/PA, 18 de Janeiro de 2017.


ELINETE VIANA DE LIMA
ASSESSORA JURÍDICA
DEC. N° 067/2017


CLAUDIO GONÇALVES MORAES
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
DEC. N° 001/2017