



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER

PROCESSO ADM. Nº. 018/2018-PMNP
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 0203001/2018
MODALIDADE INEXIGIBILIDADE Nº 004/2018



**OBJETO: CONTRATAÇÃO SERVIÇOS
TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM
ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA -
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
VISANDO A RECUPERAÇÃO DE RECEITAS
DO ISSQN DE INTERESSE DO MUNICÍPIO DE
NOVO PROGRESSO MEDIANTE
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

O presente parecer tem o intuito de atender a solicitação feita pela Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, representada pelo Secretária Municipal, para análise do Processo e Minuta da Proposta e seus Anexos, pertinentes à Contratação, cujo objetivo é a prestação de serviços jurídicos na Prefeitura Municipal de Novo Progresso, especificamente para fins de recuperação de créditos referentes ao ISSQN, em favor do Município de Novo Progresso.

Trata-se de análise de possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II da Lei de Licitações.

Em análise aos documentos acostados conclui-se que há luz do art. 25, II da Lei 8.666/93 o procedimento licitatório é inexigível.

O art. 25 da Lei nº. 8.666/93, em seus incisos, traz os casos em que não se exige a realização de licitação. Frise-se que o rol em referência é taxativo, exauriente, não podendo ser ampliado por vontade do Administrador. Ademais, tratando-se de direito excepcional, sua interpretação deve ser restritiva, conforme princípios consagrados da Hermenêutica Jurídica.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Assim, feitas tais considerações, passamos a analisar a questão que exsurge dos autos, respeitantes ao conceito de "serviços especializados", "profissionais de notória especialização" e "serviços de natureza singular", que nortearam o parecer.

Assim, temos três requisitos a serem cumpridos: a) **o legal**, referente ao enquadramento dos serviços no rol exauriente do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (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.

Antônio Roque Citadini 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.

Assim, a *mens legis* quis permitir a contratação direta de tais profissionais, inexigindo o procedimento licitatório, tendo em vista a "impossibilidade lógica" de a Administração pretender o melhor serviço pelo menor preço, nessas condições.

Tal "impossibilidade lógica", na expressão de Hely Lopes Meirelles, deve ser analisada em seu duplo aspecto: o primeiro consiste no grau de renome atingido por esses profissionais, a ponto de sua autoridade no assunto se ter tornado notória. Perde-se, assim, a necessária competitividade, essência da licitação, tendo-se em vista que todos atingiram um mesmo patamar de eficiência técnico-científica, tornando-se quase impossível optar-se por um ou por outro, mediante a análise pura e simples de sua competência profissional. Por outro lado, atingido tal patamar, surge o desinteresse desses profissionais em se submeterem à licitação, que se presta, grosso modo, à análise de seu trabalho e preço.

Nesse sentido, os serviços advocatícios podem ser classificados como "serviços singulares", isto é, serviços técnicos especializados.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Constituindo o assessoramento jurídico atividade que demanda a apreciação de condições subjetivas do prestador do serviço, em especial quanto à sua capacidade de lidar com a necessidade de suporte técnico-científico da Administração, singulariza-se o serviço, fundamentando sua inexigibilidade.



Esse raciocínio tem sido esposado pela jurisprudência do STJ. Com base no art. 25, II, c/c art. 13, II, da Lei 8.666/93, a Corte entendeu diversas vezes que a contratação de serviços de advogado acarreta hipótese de inexigibilidade de licitação. Colaciono (grifos meus):

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535, II, DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ

1. Alegações genéricas quanto à violação do artigo 535 do CPC não bastam à abertura da via especial, com base no art. 105, inciso III, alínea a, da CF. Incidência da Súmula 284/STF.

2. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, art. 25, II c/c o art. 13, V.

3. A conclusão firmada pelo acórdão objurgado decorreu da análise de cláusulas contratuais e do conjunto fático-probatório dos autos. Dessarte, o acolhimento da pretensão recursal, no sentido da ausência dos requisitos exigidos para a contratação de escritório de advocacia por meio da inexigibilidade de licitação, esbarra no óbice das Súmulas 5 e 7/STJ. Precedentes.

