



Número: **0804819-53.2018.8.14.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **2ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

Última distribuição : **20/06/2018**

Valor da causa: **R\$ 474.000,00**

Processo referência: **0001801-82.2018.8.14.0121**

Assuntos: **Anulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MAYARA CARNEIRO LEDO MACOLA (AGRAVANTE)	MAYARA CARNEIRO LEDO MACOLA (ADVOGADO) ANA CLAUDIA PASTANA DA CUNHA (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AGRAVADO)	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	WALDIR MACIEIRA DA COSTA FILHO (PROCURADOR)

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
6327008	13/09/2021 21:26	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão
5915919	13/09/2021 21:26	<a href="#">Relatório</a>	Relatório
5915920	13/09/2021 21:26	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto
5915921	13/09/2021 21:26	<a href="#">Ementa</a>	Ementa



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

**AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) - 0804819-53.2018.8.14.0000**

AGRAVANTE: MAYARA CARNEIRO LEDO MACOLA

AGRAVADO: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA

**RELATOR(A):** Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

### EMENTA

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA, MEDIANTE INDEVIDO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CARÁTER GENÉRICO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS QUE, EM TESE, DEVERIAM SER ATRIBUÍDOS AO CORPO FUNCIONAL DO MUNICÍPIO E EM CASO DE INEXISTÊNCIA DE PROCURADORIA DEVERIA TER SIDO OBJETO DE LICITAÇÃO OBSERVADA A AMPLA CONCORRÊNCIA DADA A NATUREZA ORDINÁRIA DO OBJETO LICITADO. PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL E DO STJ. POSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS ANTE OS INDÍCIOS DE FRAUDE A LICITAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.**

Vistos, relatados e aprovados em Plenário os autos acima identificados, ACÓRDAM os Excelentíssimos Desembargadores que integram a 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade, **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, na conformidade do Relatório e Voto, que passam a integrar o presente Acórdão.

Belém, assinado na data e hora registrados no sistema.



**DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**Relatora**

**RELATÓRIO**

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto em ação civil pública patrocinada pelo Ministério Público do Estado contra decisão determinou a indisponibilidade cautelar de bens da agravante (e dos interessados) no limite de R\$141.500,00 com fundamento no art. 7º da LIA.

Em apertada síntese o MPE ajuizou a presente ACP por ato de improbidade administrativa contra a agravante e outros, entre os quais o Prefeito Municipal, com fundamento nas provas colidas através do inquérito civil nº 001/2017, cujo escopo era investigar a contratação do escritório da agravante pelo Município Santa Luzia do Pará.

Teria o *Parquet* apontado indícios de prática de atos de improbidade administrativa de múltiplas formas entre as quais indícios de fraudes nos processos licitatórios de inexigibilidade nº 6/2017-200602 e 06/2017-050103 nos valores de R\$276.000,00 e R\$180.000,00, respectivamente, bem como ilegalidade da inexigibilidade dado o caráter genérico dos serviços contratados afastando a alegada singularidade, fundamento usado para contratação, afirmando tratar-se de lesão ao patrimônio público decorrente de conduta capitulada no art. 11 da LIA.

O MPE requereu liminarmente a suspensão dos contratos administrativos e a indisponibilidade de bens dos réus até o valor dos prejuízos sofridos pelo erário municipal distribuídos proporcionalmente pelos requeridos na forma do art. 7º da LIA, além de outras medidas.

O juízo *a quo* acolheu o pedido do MPE e deferiu a liminar requerida promovendo a constrição judicial dos bens da agravante até o limite de R\$141.500,00 sob o fundamento do art. 7º da LIA.

Irresignada a agravante recorre alegando essencialmente: 1) **ausência** de pressupostos objetivos para o recebimento da ação seja **dolo ou má-fé**, enriquecimento ilícito, **danos ao erário** ou ofensas ao princípios administrativos uma vez que os serviços contratados teriam sido prestados; 2) legalidade das contratações face a natureza singular do serviço prestado, quando descreve que a SINGULARIDADE 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).*'

Requer a concessão de efeito suspensivo com o provimento posterior do recurso para cassar a decisão recorrida.



