

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA.**  
**PROCURADORIA MUNICIPAL**

**PARECER JURÍDICO Nº 01/2021**  
**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO**

**EMENTA: CONTRATAÇÃO POR INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS – ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICO RELATIVOS A SERVIÇOS JURÍDICOS EM AUXÍLIO A PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO NA DEFESA DOS INTERESSES DESTA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO ESTADO DO PARÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, COMPREENDENDO A ELABORAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES, DEFESAS E RECURSOS PERTINENTES EM PROCESSOS DE ANÁLISE DA LEGALIDADE DE CONTRATOS, CONTAS, REPASSES PÚBLICOS AO TERCEIRO SETOR, RESCISÕES E REVISÕES DE JULGADOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO GABINETE DO PREFEITO – SINGULARIDADE DA ATIVIDADE – NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO – CONFIANÇA – INVIABILIDADE OBJETIVA DE COMPETIÇÃO.**

**AUTOS DO PROCESSO INEXIBILIDADE Nº IL/2021.001-PMSJA**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação apresentada por Vossa Excelência para manifestação desta Procuradoria, concernente a contratação de prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica, por meio de contratação direta na modalidade de inexigibilidade de licitação, conforme solicitado em favor da Prefeitura Municipal de São João do Araguaia, PA.

É o sucinto relatório. Passamos à análise jurídica da solicitação.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

Como regra a Administração Pública para contratar serviços ou adquirir produtos ou serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88), contudo a mesma Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Pública a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, vejamos:

Art. 37. *Omissis*

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)"

A obrigação de prévia licitação possui dois aspectos basilares, o primeiro é assegurar isonomia de oportunidade entre os interessados na contratação, dando-se efetividade aos princípios da impessoalidade e da moralidade; o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

No plano infraconstitucional coube a Lei nº 8.666/93, regulamentar a este dispositivo constitucional, fixando procedimentos licitatórios e as hipóteses de contratação direta, em certas situações que atenda o gestor público, embora podendo realizar o processo licitatório, em virtude de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame (discricionariedade), como são os casos previsto no art. 24, são as hipóteses em que a licitação é dispensável, noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora matérias, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar o processo licitatório, como nos caso previsto no art. 25 as hipóteses denominadas de **INEXIGIBILIDADE** de licitação.

As inexigibilidades de licitação estão prevista no art. 25 da lei nº 8.666/93, vejamos:

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

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

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

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

§ 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.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (grifo nosso)

O caso em análise, por força do art. 25, inciso II, procede-se a contratação

por inexigibilidade de licitação desde que se trate de serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei de licitações, no qual é qualificado pela singularidade da atividade, pela notória especialização e pela inviabilização de competição.

Já o art. 13, da Lei 8.666/93, prevê expressamente os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível as assessorias ou consultorias técnicas e os serviços de patrocínio e defesa de causas jurídicas ou administrativas, que dispõe:

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

(...)

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; [\[Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\]](#)

(...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

(...)

Portanto, a própria lei especifica as hipóteses de execução à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, diz então que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade de licitação para os casos exposto. Significando que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desprezar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração Pública.

Da análise sistemática do art. 25 c/c art. 13, vê-se que materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação, porém ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atendimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, dada a singularidade da atividade, e notória especialização, a confiança e a inviabilização objetiva de competição. Contudo imprescindível os requisitos.

No caso concreto, ou seja, contratação de serviços advocatícios, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do advogado, **pois se trata de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se petende a inviabilidade de competição.**

Logo, a Administração poderá escolher serviços técnicos especializado relativos a prestação de serviços de advocacia dentre aqueles que preenche os requisitos de experiência, notório saber jurídico. Ao qual será uma decisão discricionária, o que não caracteriza ofensa ao princípio da isonomia.

### **3. DOS REQUISITOS**

#### **3.1. SERVIÇOS TÉCNICOS DE NATUREZA SINGULAR**

Em análise aos atestados de capacidade técnica, em anexo aos autos, resta claro o nexo de causalidade entre o objeto da sociedade e o objeto da contratação em apreço, *in casu* Consultoria e Assessoria Jurídica, ou seja, serviços advocatícios. Os serviços de advocacia tem característica de singularidade, mesmo na hipótese de inúmeros profissionais que os possam prestar tais serviços, cada um o fará à sua maneira, neles imprimindo uma característica pessoal.

A contratação de serviços de assessoria jurídica pela Administração Pública seja por meio de profissional de pessoa física, ou mesmo jurídica, como no caso em tela, reveste-se de singularidade na medida em que exige do profissional notório saber jurídico e desenvoltura, para não levar ao colapso a atividade desenvolvida pelo administrador público que, por tal motivo, deve depositar total confiança especial naquele contratado.

Vale transcrever parte do voto do Ministro Carlos Mário Velloso, acolhido por unanimidade por seus pares no STF, por ocasião do julgamento do RHC 72.830-8-RO, negando a existência de infração na contratação de advogado para a defesa do Estado junto aos Tribunais Superiores:

“Acrescente-se que a contratação de advogado dispensa licitação, dado que a matéria exige, inclusive, especialização, certo que se trata de trabalho intelectual, impossível de ser aferido em termos de preço mais baixo. Nesta linha, o trabalho de um médico operador. Imagine-se a abertura de licitação para a contratação de um médico cirurgião para realizar delicada cirurgia num servidor. Esse absurdo somente seria admissível numa sociedade que não sabe conceituar valores. O **mesmo pode ser dito em relação ao advogado, que tem por missão defender interesses do Estado**, que tem por missão a defesa da res publica.” (grifamos).