4. Recurso especial não conhecido.

(STJ, T2 - Segunda Turma, REsp 1.285.378/MG, Rel. Min. Castro Meira, j. 13/03/2012, p. DJe 28/03/2012).



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, arts. 25, II e 13, V.

2. Para concluir-se de forma diversa do entendimento do Tribunal a quo - "A excepcionalidade, a extraordinariedade, a relevância do serviço justificam a contratação especial, independentemente de licitação" -, seria necessário o reexame fático probatório dos autos, inviável na via manejada, a teor da Súmula 7 do STJ.

3. Recurso especial não conhecido.

(STJ, T2 - Segunda Turma, REsp 726.175/SP, Rel. Min. Castro Meira, j. 22/02/2011, p. DJe 15/03/2011).

Ao se falar em notória especialização, tenho que é a situação de um escritório de advocacia, ou profissional da área, reconhecido pela excelência e especialização dos serviços prestados (**portador inclusive de atestados de capacidade técnica na área**), além da longevidade de atuação no mercado. No julgado abaixo temos um exemplo disso. Posto que se refira a escritório contábil, a tese jurídica adotada vale também para as bancas de advogados:

PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA RELATIVA A FATOS E PROVAS. CONCLUSÕES DOTRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULAN. 7 DO STJ.

1. Em verdade, 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 que é inviável a competição entre outros profissionais.

2. No caso dos autos, o tribunal de origem reconheceu a notória especialização e a singularidade do escritório contábil dentro daquela



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



municipalidade com base na análise dos fatos e das provas, de modo que a reforma do acórdão vergastado demandaria o reexame do contexto fático-probatório, não a mera qualificação jurídica deste.

3. Nesse contexto, inafastável subsiste o Enunciado n. 7 da Súmula desta Corte.

4. Agravo regimental não provido.

(STJ, T2 - Segunda Turma, AREsp 20.469/GO, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 06/09/2011, p. DJe 14/09/2011).

Ao julgar o REsp 1.192.332/RS, a Primeira Turma do STJ tornou a debruçar-se sobre o tema. No caso, um advogado foi condenado pelo TJRS pela prática de ato de improbidade, em face de ter sido contratado pelo município de Chuí para a prestação de assessoramento jurídico sem que tivesse sido realizada prévia licitação. Na oportunidade, o STJ afastou a tipificação do ato ímprobo tendo por base a argumentação consignada no voto do relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Pelo seu interesse para este estudo, reproduzo-a aqui:

[...] 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 da competição.

[...] A singularidade dos serviços prestados pelo advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, desta 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).

Significa dizer que, para o STJ, não há que se falar em ato de improbidade na espécie, dado que os serviços advocatícios encontram-se entre as hipóteses que autorizam, excepcionalmente, a contratação direta pela Administração Pública com fundamento na inexigibilidade de processo licitatório.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Por seu turno, a jurisprudência do STF vai ao encontro do entendimento do STJ no assunto. Para a Corte Suprema, é imperioso reconhecer que a contratação de serviços de notória especialização, aí incluídos os advocatícios, enseja hipótese que inviabiliza a competição.

Ficam afastados, dessa maneira, não apenas os atos de improbidade administrativa da Lei 8.429/92 como também as condutas típicas de índole criminal, a exemplo daquelas previstas nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/93. Colaciono:

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



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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, Tribunal Pleno, AP 348/SC, Rel. Min. Eros Grau, j. 15/12/2006, p. DJe 03/08/2007).

EMENTA: I. Habeas corpus: prescrição: ocorrência, no caso, tão-somente quanto ao primeiro dos aditamentos à denúncia (L. 8.666/93, art. 92), ocorrido em 28.9.93. II. Alegação de nulidade da decisão que recebeu a denúncia no Tribunal de Justiça do Paraná: questão que não cabe ser analisada originariamente no Supremo Tribunal Federal e em relação à qual, de resto, a instrução do pedido é deficiente. III. Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia. 1. A presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º). (STF, Primeira Turma, HC 86.198/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 17/04/2007, p. DJe 29/06/2007).