Neguei o efeito suspensivo ID776761.

Sem contrarrazões ID2423623.

O Ministério Público se manifestou pelo NÃO PROVIMENTO ID4859644.

É o essencial a relatar. Passo ao voto.

## VOTO

Tempestivo e adequado, mas estou por acompanhar o judicioso parecer do Ministério Público e NEGAR PROVIMENTO ao recurso. Para tanto reedito meus fundamentos em parte e acrescento outros.

No presente caso entendo que a indisponibilidade de bens da agravante no limite de R\$141.500,00, guarda a noção de que sendo demonstrada ao final da instrução processual a fraude nos processos licitatórios haverá de ser reconhecida a ilegalidade do respectivo contrato e, por conseguinte, as despesas realizadas a partir do mesmo.

Quanto a ausência de dolo ou dano ao erário, cabe expor a tese do MPE descreve a existência de inúmeras ilegalidades que tiveram por objetivo fraudar os procedimentos licitatórios entre as quais podemos citar que na contratação originada pelo processo 06/2017-050103 da Empresa Brasileira de Administração e Gestão Pública Ltda-ME, cujo proprietário é sócio da agravante[1], que por seu turno não se omitiu de assinar o parecer jurídico manifestando-se pela aprovação do contrato, no valor de R\$180.000,00, parecer que foi redigido com data de 10/01/2017, assinado pelo sócio da agravante de forma digital em 01/01/2017 (quando a Dra. Mayara ainda ocupava o cargo de procuradora do município) e pelo prefeito municipal no dia 10/01/2017, mesma data que a empresa contratada assinou.

Vale ressaltar que em 01/01/2017 não havia nenhuma iniciativa para contratação de tais serviço e que a convocação para a assinatura do contrato se deu apenas no dia 12/01/2017 quando a controladoria interna emitiu parecer de regularidade e o presidente da CPL emitiu a declaração de inexigibilidade e o próprio prefeito retificou a inexigibilidade.

Cumpré ainda citar que quatro meses depois dessa contratação (06/2017-050103) o Município contratou outro profissional para prestar os mesmos serviços. Também por inexigibilidade.

Quanto a legalidade da contratação do Escritório de advocacia da agravante pelo Município (processo nº 6/2017-200602), penso que nos termos do art. 13, II c/c art. 25, II, § 1º, da



Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos a pareceres em geral, contudo, para tanto, deve haver a **notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste**.

Diferente do que afirma a agravante, a inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente na medida que essa singularidade envolve casos incomuns e anômalos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem sua resolução por qualquer profissional, ainda que especializado.

Colha-se, nesse sentido, a jurisprudência do c. STJ:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA POR MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIDADE E SINGULARIDADE DO SERVIÇO. REQUISITOS NÃO CONFIGURADOS.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa cumulada com pedido liminar de indisponibilidade de bens proposta pelo Ministério Público do Estado de Goiás, na qual alegou que o ex-Prefeito do município, atendendo à solicitação formulada pelo, à época, Secretário Municipal de Administração e Planejamento, contratou diretamente duas sociedades de advogados mediante declaração de inexigibilidade de licitação, com intuito de obter a prestação de serviços jurídicos. Contudo, não estavam presentes os requisitos que justificariam a inexigibilidade do procedimento licitatório, ficando evidente que o único interesse nas contratações foi de cunho pessoal. Por sentença, julgaram-se improcedentes os pedidos. O Parquet interpôs, então, recurso de apelação, o qual foi, por unanimidade, improvido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Contra o acórdão, opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados. Inconformado, interpôs recurso especial, no qual sustentou violação dos arts. 13, II, III e V, e 25, II, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, bem como do art. 34, VI, da Lei n. 8.906/94 e, subsidiariamente, do art. 1.022, II, do Código de Processo Civil. Em juízo de admissibilidade, o recurso foi inadmitido pelo Tribunal de origem, com base no enunciado da Súmula n. 7/STJ. Sobreveio, por fim, a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso especial.

