



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPANEMA
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER FINAL DE REGULARIDADE DO CONTROLE INTERNO

1

PARECER Nº 001/2017
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 001/2017-INX

Eu **Genicleide Alves da Silva**, responsável pelo **Controle Interno do Município de Capanema**, nomeada nos termos do **DECRETO Nº 046/17**, declara, para os devidos fins, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos do **§1º, do art. 11, da RESOLUÇÃO Nº. 11.410/TCM de 25 de fevereiro de 2014**, que analisei o Processo de n.º001/2017 - INX, que veio ao meu exame referente à Inexigibilidade, tendo por objeto **A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURIDICA**, com base nas regras insculpidas pela Lei n.º 8.666/93, pela Lei nº 10.520 e demais instrumentos legais correlatos, pelo que declara, ainda, que:

Versam os presentes autos sobre possibilidade de contratação de consultoria e assessoria em serviços advocatícios, com contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93).

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a res publica.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, dispensa a realização do certame (discricionariedade), nos casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93, consubstanciado nas hipóteses denominadas de licitação dispensável.

Noutros casos, (e agora referente a análise deste controle interno), o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, conforme previsto no art. 25 da mesma Lei, caracterizando, portanto, as hipóteses de inexigibilidade de licitação.

Vale dizer que as inexigibilidades de licitação estão previstas no art. 25, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPANEMA
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes (...)

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

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (grifo nosso)

No que interessa ao caso sob análise, por força do art. 25, II, procede-se a contratação por inexigibilidade de licitação desde que trate-se de serviço técnico enumerado no art. 13 da Lei de Licitações, qualificado pela singularidade da atividade, pela notória especialização e pela inviabilização de competição.

Assim, dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível, estão **as assessorias ou consultorias técnicas e os serviços de patrocínio e defesa de causas judiciais ou administrativas**, conforme o texto abaixo:

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; (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - **patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;**

(...)

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, de modo a consumir que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade de licitação para o caso ora exposto. E isto significa que o

Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, sem, contudo, desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração Pública.

Desta feita, da análise sistemática do art. 25 c/c art. 13, observa-se que materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação, porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o certame, a adoção do procedimento nestas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPANEMA
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

proposta mais vantajosa ao Poder Público, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, que, diga-se, são requisitos imprescindíveis!

No caso concreto, ou seja, na contratação de serviços advocatícios, é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, principalmente porque **a prestação de serviços a ser realizada será de natureza personalíssima e singular, o que demonstra a patente a inviabilidade de competição.**

Nesse sentido brilhantemente ensinou o eminente doutrinador Marçal Justen Filho, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Ed. Dialética, 9ª ed. São Paulo, ano de 2002, página 289, senão vejamos:

Considere-se, por exemplo, o caso de contratação de advogado de prestígio para defesa do Estado em processo judicial de grande relevo. A observância da isonomia não significa considerar todos os advogados inscritos na OAB em igualdade de condições e selecionar um deles por sorteio. (...). No exemplo só podem ser contratados os advogados com reputação profissional, experiência e conhecimentos compatíveis com a dimensão e complexidade da demanda. **Não se produz licitação, dentre outros motivos, por ausência de viabilidade de julgamento objetivo.** Logo, não se poderia reprovar a escolha fundada em critério de confiança pessoal do administrador. Ou seja, não é possível que o mesmo fundamento que conduz à inexigibilidade seja invocado como causa de invalidade da contratação direta. Logo, a Administração poderia escolher um advogado dentre aqueles que preenchessem os requisitos de experiência, notório saber etc. **Será decisão discricionária, o que não caracteriza ofensa ao princípio da isonomia.”**

A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, e de seus membros no caso das sociedades de advogados, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa 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).

No caso concreto a equipe técnica é composta por advogados especializados em direito público, direito constitucional (pós-graduação) direito ambiental (defesas e recursos), direito material e empresarial do trabalho (títulos), direito imobiliário (pós-graduação), e com justificada experiência na área do direito público (atestado de capacidade técnica – pós graduação), o que induz amplos conhecimentos individuais e coletivos da empresa na área objeto da contratação. Foi apresentado, inclusive, contrato que comprova que escritório atualmente defende os interesses da associação dos servidores do instituto de previdência e assistência do município de Belém (IPAMB), com diversas demandas positivas no âmbito da municipalidade. Na mesma linha, há comprovação de representações em curso no Tribunal de Contas dos Municípios, por parte do escritório, o que vem a calhar na relação da contratação em face do controle externo daquela Corte de Contas para com esta Prefeitura.

À propósito, quando a lei se refere à singularidade do objeto, a mesma está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços advocatícios que serão prestados, às



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPANEMA
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência do advogado e liberdade na prestação de serviços.

Com efeito, os serviços advocatícios se revelam como singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo serem considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Neste sentido caminha a doutrina de Vera Lúcia Machado D'Ávila assim expressa:

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 (In: DI PIETRO, 1994, p. 65).

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre advogado e cliente, seja pessoa pública ou privada, é profundamente marcada pelo

elemento confiabilidade, principalmente quando estejam envolvidos assuntos da mais alta relevância político-administrativa, como é o caso da prestação de serviços advocatícios.

