

PARECER JURÍDICO

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA NA CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS/PA. PATROCÍNIO E DEFESA DE CAUSAS JUDICIAIS E/OU ADMINISTRATIVAS. SERVIÇOS TÉCNICOS DE NATUREZA SINGULAR. ELEMENTO SUBJETIVO CONFIANÇA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA CONTRATADA. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, INCISO II C/C ART. 13 DA LEI 8666/93. POSSIBILIDADE.

I – DO RELATÓRIO SINTÉTICO:

Conforme os autos, tenha-se presente consulta formulada pela Câmara Municipal de Salinópolis/PA, notadamente pela presidente da laboriosa comissão de licitação desta Casa de Leis, solicitando parecer jurídico quanto à Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria jurídica na Câmara Municipal de Salinópolis/PA, tendo como pretenso contratado o escritório de advocacia **Bezerra & Miranda Advogados Associados**.

Nos informa a Consulente, que a mesma objetiva a contratação direta do mencionado serviço ante a falta de profissional no quadro de servidores da Câmara, sendo necessário a contratação de advogado sem vínculo empregatício, haja vista a urgência da contratação, a particularidade e natureza dos serviços a serem prestados, a necessidade de contratação de pessoa jurídica especializada, e, ainda, ante a impossibilidade jurídica e técnica de competição, tendo em vista a singularidade na prestação do serviço, confiança, assim como a notória especialização, com fulcro no art. 25, inciso II da Lei 8.666/93.

Outrossim, informa que “a escolha da empresa BEZERRA & MIRANDA ADVOGADOS ASSOCIADOS para contratação direta se dá em virtude de possuir vasta experiência em assessoria e consultoria jurídica, e ainda inspira um grau de confiança à atual administração, para executar o objeto do contrato a ser pactuado”.

Por fim, nos chegou o referido processo administrativo (Processo Administrativo nº 2021012001-CMS, Inexigibilidade nº 001/2021-CMS) para emissão de parecer jurídico quanto aos procedimentos adotados e minuta contratual. É o suscinto relatório.

Excluindo os aspectos técnicos e orçamentários, assim temos a expender.

II – DO PARECER JURÍDICO:

Inicialmente, a Constituição Federal expressamente estabelece, no seu art. 37, XXI, a necessidade de licitação como procedimento prévio para a aquisição de bens e contratação de serviços por parte da administração pública, ressalvadas as hipóteses previstas em lei.

A Lei de licitações preleciona normas gerais para licitações e contratos administrativos, obrigando as pessoas físicas ou jurídicas que tenham a intenção de contratar com Poder Público à submissão a um procedimento diversificado dos ditames oriundos das avenças privadas.

Regulamentando a matéria, a lei federal nº 8.666/93 prevê as hipóteses de contratações diretas, ou seja, daquelas em que a administração encontra-se desobrigada a realizar licitação para a contratação de terceiros. Dentre essas hipóteses percebe-se a denominada inexigibilidade de licitação, que consiste em situações em que a licitação se apresenta juridicamente impossível, conforme se vê do art. 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Deste modo, temos a dizer que a natureza jurídica da inexigibilidade licitatória encontra-se sob os ditames da Lei 8.666/93, com as alterações promovidas pela Lei 8.883/94, EC nº 19 e 9.648, de 27/05/98, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI de nossa Carta Magna.

De tal sorte, a contratação direta pela administração, sem a realização de procedimento licitatório, pode ocorrer em razão das peculiaridades dos materiais e dos serviços elencados como hipóteses

(art. 24 da Lei 8.666/93), ou mesmo impossível de ser realizada (inexigibilidade de licitação, art. 25 c/c art. 13 da Lei 8.666/93), em razão da inadequação ao procedimento licitatório de competição pública dos objetos demandados para efeito de contratação.

Nesse sentido, forçoso reconhecer que o presente feito possui aparo legal no **art. 25, inciso II, c/c o art. 13 da Lei já mencionada**, conforme segue:

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

I - omissis

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;

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; (...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; (...)

Nesse entendimento, verifica-se que existem requisitos para que implique a inexigibilidade de licitação, quais sejam: a) inviabilidade de competição; b) natureza singular do serviço e; c) notória especialização dos profissionais a serem contratados.

É bem verdade que, se o objeto a ser licitado é singular, seja ele bem ou serviço, surge um fator de ordem lógica apto a impedir a obstaculizar a disputa e, conseqüentemente, o próprio certame licitatório. É o que acontece com os serviços advocatícios, pois estes são classificados como serviços singulares, ou seja, serviços técnicos especializados, constituindo-se 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, singularizando o serviço, assim, fundamentando sua inexigibilidade.

Importante salientar que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço, visto que estes são singulares, embora não sejam necessariamente únicos. Para ilustrar trazemos a baila, o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, *verbis*:

LICITAÇÃO – Dispensa – Admissibilidade – Contratação de serviços técnicos singulares – Empresa de notória especialização, ainda que não a única capaz de prestar o serviço. O fato de outras empresas prestarem os mesmos serviços não pré-exclui, para efeito de licitação, o requisito legal da singularidade, a qual não se confunde com exclusividade.

No caso em voga, não se tem outra visão senão a conclusão de que o serviço especializado de consultoria e assessoria jurídica é de natureza intelectual, *intuito personae*, uma vez que a efetivação do exercício advocatício por meio de petições, recursos, pareceres, etc, são trabalhos carregados de intelectualidade e subjetividade, não podendo, estes, serem comparados uns com os outros e, por isso, devem ser considerados infungíveis e de caráter personalíssimo.