II - De início, impende destacar que, no presente caso, a discussão em torno da alegação de violação dos arts. 13, II, III e V, e 25, II, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, bem como do art. 34, VI, da Lei n. 8.906/94 diz respeito à interpretação dada pela Corte de origem aos requisitos necessários para a contratação de escritórios de advocacia pela administração pública mediante inexigibilidade de licitação, não havendo, então, que se falar em necessidade de reexame dos fatos e das provas para a análise do recurso, mas sim em reavaliação jurídica da premissa fática contida no acórdão. Inaplicabilidade da Súmula n. 7/STJ.

**III - A jurisprudência mais atual de ambas as Turmas que compõem a Seção de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que "a contratação de serviços advocatícios pelos entes públicos submete-se, via de regra, ao processo licitatório, salvo comprovação das exceções legais, ou seja, quando for o caso de serviço de natureza singular a ser realizado por profissional com notória especialização"** (REsp 1.192.186/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 26/6/2019, DJe 1º/8/2019).

**IV - A natureza singular do serviço, nas palavras de Marçal Justen Filho,**



**"Caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional 'especializado'. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 3. ed. em e-book baseada na 18. ed. impressa). A notória especialização jurídica, por sua vez, é "aquela de caráter absolutamente extraordinário e incontestável, que fala por si. É posição excepcional, que põe o profissional no ápice de sua carreira e do reconhecimento, espontâneo, no mundo do Direito, mesmo que regional, seja pela longa e profunda dedicação a um tema, seja pela publicação de obras e exercício da atividade docente em instituições de prestígio. A especialidade do serviço técnico está associada à singularidade, envolvendo serviço específico que reclame conhecimento peculiar do seu executor e ausência de outros profissionais capacitados no mercado, daí decorrendo a inviabilidade da competição." (REsp 448.442/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/9/2010).**

V - As balizas adotadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás estão distantes do posicionamento desta Corte sobre a questão. O Tribunal adotou a errônea premissa de que o exercício da advocacia, em razão de sua natureza intelectual, por si só, consiste em uma atividade técnica de conhecimento específico que torna impossível a concorrência. Assim agindo, deu incorreta qualificação jurídica ao requisito da singularidade do serviço, por vislumbrar singularidade em atividades rotineiras e comuns do município, as quais poderiam ser satisfatoriamente executadas por qualquer profissional do direito, bem como deixou de evidenciar a mestria jurídica extraordinária dos contratados. Ademais, descabido utilizar como critério para fundamentar a inexigibilidade a alegada confiança da Administração, já que as contratações devem ser feitas exclusivamente com base no interesse público, o qual não admite preferências de qualquer natureza, muito menos as pessoais. E mais descabidas ainda são as afirmações de que não houve dano ao erário porque o valor do contrato se

mostrou razoável e o serviço foi efetivamente prestado, haja vista que é pacífico o entendimento de que frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (in re ipsa).

VI - Ausentes, portanto, os requisitos da singularidade do serviço e da notória especialização, razão porque a contratação dos recorridos se configurou ilegal e se amolda aos atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 10, VIII, e 11, I, da Lei n. 8.429/92.

VII - Recurso de agravo conhecido para conhecer e dar provimento ao recurso especial, reconhecendo o cometimento dos atos de improbidade dispostos nos arts. 10, VIII, e 11, I, da Lei n. 8.429/92, remetendo os autos à origem para a fixação das correspondentes sanções.