Indo mais a frente neste caso, a notória especialização do profissional ou da empresa para fins de contratação pela Administração Pública, está delimitada na Lei de Licitações (art. 25, § 1º), vejamos:

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

(...)

§ 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.** (grifo nosso)

Objetivamente o legislador privilegiou a notória especialização decorrente de diversas fontes do saber tais como: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica, o que possibilita amplo rol documental apto a atestar/certificar a notória especialização almeja na lei.

No caso sob análise vê-se que a empresa habilitada nos autos qualificou equipe técnica dotados de especialização em direito público (notória especialização decorrente dos estudos), atestados de capacidade técnica (notória especialização decorrente experiências), que a meu ver são documentos suficientes a qualifica-los, ou seja, sociedade e equipe técnica, como detentores de notória especialização conforme preconizado no § 1º, do art. 25, da Lei n. 8.666/93.

Por outro lado, a realização de processo de licitação para contratação de advogado, faria com que a disputa entre estes profissionais ocasionasse a mercantilização da profissão o que é vedado pelo Código de Ética e Disciplina da OAB (art. 5º), já que considerada como conduta incompatível com o exercício da advocacia, nos termos do art. 34, inc. XXV, do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPANEMA
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Além disso, igualmente vedado é o oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, inculcação ou captação

de clientela (CED, art. 7º). Nesse sentido, a doutrina informa que a captação de clientela é a atitude do advogado que oferece seus serviços como se fosse mercadoria, segundo, Paulo Luiz Lobo Netto, in “Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB”, São Paulo: Saraiva, 2002, p. 190.

Por força destes dispositivos legais a Ordem dos Advogados do Brasil, já manifestou-se no sentido de que a forma de inexigibilidade de licitação é a que encontra sintonia com os princípios das carreiras jurídicas (inteligência da Súmula no 04/2012/COP), vejamos:

SÚMULA N. 04/2012/COP

O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei no 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933-6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: “ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei no 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (*in totum*) do referido diploma legal.”

Brasília, 17 de setembro de 2012.

OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Presidente JARDSON SARAIVA CRUZ
Relator

(DOU de 23/10/2012, pg. 119, Seção 1)

Este mesmo entendimento encontra-se consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), vejamos:

RECURSO ESPECIAL No 1.192.332 - RS (2010/0080667-3) RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO RECORRENTE : ÉLBIO DE MENDONÇA SENNA ADVOGADO: JOSÉ ALEXANDRE BARBOZA JUNQUEIRA E OUTRO(S) RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE ESPECIALIZAÇÃO. ADMINISTRADOR PROFISSIONAL, DESDE QUE



ESTADO DO PARÁ

**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPANEMA
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 que, para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização.

4. É 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.

5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa 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).

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.

7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina, dar provimento ao recurso especial para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa, nos termos do voto do Sr.

Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 12 de novembro de 2013 (Data do Julgamento). NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. MINISTRO RELATOR

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a legalidade da contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II c/c art. 13, inciso III e V, da Lei 9.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais, conforme é o caso dos autos.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPANEMA
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

CONCLUSÃO:

O Trabalho da controladoria deu-se concomitantemente a realização do certame, através do método de Controle denominado **observação** feita de forma sucinta sem nenhuma interferência no andamento do referido processo, sem qualquer parcialidade entre as partes. Ressalto ainda que, todas as fases do processo foram realizadas pela Comissão de Licitação presidida pelo Sr. Adalberto Damião do Nascimento, bem como a sequência dos atos de realização que atesta a veracidade dos documentos a ele apresentados, sendo a mesma responsável pelos procedimentos ali realizados.

Após o exame dos itens que compõem a análise do procedimento licitatório, entendo que o mesmo está de acordo com a legislação vigente e apto para que seja dado prosseguimento às demais etapas subsequentes. **Revestido de todas as formalidades legais**, nas fases de habilitação, julgamento, publicidade e contratação, estando apto a gerar despesas para a municipalidade.

Diante do exposto opina-se, pela legalidade da contratação por inexigibilidade de licitação da Sociedade Monteiro e Teixeira Advogados Associados, inscrita no CNPJ sob o nº 26.773.114/0001-68, com fundamento no art. 31, *caput* e art. 37, inciso XXI, ambos da Constituição Federal, art. 25, II c/c art. 13, III e V, ambos da Lei das Licitações nº 8.666/93, conforme documentação em apenso aos autos.

Declara, por fim, pela **regularidade do processo**. Ressaltando que a opinião supra não elide nem respalda irregularidades não detectadas nos trabalhos desta controladoria, nem tão pouco isenta dos encaminhamentos administrativos e legais que o caso ensejar. Estando ciente de que as informações aqui prestadas estão sujeitas à comprovação por todos os meios legais admitidos, sob pena de crime de responsabilidade e comunicação ao Ministério Público Estadual, para as providências de alçada.

Capanema, 25 de Janeiro de 2017.

Genicleide Alves da Silva

CRA-PA Nº 14071