Mister se faz ressaltar a decisão tomada pela Primeira Turma do **STJ**, em que, ao julgar o REsp 1.192.332/RS, afastou o ato de improbidade administrativa supostamente praticado por advogado ao ser contratado por município sem que tivesse sido realizada prévia licitação. Assim, importante é a análise da inteligência do voto do relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, *literis*:

[...] 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).

Nesta senda, é o entendimento de nossos Tribunais, em especial o STJ e STF, com fulcro no art. 25, II, c/c art. 13, II e V da Lei 8.666/93, em que a Corte entendeu diversas vezes que a contratação de serviços de advogado acarreta hipótese de inexigibilidade de licitação, senão vejamos:

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).

“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. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO.** RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. (...) 3. **Depreendese, 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 tratase de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrandose 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." (STJ - REsp: 1192332 RS 2010/0080667-3, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 12/11/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2013 RSTJ vol. 234 p. 143).

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).

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 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).

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).

Destarte, sabe-se que a licitação é regra, entretanto, que comporta ressalvas, como é o presente caso. A doutrina especializada e a jurisprudência pátria vêm assegurando que 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, assim como a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica.

Demais, nos ensina o ínclito Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, Carlos Alberto Sobral de Souza, ao dizer que ***“a contratação de advogado implica, basicamente, confiança entre outorgante e outorgado.”***

Ainda, faz saber a dificuldade existente em licitar serviços de advocacia dada a incompatibilidade com as limitações técnicas e legais da profissão. Com fulcro no Código de Ética e Disciplina da OAB fica impedido o advogado de alvitrar o valor de seus honorários, nem fixá-los de forma irrisória, ou seja, o profissional do Direito fica impossibilitado de celebrar contratos de prestação de serviços com valores de honorários muito abaixo dos estabelecidos na tabela de honorários da OAB, criando embaraços, *data venia*, à competição por meio de procedimento licitatório.

Em remate, importante colacionar à presente peça opinativa a **Súmula nº 04/2012**, publicada pelo **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB**, que garante a inexigibilidade de processo licitatório para a contratação de advogado em razão da singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição dos serviços. Assim vejamos:

SÚMULA 04/2012: 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.

Diante de todo exposto, no caso em comento, a notória especialização da sociedade de advogados a ser contratada pela Câmara Municipal, conforme prevê o §1º do art. 25, da Lei nº 8666/93, resta patente nos presentes autos uma vez comprovada a prática adquirida na prestação de serviços singulares a diversos entes da Administração

Pública – ex. *Câmara Municipal de Altamira/PA, Prefeitura Municipal de Abel Figueiredo/PA, Prefeitura Municipal de Rondon do Pará/PA* -, e, ainda, de seus sócios administradores possuírem experiência no ramo do Direito Público haja vista suas atuações em cargos públicos em Entes e Órgãos do Estado do Pará, quais sejam os cargos de Procurador Chefe na Escola de Governança Pública do Estado do Pará – EGPA, Assessor Jurídico da Casa Civil da Governadoria do Pará, e Assessor Jurídico da Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará – CPH.

Mas não é só, como se constata dos autos, 2 (dois) advogados que compõem o mencionado escritório de advocacia são especialistas em Direito Administrativo e Direito Público, uma vez pós-graduados pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/Minas, o que os destaca.

Por conseguinte, diante da complexidade jurídica que o caso comporta, resta patente o alto grau de especialização da Bezerra & Miranda Advogados Associados, onde se verifica facilmente pela documentação juntadas aos autos, estando comprovada, *data vênia*, a notória especialização dos profissionais que compõem o escritório proponente.

Ademais, quanto ao preço ofertado, em cumprimento ao inciso III, parágrafo único, do art. 26, da Lei nº 8.666/93, entende-se que o valor proposto como forma de contraprestação pelos serviços prestados está de acordo com o praticado na região, conforme se vê do “Mapa de Apuração de Pesquisa de Preços do TCM/PA” juntado aos presentes autos pela laboriosa comissão de licitação, além dos documentos comprobatórios apresentados pela pretensa contratada que demonstra similaridade entre os valores cobrados à outros entes públicos em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar da presente.

Quanto à minuta de contrato proposta nos autos, a mesma foi elaborada em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

III – DA CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opino pela:

VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA DA BEZERRA & MIRANDA ADVOGADOS ASSOCIADOS, ATRAVÉS DO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, COM FULCRO NO ART. 25, INCISO II, C/C O ART. 13 DA LEI Nº 8666/93, PARA A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA NA CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS/PA, VEZ QUE PRESENTES OS ELEMENTOS AUTORIZADORES DAS PROVIDÊNCIAS REQUERIDAS, NA FORMA DA MINUTA DE CONTRATO APRESENTADA NOS AUTOS DESTES PROCESSO ADMINISTRATIVO.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Salinópolis (PA), 25 de janeiro de 2021.

NOEMIA MARTINS
DE ANDRADE

Assinado de forma digital por
NOEMIA MARTINS DE
ANDRADE
Dados: 2021.01.25 14:16:40
-03'00'

NOEMIA MARTINS DE ANDRADE

OAB/PA nº 15.010