**(STJ - AREsp: 1507099 GO 2019/0142423-3, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 17/12/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2019)**



AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE OU EXCEPCIONALIDADE DO SERVIÇO. DECISÃO QUE DETERMINOU A INDISPONIBILIDADE DE BENS EXISTENTES NO NOME DO AGRAVANTE. ARGUIÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO CAPAZ DE ENSEJAR AS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NA DECISÃO AGRAVADA. AFASTADA. EXISTÊNCIA INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CAPAZ DE OCASIONAR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO OU LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DA DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE. ARTIGO 7º, DA LEI N.º 8.429/92. NECESSIDADE DE ASSEGURAR A GARANTIA DO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO E DA POSSÍVEL FIXAÇÃO DE MULTA CIVIL. PRECEDENTES. NA ESTEIRA DO PARECER MINISTERIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A decisão agravada determinou indisponibilidade de bens do agravante no valor de R\$ 1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais).

2. A indisponibilidade é cabível quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato de improbidade que implique em enriquecimento ilícito ou em lesão ao patrimônio público, não exigindo que haja perigo de dilapidação dos bens, ou, comprovação de perigo na demora, que nesses casos é presumido.

3. Arguição de ausência de fundamentação capaz de ensejar as determinações contidas na decisão agravada. Afastada. Existência de indícios da prática de improbidade administrativa. Os serviços que compõem o objeto do contrato não se tratam de tarefas atípicas no âmbito da atividade do Município, mas de assuntos cotidianos na esfera do interesse das municipalidades, que poderiam ser enfrentadas pelos procuradores do Ente Público.

4. Aplicação do princípio *in dubio pro societate*. Desnecessidade de comprovação da intenção dolosa específica, mas apenas do dolo genérico.

5. Na esteira do parecer ministerial, Agravo de Instrumento conhecido e não provido.

6. À unanimidade.

(AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) - 0802653-82.2017.8.14.0000 – Rel. Desa. MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA – 18/11/2019)

No caso dos autos, o objeto do contrato descreve as atividades de Assessoria e Consultoria jurídica com especialidade em Direito Público Administrativo, as quais são, em tese, genéricas e não apresentam peculiaridades e/ou complexidades incomuns, nem exigem conhecimentos demasiadamente aprofundados, tampouco, *a priori*, envolvem dificuldades superiores às corriqueiramente enfrentadas por advogados e escritórios de advocacia atuantes na área da Administração Pública e pelo órgão técnico jurídico do município, o que não se alinha



com os critérios de singularidade.

Ressalto o judicioso parecer do RMP, que muito apropriadamente expôs:

*“Pois bem, a fumaça do bom direito materializa-se na demonstração mínima da existência do direito alegado. No caso dos autos, a demonstração mínima da prática de atos de improbidade administrativa (direito alegado) foi satisfatória, vez que foi constatado pelo órgão ministerial o parentesco e sociedade de fato da agravante com o dono da Empresa Brasileira de Administração e Gestão Pública LTDA-ME, a celeridade extrema do desencadeamento dos fatos, o atropelamento do procedimento com a apresentação da proposta pela empresa antecipadamente, assinatura de parecer da procuradora autorizando a inexigibilidade de licitação e fazendo referência a objeto diverso ao estabelecido em contrato, divergência de valores da proposta, do contrato e do extrato publicado no Diário Oficial da União, bem como a realização de novo processo de licitação mediante inexigibilidade novamente após apenas 4 (quatro) meses da assinatura do contrato; questões, que, inclusive, deveriam ter sido objeto de apontamento no parecer jurídico assinado pela agravante tendo em vista a falha jurídica procedimental do processo licitatório, mas que, na realidade, houveram a suposta legalidade confirmada pela recorrente.*

*Ademais, como já demonstrado nessa manifestação, resta, ainda, demonstrado que a contratação do escritório de advocacia Carneiro Ledo Advogados Associados além de representar ato improprio ante a inexistência de especialidade do serviço, foi realizado as pressas com o único objetivo de burlar a decisão judicial de exoneração da Sra. Mayara, a época Procuradora do Município, proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0003024-07.2017.8.14.0121; fatos que por si só já autorizariam a decretação de indisponibilidade de bens da agravante.”*

Quanto ao montante do valor em indisponibilidade, inviável a modificação nos moldes requeridos pela agravante antes da necessária instrução processual para acurada apuração dos prejuízos ao erário reclamados na inicial.

