



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANO  
ESTADO DO PIAUÍ  
Controladoria Geral do Município



PARECER Nº 035/2021

Floriano - PI, 29 de Março de 2021.

Consulente: Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Processo nº 001.0001588/2021  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 012/2021  
Sra. Francisca Michelle dos Santos Silva  
Presidente da CPL/PMF - PI

*"Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos governassem os homens nenhum controle interno ou externo sobre os governos seria necessário – (James Madison) ..."*

**Ementa:** Direito Administrativo. Art. 25, II, Lei 8.666/1993; Inexigibilidade.

## I – RELATÓRIO

Trata – se de solicitação encaminhada a este setor de Controle Interno nos termos da Lei municipal nº 341/2004 de acordo a solicitação nº 0000405/2021 que tem como objeto: **A contratação de pessoa jurídica especializada registrada na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, cujo o objeto social da contratação contemple a Assessoria e Consultoria Especializada em Direito Ambiental, para junto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Naturais prestar os serviços técnicos profissionais descrito no termo de referência de acordo com o plano de governo.**

## II – ANÁLISE JURÍDICA

Ao analisar o processo administrativo da Prefeitura Municipal de Floriano conforme os princípios da administração pública que com fulcro com no art. 37 CF /88 que são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade e conforme a lei 8666/ 1993 em consonância com o decreto municipal nº 115/2007, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Considerando a necessidade de **otimização, racionalização e agilização** no gerenciamento dos contratos administrativos, foi analisada a Inexigibilidade de licitação.

Considerando a **Instrução Normativa Nº 05/2017, de 16 de Outubro de 2017** do Tribunal de Conta do Piauí – PI Dispõe sobre as diretrizes para implantação do Sistema de Controle Interno no âmbito das unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Considerando a **Instrução Normativa nº 06/2017, de 16 de Outubro de 2017** que Dispõe sobre os Sistemas Licitações, Contratos e Obras Web, especificando a forma e o prazo para o envio de informações relativas a licitações, adesões a sistemas de registro de preços, procedimentos administrativos de dispensa ou **inexigibilidade e dos**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANO  
ESTADO DO PIAUÍ  
Controladoria Geral do Município



respectivos contratos administrativos ou outros instrumentos hábeis assemelhados, inclusive se relativos a obras e serviços de engenharia, componentes da prestação de contas da administração pública direta e indireta ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

1- Verificamos que o processo está em **REGULAR** com a Lei 8.666/93 no seu art. 25 inciso II c/c art. 13 II e III, In verbis.

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. (grifei)....

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

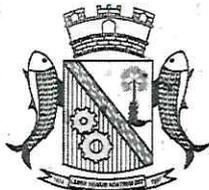
II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

2- **Hely Lopes Meirelles anota:**

“serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral – aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. Bem por isso, Celso Antônio considerado singular, posto que marcados por características individualizados, que os distinguem dos oferecidos por outros profissionais do mesmo ramo”. (14) (grifei).

3- No caso em tela em que analiso o nobre colega conseguiu anexar nos autos do processo de inexigibilidade que possui  cursos complementares na área de atuação de Direito Ambiental – ICMS ECOLÓGICO e quais foram os trabalhos realizados pelo escritório CALDAS, RIBEIRO & SANTOS SOCIEDADE DE ADVOGADOS CNPJ: 24.141.358/0001-00.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANO  
ESTADO DO PIAUÍ  
Controladoria Geral do Município



4- No entanto foram apresentados vários atestados de capacidade técnica de que o escritório prestou serviços para várias prefeituras no quais são:

- A. Atestado de Capacidade Técnica emitida pelo Município Amarante – PI no qual atesta serviços prestados em serviços de Advocacia e Consultoria Jurídica, em acompanhamento de ICMS – ECOLÓGICO.
- B. Atestado de Capacidade Técnica emitida pelo Município PIO X – PI no qual atesta serviços prestados em serviços de Advocacia e Consultoria Jurídica, em acompanhamento de ICMS – ECOLÓGICO.
- C. Atestado de Capacidade Técnica emitida pelo Município Canto do Buriti – PI no qual atesta serviços prestados em serviços de Advocacia e Consultoria Jurídica, em acompanhamento de ICMS – ECOLÓGICO.

**5- É sabido que esse tipo de contratação por meio de uma certa exclusividade por não haver concorrência o Tribunal de conta e o Ministério Público terão mais rigor em fiscalizar esse tipo de contratação.**

Pois se entende como irregular a contratação de advogados para o patrocínio genérico e contínuo de causas administrativas e judiciais de órgãos que possuam carreiras para tal desiderato.

Só que a Prefeitura Municipal de Floriano – PI não tem servidores qualificados para prestar esse tipo de serviços no qual se necessita da inexigibilidade de Licitação para contratar o advogado especializado.

Ao consultar o doutrinador o professor Rafael Carvalho Rezende de Oliveira nos ensina que o serviço contratado deve possuir natureza singular, (ou seja, um serviço diferenciado dos demais).

Não basta que o serviço seja considerado técnico, pois existem diversos profissionais habilitados para a prestação deste serviço em situação de normalidade.