No caso em estudo, ainda que se cogitasse não haver singularidade no objeto contratual, o que se admite apenas *ad argumentandum*, já que resta claro que a própria natureza dos serviços prestados pelo profissional do Direito é singular, e importante destacar que o rol de situações elencadas pelo legislador, aptas a ensejar a contratação direta por inexigibilidade de licitação, estão dispostas em *números apertus*, ou seja, estão listadas de forma exemplificativa, de forma a contemplar outras situações onde há inviabilidade de competição.

Nesta esteira, não há como conceder a possibilidade de competição entre profissionais do Direito, pois cada um é dotado de qualidades, de técnica e conhecimento, enfim de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a cada um, possibilitando a contratação com fundamento no com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93, quando houver inviabilidade de competição.

### **3.2. DA ESPECIALIZAÇÃO**

A própria Lei nº. 8.666/93, em seu art. 25, § 1º, estabelece o que vem ser a notória especialização detida por profissional ou empresa no campo de sua especialidade, no caso em exame, os serviços profissionais de advocacia, cujo desempenho anterior,

experiência e equipe técnica, dentre outros, permitida inferir que o seu trabalho é essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto do presente contrato.

É quase unânime que o conceito de notória especialização traz em si mesmo certa propensão à ambiguidade. Tem-se embutido aí, para alguns, a característica de exclusividade. A ser verdade isso, seria redundante o inciso I do art. 25 da referida Lei, restando inútil a previsão do inciso II. Neste contexto, corrobora a jurisprudência do TCU quando ao assunto, calcada no destacado voto do Ministro Carlos Àtila Álvares da Silva, constante da decisão – TCU nº. 565/95, parcialmente transcrito a seguir:

“Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente a inexigibilidade de licitação, **a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto**. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha ‘notória especialização’: **será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar**. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga” (grifamos)

Por isso mesmo, permitindo-nos reafirmar o que foi dito, não é de se admitir que a notória especialização requeira, necessariamente, o caráter de exclusividade. E, dessa forma, não se está aqui a defender que somente a empresa **VIEIRA & GUIMARÃES ADVOGADOS ASSOCIADOS** poderia ser a única a executar, de forma competente, os serviços objetos do ajuste. Pode haver outros. Mas a competição entre eles encontraria óbices práticos, estratégicos e, quiçá legais, como já apontados anteriormente quando ao conflito entre o Estatuto da OAB e a Lei de Licitações.

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

Art. 25.  
(...)

§ 1º **Considera-se de notória especialização** o profissional ou empresa **cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica**, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, **permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato**. (grifo nosso).

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

No caso em análise vê-se que a empresa habilitada nos autos são dotado de

especialização em gestão de políticas pública, (notória especialização decorrente dos estudos acadêmicos), **atestados de capacidade técnica (notória especialização decorrente experiências, do desempenho anterior, da empresa)**, que a meu ver são documentos suficientes a qualificá-los, ou seja, sociedade e equipe técnica, como detentores de notória especialização conforme preconizado no § 1º, do art. 25, da Lei n. 8.666/93.

SÚMULA N. 04/2012/COP

O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933-6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: “ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal.” Brasília, 17 de setembro de 2012. - OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Presidente JARDSON SARAIVA CRUZ Relator - (DOU de 23/10/2012, pg. 119, Seção 1)

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

RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.332 - RS (2010/0080667-3)

RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

RECORRENTE : ÉLBIO DE MENDONÇA SENNA

ADVOGADO: JOSÉ ALEXANDRE BARBOZA JUNQUEIRA E OUTRO(S)

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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

(...)

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

4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.

5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, **é lícito ao administrador, desde**

**que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.**

7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa. Brasília/DF, 12 de novembro de 2013 (Data do Julgamento).  
NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. MINISTRO RELATOR

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a legalidade da contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação com base no art. 25 II c/c art. 13, inciso III e V, da Lei 6.888/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais, conforme é o caso em análise.

#### **4. DO PARECER**

Diante do exposto opina-se pela **legalidade** da contratação por inexigibilidade de licitação do escritório de advocacia **VIEIRA & GUIMARÃES ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrita no CNPJ sob o nº **22.137.729/0001-47**, com fundamento no **art. 25, II c/c art. 13, III e V, ambos da Lei nº 8.666/93**, conforme documentação em apenso aos autos. Com a observância de que o escritório contratado não entre em conflito com a Procuradoria Jurídica do Município devidamente instalada, devendo coexistir em verdadeira harmonia.

Por fim, ressalte-se que o presente parecer tem caráter opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão, consoante entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.078, da Relatoria do eminente Ministro Carlos Veloso. É o parecer.

São João do Araguaia, 07 de janeiro de 2021.

**MARCEL HENRIQUE OLIVIERA DUARTE**

Procurador