Assim, em juízo maduro, NEGO PROVIMENTO ao recurso.

É como voto.

Belém(PA), assinado na data e hora registrados no sistema.



**Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**Relatora**

---

[1] A Agravante Mayara Mácola e o Sr. Cassio Barbosa Mácola são sócios no escritório de advocacia Carneiro Ledo Advogados Associados que viria a ser contratado posteriormente pelo Município (processo nº 6/2017-200602).

Belém, 13/09/2021



Trata-se de Agravo de Instrumento interposto em ação civil pública patrocinada pelo Ministério Público do Estado contra decisão determinou a indisponibilidade cautelar de bens da agravante (e dos interessados) no limite de R\$141.500,00 com fundamento no art. 7º da LIA.

Em apertada síntese o MPE ajuizou a presente ACP por ato de improbidade administrativa contra a agravante e outros, entre os quais o Prefeito Municipal, com fundamento nas provas colidas através do inquérito civil nº 001/2017, cujo escopo era investigar a contratação do escritório da agravante pelo Município Santa Luzia do Pará.

Teria o *Parquet* apontado indícios de prática de atos de improbidade administrativa de múltiplas formas entre as quais indícios de fraudes nos processos licitatórios de inexigibilidade nº 6/2017-200602 e 06/2017-050103 nos valores de R\$276.000,00 e R\$180.000,00, respectivamente, bem como ilegalidade da inexigibilidade dado o caráter genérico dos serviços contratados afastando a alegada singularidade, fundamento usado para contratação, afirmando tratar-se de lesão ao patrimônio público decorrente de conduta capitulada no art. 11 da LIA.

O MPE requereu liminarmente a suspensão dos contratos administrativos e a indisponibilidade de bens dos réus até o valor dos prejuízos sofridos pelo erário municipal distribuídos proporcionalmente pelos requeridos na forma do art. 7º da LIA, além de outras medidas.

O juízo *a quo* acolheu o pedido do MPE e deferiu a liminar requerida promovendo a constrição judicial dos bens da agravante até o limite de R\$141.500,00 sob o fundamento do art. 7º da LIA.

Irresignada a agravante recorre alegando essencialmente: 1) **ausência** de pressupostos objetivos para o recebimento da ação seja **dolo ou má-fé**, enriquecimento ilícito, **danos ao erário** ou ofensas ao princípios administrativos uma vez que os serviços contratados teriam sido prestados; 2) legalidade das contratações face a natureza singular do serviço prestado, quando descreve que a SINGULARIDADE 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).*'

Requer a concessão de efeito suspensivo com o provimento posterior do recurso para cassar a decisão recorrida.

Neguei o efeito suspensivo ID776761.

Sem contrarrazões ID2423623.

O Ministério Público se manifestou pelo NÃO PROVIMENTO ID4859644.

É o essencial a relatar. Passo ao voto.



Tempestivo e adequado, mas estou por acompanhar o judicioso parecer do Ministério Público e NEGAR PROVIMENTO ao recurso. Para tanto reedito meus fundamentos em parte e acrescento outros.

No presente caso entendo que a indisponibilidade de bens da agravante no limite de R\$141.500,00, guarda a noção de que sendo demonstrada ao final da instrução processual a fraude nos processos licitatórios haverá de ser reconhecida a ilegalidade do respectivo contrato e, por conseguinte, as despesas realizadas a partir do mesmo.

Quanto a ausência de dolo ou dano ao erário, cabe expor a tese do MPE descreve a existência de inúmeras ilegalidades que tiveram por objetivo fraudar os procedimentos licitatórios entre as quais podemos citar que na contratação originada pelo processo 06/2017-050103 da Empresa Brasileira de Administração e Gestão Pública Ltda-ME, cujo proprietário é sócio da agravante[1], que por seu turno não se omitiu de assinar o parecer jurídico manifestando-se pela aprovação do contrato, no valor de R\$180.000,00, parecer que foi redigido com data de 10/01/2017, assinado pelo sócio da agravante de forma digital em 01/01/2017 (quando a Dra. Mayara ainda ocupava o cargo de procuradora do município) e pelo prefeito municipal no dia 10/01/2017, mesma data que a empresa contratada assinou.