Por conseguinte, segundo o STF, os serviços advocatícios, quando prestados por profissionais ou por bancas de notória



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



especialização, fundamentam a inexigibilidade de sua licitação, a afastar a tipificação dos crimes licitatórios previstos na Lei 8.666/93.

A Administração Pública, com vistas a satisfazer o interesse da sociedade, necessita desincumbir-se de múltiplas atividades em campos diferentes. Daí decorre a necessidade de contratar com particulares, a fim de obter os bens ou serviços imprescindíveis para a gestão do Estado. Nessas hipóteses, a Constituição de 1988 erigiu como regra a realização de prévio procedimento licitatório (CF, art. 37, XXI), de tal arte que fique assegurada - a um só tempo - a impessoalidade e a obtenção, em regime concorrencial, da maior vantagem possível para o Poder Público.



A licitação é regra, entretanto, que comporta ressalvas. Surgem, assim, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, que têm o condão de permitir a contratação direta com a Administração, desprezando-se o certame licitatório. São casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (dispensa), ora pela mera inviabilidade da competição (inexigibilidade).

Doutrinariamente, a prestação de assessoramento jurídico pode ser considerada um serviço de natureza singular, idônea, portanto, a autorizar a inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II, c/c art. 13, V, da Lei 8.666/93. Tais dispositivos legais reportam-se à contratação direta, pelo Poder Público, de serviços técnicos de notória especialização - aí incluídos o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Ao longo deste parecer, fica demonstrado que esse pensamento doutrinário vem sendo majoritariamente adotado pelos tribunais superiores. Tanto STF quanto STJ entendem que a prestação de serviços advocatícios, quando comprovadamente realizados por profissionais ou escritórios de notória especialização, inviabilizam a competição, em face da singularidade intelectual que a atividade de assessoramento jurídico encerra. Dessa feita, por ser inviável a disputa, o certame é inexigível.

A conseqüência, no plano jurisprudencial, é que, se os serviços advocatícios atendem aos requisitos legais que permitem a contratação direta com o Poder Público, não se pode falar em ato de improbidade na atitude do administrador que contrata advogado sem licitação.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Conclusão idêntica se dá em relação aos crimes licitatórios, em relação aos quais atipicidade da conduta fica afastada por força da inexigibilidade da licitação aplicável à espécie.

Da análise dos autos, verifica-se com a documentação anexada, comprova que a contratanda preenche os requisitos legais para contratação mediante inexigibilidade de licitação bem como comprova notória especialização. Nesse sentido, a contratanda comprova mediante vários documentos, possuir capacidade técnica e especialidade no assessoramento e consultoria jurídica no campo da tributação municipal, bem como ações judiciais pertinentes à matéria, aproveitando-se ainda a experiência do sócio individual da pessoa jurídica.

Vale ressaltar que no município de Novo Progresso é carente da existência de escritório jurídico especializado em administração pública, de sorte que há a necessidade de contratação de profissionais com experiência na área, que assim o comprove, especialmente quando atestado por outros entes municipais.

Assente-se ainda que o Município não possui procuradoria jurídica em seus quadros funcionais, dependendo assim, em todos os casos de contratação de serviços jurídicos sob a forma de contratação de prestação de serviços. Diante disso há de se valer de referenciais, dos quais, atestados de capacidade fornecidos por outros entes públicos, como de fato foi apresentado.

Leve-se em conta ainda que esta contratação visa atender aos interesses do Município no resgate de créditos de natureza tributária, o que em tese será de grande valia à municipalidade e até mesmo obrigatório, nesse sendo necessário para o bom andamento da Administração Pública Municipal.