Na lição de Marçal Justen Filho, o serviço singular exige a conjunção de dois elementos a) - **excepcionalidades da necessidade a ser satisfeita;** e b) **impossibilidade de sua execução por parte de um “profissional ou empresa especializado padrão”.**

**6- Nesse sentido louvável são as jurisprudências colacionadas entre TCU, STF, STJ e TCE – PI:**

Na visão consolidada na jurisprudência do Tribunal de contas da União - TCU tem o seguinte entendimento:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANO  
ESTADO DO PIAUÍ  
Controladoria Geral do Município



Por meio do Acórdão nº 1.437, publicado em 03 de junho de 2011, o TCU aprovou a Súmula nº 264, com o seguinte teor: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Na visão consolidada em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF tem o seguinte entendimento:

Sobre o requisito do princípio da confiança destaque-se que este requisito foi, inclusive, objeto de análise por parte do egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), que, através do Ministro Eros Grau, assim se posicionou acerca da confiança:

“(…) ‘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.

Em sua obra Licitações Públicas Comentada ed. 2018, edição pela editora JusPODIM, pág. 395, o professor Ronny Charles Lopes de Torres critica duramente o quesito confiança.

A confiança do gestor, para fins de caracterização da Inexigibilidade é uma desculpa utilizada muitas vezes, para justificar contratações nocivas aos princípios da impessoalidade e da igualdade. O respeito a esses princípios, que conformam as licitações e contratações públicas, não admite tal liberdade, segundo a qual, diante de uma pluralidade de interesse apta à contratação administrativa, a escolha do contratado se dê em função da livre vontade discricionária do gestor, fundamentada em critérios íntimos e subjetivos, como confiança.

O bom conceito e a boa fama do licitante devem ser avaliados de forma impessoal. A confiança em relação ao contratado deve ser lastreada no resultado do procedimento de contratação e não por convicções pessoais do gestor ou governante.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANO  
ESTADO DO PIAUÍ  
Controladoria Geral do Município



Essa confiança deverá ser demonstrada nos autos do processo por meios cursos e trabalhos realizado pelos profissional que fazem parte da sociedade unipessoal de advogado.

Esse argumento somente é válido quando não se compreende a definição jurídica de confiança.

Portanto, o agente não tem total liberdade para selecionar qualquer um que desejar. **Ele tem a liberdade de escolher um entre os notoriamente especializados, o que não afasta a devida e necessária justificativa da escolha realizada.**

Um aspecto muito importante apontado no teor da Súmula nº 264 do TCU revela que a licitação exige **obrigatoriamente julgamento por critérios objetivos**, sob pena de não poder ser exigida.

SÚMULA Nº 264

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Na esteira do próprio entendimento que decorreu da orientação materializada na Súmula nº 39, o legislador da Lei nº 8.666/93 determinou que se o objeto, em face das suas peculiaridades especiais, não permite fixar um critério objetivo de julgamento para a escolha do futuro contratado, tal objetividade deve ser deslocada para a notória especialização, e é esta que deve, fundamentalmente, nortear a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados.

Nesse sentido a contratação com a empresa tem amparo legal da lei já que foi preenchendo todos os requisitos legais da lei já que a contratante comprovou se tem uma vasta especialização e grande notória confiabilidade nesse tipo de serviço especializado.

Além disso, deve-se observar que, conforme forte corrente jurisprudencial firmada no **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA - STJ**, contida na jurisprudência em teses edição nº 97 com publicação em 16 de Fevereiro de 2018 nas contratações de advogado pela Administração pública.

*1A contratação de advogados pela administração pública, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, deve ser*

<sup>1</sup> Julgados: AgInt no AgRg no REsp 1330842/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/11/2017, DJe 19/12/2017; REsp 1505356/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2016, DJe 30/11/2016;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANO  
ESTADO DO PIAUÍ  
Controladoria Geral do Município



devidamente justificada com a demonstração de que os serviços possuem natureza singular e com a indicação dos motivos pelos quais se entende que o profissional detém notória especialização.

De um lado plausível o Tribunal de Conta do Piauí – TCE em sua <sup>2</sup>jurisprudência a respeito de contratação de escritório de advocacia tem a seguinte orientação:

Licitação. Inexigibilidade. Contratação de escritório de advocacia. Necessidade de comprovação da singularidade dos serviços jurídicos.

LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS JURÍDICOS. REGULARIDADE COM RESSALVAS.

1. Registre-se que, por não se constituir de natureza singular e haver vários outros profissionais do ramo que poderiam prestá-lo, haveria a necessidade de ser realizado procedimento licitatório. Lado outro, impõe-se a prova da singularidade, hipótese que não veio aos autos capazes de amparar as alegações da parte autora. (Prestação de Contas. Processo TC/005360/2015 – Relator: Cons. Substituto Jaylson Fabianh Lopes Campelo. Primeira Câmara. Decisão unânime. Acórdão nº 914/18 publicado no DOE/TCE-PI nº 103/18).