Vale ressaltar que em 01/01/2017 não havia nenhuma iniciativa para contratação de tais serviço e que a convocação para a assinatura do contrato se deu apenas no dia 12/01/2017 quando a controladoria interna emitiu parecer de regularidade e o presidente da CPL emitiu a declaração de inexigibilidade e o próprio prefeito retificou a inexigibilidade.

Cumpra ainda citar que quatro meses depois dessa contratação (06/2017-050103) o Município contratou outro profissional para prestar os mesmos serviços. Também por inexigibilidade.

Quanto a legalidade da contratação do Escritório de advocacia da agravante pelo Município (processo nº 6/2017-200602), penso que nos termos do art. 13, II c/c art. 25, II, § 1º, da Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos a pareceres em geral, contudo, para tanto, deve haver **a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste.**

Diferente do que afirma a agravante, a inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente na medida que essa singularidade envolve casos incomuns e anômalos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem sua resolução por qualquer profissional, ainda que especializado.

Colha-se, nesse sentido, a jurisprudência do c. STJ:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA POR MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIDADE E SINGULARIDADE DO SERVIÇO. REQUISITOS NÃO



## CONFIGURADOS.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa cumulada com pedido liminar de indisponibilidade de bens proposta pelo Ministério Público do Estado de Goiás, na qual alegou que o ex-Prefeito do município, atendendo à solicitação formulada pelo, à época, Secretário Municipal de Administração e Planejamento, contratou diretamente duas sociedades de advogados mediante declaração de inexigibilidade de licitação, com intuito de obter a prestação de serviços jurídicos. Contudo, não estavam presentes os requisitos que justificariam a inexigibilidade do procedimento licitatório, ficando evidente que o único interesse nas contratações foi de cunho pessoal. Por sentença, julgaram-se improcedentes os pedidos. O Parquet interpôs, então, recurso de apelação, o qual foi, por unanimidade, improvido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Contra o acórdão, opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados. Inconformado, interpôs recurso especial, no qual sustentou violação dos arts. 13, II, III e V, e 25, II, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, bem como do art. 34, VI, da Lei n. 8.906/94 e, subsidiariamente, do art. 1.022, II, do Código de Processo Civil. Em juízo de admissibilidade, o recurso foi inadmitido pelo Tribunal de origem, com base no enunciado da Súmula n. 7/STJ. Sobreveio, por fim, a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso especial.

II - De início, impende destacar que, no presente caso, a discussão em torno da alegação de violação dos arts. 13, II, III e V, e 25, II, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, bem como do art. 34, VI, da Lei n. 8.906/94 diz respeito à interpretação dada pela Corte de origem aos requisitos necessários para a contratação de escritórios de advocacia pela administração pública mediante inexigibilidade de licitação, não havendo, então, que se falar em necessidade de reexame dos fatos e das provas para a análise do recurso, mas sim em reavaliação jurídica da premissa fática contida no acórdão. Inaplicabilidade da Súmula n. 7/STJ.

**III - A jurisprudência mais atual de ambas as Turmas que compõem a Seção de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que "a contratação de serviços advocatícios pelos entes públicos submete-se, via de regra, ao processo licitatório, salvo comprovação das exceções legais, ou seja, quando for o caso de serviço de natureza singular a ser realizado por profissional com notória especialização" (EResp 1.192.186/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 26/6/2019, DJe 1º/8/2019).**