Ademais Como visto, além da notória especialização dos sócios da pessoa jurídica contratada, ainda há de se reconhecer a singularidade da natureza do serviço que justifica, *ipso facto*, a excepcionalidade da inexigibilidade. Essa singularidade consubstancia-se, no ensinamento de Antônio Roque Citadini, no fato do objeto do contrato ser de natureza pouco comum, com razoável dose de complexidade, de tal forma individualizadora, que justifique a dispensa de todo o procedimento licitatório.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Por fim resta analisar as cláusulas e obrigações estabelecidas pela minuta contratual. Nota-se que em primeira mão e acertadamente a minuta contratual preservou o princípio da anualidade que também é chamado de princípio da periodicidade, pelo qual estabelece, em suma, que as receitas e as despesas, correntes e de capital, devem ser previstas com base em planos e programas com duração de um ano. O maior significado desse princípio está em seu fundamento econômico, tendo em vista que seria difícil se formular previsão de gastos para períodos superiores a um ano sem incorrer em substanciais margens de erros, seja pela variação da moeda, seja pela alteração das necessidades coletivas no tempo. Além disso, é uma forma eficaz de controle pelo Poder Legislativo que tem, com este princípio, a oportunidade de validar a previsão de receitas e de gastos anualmente.

Ocorre que no presente caso observa-se que algumas obrigações contratuais podem se estender por período superior a 01 (um) ano. Assim, podemos concluir que os serviços contratados podem ser divididos em etapas, onde a primeira etapa compreenderia os serviços de assessoramento junto à Prefeitura Municipal e seus órgãos adidos, dentre outros serviços preparatórios e preliminares, conforme descrito no item 5.1. do Termo de Referência. Entretanto, em caso de demanda contra instituições com o intuito de recuperação dos créditos tributários, devidos à fazenda pública, o resultado final poderá se estender ao longo dos anos. Nesta hipótese é necessário que seja prescrito, contratualmente as responsabilidades, ou seja, uma vez proposta a medida, deve o contratado se responsabilizar pelo acompanhamento e diligências necessárias da medida proposta, até seu deslinde final. Por outro lado, a Contratante deve continuar dando subsídios ao contratado, fornecendo documentos e informações necessárias à resolução da medida que se propôs. Assim, entendemos que a restrição à contratação pelo período de 01 (um) ano deve se limitar ao assessoramento das ações preparatórias e propositoras, mas uma vez instaurado procedimento ou processo de recuperação de crédito contra qualquer instituição ou credor, o contratado deve ser responsabilizado pelo andamento e acompanhamento, com as providências de praxe.

Diante disto, se recomenda a alteração da Cláusula Quarta da Minuta Contratual, com a inserção de parágrafos discriminantes, conforme o modelo que se propõe à seguir:



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



"§ 1º - O Prazo contratual descrito no caput, restringe-se às obrigações prescritas no Item 13, contido na Cláusula Décima Segunda, exceto as obrigações das alíneas "f" e "g".

§ 2º - No caso de propositura de medida judicial ou administrativa, para fins de recuperação de créditos tributários, o Contratado permanecerá responsável pelas obrigações contratadas, devendo adotar as medidas necessárias para a recuperação do crédito durante todo o curso do procedimento.

§ 3º - Incidindo as hipóteses do parágrafo anterior, fica a contratante obrigada nos termos prescritos no Item 13.1 da Cláusula Décima Segunda, para fins de dar efetividade às medidas adotadas e cumprimento integral do objeto."

Como conclusão, fica o parecer favorável à realização da contratação para os fins aqui estabelecidos, pela inexigibilidade, com as observações apontadas.

Este é o parecer, s.m.j. ficando, no entanto, submetido à apreciação do Senhor Prefeito Municipal para quaisquer considerações, com ênfase no sentido de que o Processo em apreço encontra-se, portanto, dentro das formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos, salvo melhor justificativa, restringindo-se aos aspectos legais, resguardando-se o julgamento dos critérios de conveniência e oportunidade para a autoridade administrativa.

Novo Progresso/PA, 08 de março de 2018.

Assessoria Jurídica
EDSON DA CRUZ DA SILVA
OAB-PA. 14.271