O parecer jurídico emitido pelo Assessor Jurídico da Licitação do Município de Floriano consta no processo aprovando a Inexigibilidade de Licitação e obedecendo a lei dentro do princípio da legalidade e jurisprudência do TCE – PI.

<sup>3</sup>Licitação. Inexigibilidade. Aprovação de pareceres técnicos ou jurídicos pela Assessoria Jurídica.

PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPROPRIEDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. REPERCUSSÃO NEGATIVA. 1. Os pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a dispensa ou inexigibilidade de licitação devem ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração. (Prestação de Contas. Processo TC/003183/2016 – Relator: Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva. Plenário. Decisão unânime. Acórdão nº 1.206/18 publicado no DOE/TCE-PI nº 148/18)

REsp 1370992/MT, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/08/2016, DJe 31/08/2016; AgRg no REsp 1464412/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2016, DJe 01/07/2016; AgRg no AgRg no REsp 1288585/RJ, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/02/2016, DJe 09/03/2016. (VIDE INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA N. 270)

<sup>2</sup> Boletim de Jurisprudência Ano 2 | nº 6 | junho de 2018

<sup>3</sup> Boletim de Jurisprudência nº 8 | agosto de 2018



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANO  
ESTADO DO PIAUÍ  
Controladoria Geral do Município



Nesse rol vale lembrar que foi editada a Lei Nº 14.039, DE 17 DE AGOSTO DE 2020 alterou o Estatuto da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados 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.”

7- No entanto a administração pública por meio da Secretaria Municipal de Meio – Ambiente de Floriano elaborou uma justificativa para as razões da escolha do Profissional já que a devida contratação se deve o fato das necessidades de contratação da pessoa jurídica especializada em Assessoria e Consultoria especializada na área Direito Ambiental.

8- E elencou o porquê da escolha recaiu sobre o escritório Caldas, Ribeiro, Santos & Castelo Branco CNPJ: 24.141.358/0001-00 mais o principal o fator da contratação deverá recair sobre a notória especialização histórica e jurídica do advogado vale lembrar que o operador do Direito possui Mestrado pela Universidade Autônoma de Lisboa.

9- Entretanto com eloquência o nobre e jovem Advogado desenvolve com muita eficiência e com maestria o seu trabalho.

Em conformidade com jurisprudência pacificada no Superior Tribunal de Justiça STF, TCU e TCE - PI que essa contratação **deverá ser provada nos autos do processo que o nobre advogado tem especialização notória e natureza singular para presta esse tipo de serviço a ser contratado.**

Mesmo em casos em que se afigure possível contratação terceirizada de serviços advocatícios, pela inviabilidade de competição objetiva, pela natureza do objeto da pretensão contratual, o TCU tem orientado os órgãos procederem a pré-qualificação dos profissionais aptos a prestarem os serviços pretendidos, adotando a sistemática objetiva de distribuição de causas entre os pré-qualificados, respeitando os princípios da impessoalidade e da publicidade.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANO  
ESTADO DO PIAUÍ  
Controladoria Geral do Município

FL 85  
[Handwritten signature]

10 - Portanto a legalidade na administração pública é estrita não podendo o gestor atuar senão em virtude de lei, extraindo dela o fundamento jurídico de validade dos seus atos.

Cuida-se de analisar que a instrução normativa nº 05 do Tribunal de Conta do Piauí – PI nos orienta que no seu art. In verbis seguinte:

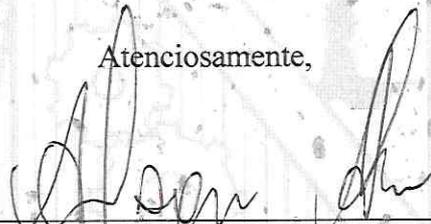
Art. 12. O controle interno **deverá atuar previamente às contratações públicas**, concomitantemente às execuções de receitas e despesas, e subsequentemente aos atos da execução orçamentária.

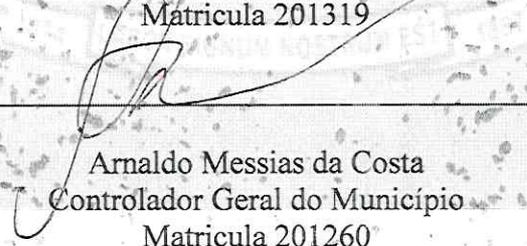
**III - CONCLUSÃO:** Diante do exposto, encaminhamos os autos do processo ao setor de **LICITACÃO**, para que se realizem os procedimentos necessários e dê ciências aos ordenadores de despesas interessados para fins de solicitação de autorizações de empenho.

Eis, o parecer, à consideração da autoridade superior.

Com devidas datas vênias a Controladoria Geral do Município prisma pelos princípios constitucionais e zela pelo princípio da legalidade administrativa.

Atenciosamente,

  
\_\_\_\_\_  
AILSON PEREIRA DE ALENCAR  
Diretor de Normas Técnicas da  
Controladoria Geral do Município  
Matricula 201319

  
\_\_\_\_\_  
Arnaldo Messias da Costa  
Controlador Geral do Município  
Matricula 201260