**IV - A natureza singular do serviço, nas palavras de Marçal Justen Filho, "Caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional 'especializado'. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 3. ed. em e-book baseada na 18. ed. impressa). A notória especialização jurídica, por sua vez, é "aquela de caráter absolutamente extraordinário e incontestável, que fala por si. É posição excepcional, que põe o profissional no ápice de sua carreira e do reconhecimento, espontâneo, no mundo do Direito, mesmo que regional, seja pela longa e profunda dedicação a um tema, seja pela publicação de obras e exercício da atividade docente em instituições de prestígio. A especialidade do serviço técnico está associada à singularidade, envolvendo serviço específico que reclame conhecimento peculiar do seu executor e ausência de outros profissionais capacitados no mercado, daí decorrendo a inviabilidade da competição." (REsp 448.442/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/9/2010).**



V - As balizas adotadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás estão distantes do posicionamento desta Corte sobre a questão. O Tribunal adotou a errônea premissa de que o exercício da advocacia, em razão de sua natureza intelectual, por si só, consiste em uma atividade técnica de conhecimento específico que torna impossível a concorrência. Assim agindo, deu incorreta qualificação jurídica ao requisito da singularidade do serviço, por vislumbrar singularidade em atividades rotineiras e comuns do município, as quais poderiam ser satisfatoriamente executadas por qualquer profissional do direito, bem como deixou de evidenciar a mestria jurídica extraordinária dos contratados. Ademais, descabido utilizar como critério para fundamentar a inexigibilidade a alegada confiança da Administração, já que as contratações devem ser feitas exclusivamente com base no interesse público, o qual não admite preferências de qualquer natureza, muito menos as pessoais. E mais descabidas ainda são as afirmações de que não houve dano ao erário porque o valor do contrato se

mostrou razoável e o serviço foi efetivamente prestado, haja vista que é pacífico o entendimento de que frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (in re ipsa).

VI - Ausentes, portanto, os requisitos da singularidade do serviço e da notória especialização, razão porque a contratação dos recorridos se configurou ilegal e se amolda aos atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 10, VIII, e 11, I, da Lei n. 8.429/92.

VII - Recurso de agravo conhecido para conhecer e dar provimento ao recurso especial, reconhecendo o cometimento dos atos de improbidade dispostos nos arts. 10, VIII, e 11, I, da Lei n. 8.429/92, remetendo os autos à origem para a fixação das correspondentes sanções.

**(STJ - AREsp: 1507099 GO 2019/0142423-3, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 17/12/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2019)**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE OU EXCEPCIONALIDADE DO SERVIÇO. DECISÃO QUE DETERMINOU A INDISPONIBILIDADE DE BENS EXISTENTES NO NOME DO AGRAVANTE. ARGUIÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO CAPAZ DE ENSEJAR AS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NA DECISÃO AGRAVADA. AFASTADA. EXISTÊNCIA INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CAPAZ DE OCASIONAR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO OU LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DA DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE. ARTIGO 7º, DA LEI N.º 8.429/92. NECESSIDADE DE ASSEGURAR A GARANTIA DO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO E DA POSSÍVEL FIXAÇÃO DE MULTA CIVIL. PRECEDENTES. NA ESTEIRA DO PARECER MINISTERIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.



1. A decisão agravada determinou indisponibilidade de bens do agravante no valor de R\$ 1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais).

2. A indisponibilidade é cabível quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato de improbidade que implique em enriquecimento ilícito ou em lesão ao patrimônio público, não exigindo que haja perigo de dilapidação dos bens, ou, comprovação de perigo na demora, que nesses casos é presumido.

3. Arguição de ausência de fundamentação capaz de ensejar as determinações contidas na decisão agravada. Afastada. Existência de indícios da prática de improbidade administrativa. Os serviços que compõem o objeto do contrato não se tratam de tarefas atípicas no âmbito da atividade do Município, mas de assuntos cotidianos na esfera do interesse das municipalidades, que poderiam ser enfrentadas pelos procuradores do Ente Público.

4. Aplicação do princípio *in dubio pro societate*. Desnecessidade de comprovação da intenção dolosa específica, mas apenas do dolo genérico.

5. Na esteira do parecer ministerial, Agravo de Instrumento conhecido e não provido.

6. À unanimidade.

(AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) - 0802653-82.2017.8.14.0000 – Rel. Desa. MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA – 18/11/2019)

No caso dos autos, o objeto do contrato descreve as atividades de Assessoria e Consultoria jurídica com especialidade em Direito Público Administrativo, as quais são, em tese, genéricas e não apresentam peculiaridades e/ou complexidades incomuns, nem exigem conhecimentos demasiadamente aprofundados, tampouco, *a priori*, envolvem dificuldades superiores às corriqueiramente enfrentadas por advogados e escritórios de advocacia atuantes na área da Administração Pública e pelo órgão técnico jurídico do município, o que não se alinha com os critérios de singularidade.

Ressalto o judicioso parecer do RMP, que muito apropriadamente expôs:

*“Pois bem, a fumaça do bom direito materializa-se na demonstração mínima da existência do direito alegado. No caso dos autos, a demonstração mínima da prática de atos de improbidade administrativa (direito alegado) foi satisfatória, vez que foi constatado pelo órgão ministerial o parentesco e sociedade de fato da agravante com o dono da Empresa Brasileira de Administração e Gestão Pública LTDA-ME, a celeridade extrema do desencadeamento dos fatos, o atropelamento do procedimento com a apresentação da proposta pela empresa antecipadamente, assinatura de parecer da procuradora autorizando a*



*inexigibilidade de licitação e fazendo referência a objeto diverso ao estabelecido em contrato, divergência de valores da proposta, do contrato e do extrato publicado no Diário Oficial da União, bem como a realização de novo processo de licitação mediante inexigibilidade novamente após apenas 4 (quatro) meses da assinatura do contrato; questões, que, inclusive, deveriam ter sido objeto de apontamento no parecer jurídico assinado pela agravante tendo em vista a falha jurídica procedimental do processo licitatório, mas que, na realidade, houveram a suposta legalidade confirmada pela recorrente.*

*Ademais, como já demonstrado nessa manifestação, resta, ainda, demonstrado que a contratação do escritório de advocacia Carneiro Ledo Advogados Associados além de representar ato improbo ante a inexistência de especialidade do serviço, foi realizado as pressas com o único objetivo de burlar a decisão judicial de exoneração da Sra. Mayara, a época Procuradora do Município, proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0003024-07.2017.8.14.0121; fatos que por si só já autorizariam a decretação de indisponibilidade de bens da agravante.”*

Quanto ao montante do valor em indisponibilidade, inviável a modificação nos moldes requeridos pela agravante antes da necessária instrução processual para acurada apuração dos prejuízos ao erário reclamados na inicial.

Assim, em juízo maduro, NEGO PROVIMENTO ao recurso.

É como voto.

Belém(PA), assinado na data e hora registrados no sistema.

**Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**Relatora**

---

[1] A Agravante Mayara Mácola e o Sr. Cassio Barbosa Mácola são sócios no escritório de advocacia Carneiro Ledo Advogados Associados que viria a ser contratado posteriormente pelo Município (processo nº 6/2017-200602).



**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA, MEDIANTE INDEVIDO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CARÁTER GENÉRICO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS QUE, EM TESE, DEVERIAM SER ATRIBUÍDOS AO CORPO FUNCIONAL DO MUNICÍPIO E EM CASO DE INEXISTÊNCIA DE PROCURADORIA DEVERIA TER SIDO OBJETO DE LICITAÇÃO OBSERVADA A AMPLA CONCORRÊNCIA DADA A NATUREZA ORDINÁRIA DO OBJETO LICITADO. PRECEDENTES DESTES TRIBUNAL E DO STJ. POSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS ANTE OS INDÍCIOS DE FRAUDE A LICITAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.**

Vistos, relatados e aprovados em Plenário os autos acima identificados, ACÓRDAM os Excelentíssimos Desembargadores que integram a 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade, **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, na conformidade do Relatório e Voto, que passam a integrar o presente Acórdão.

Belém, assinado na data e hora registrados no sistema.

**DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**Relatora**

