

PARECER JURÍDICO S/N

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE MAGALHÃES BARATA-PA

**ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA
MEDIANTE PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

**EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E
ASSESSORIA JURÍDICA PARA A CÂMARA
MUNICIPAL DE MAGALHÃES BARATA-PA.
NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS.
PREÇO ADEQUADO AO VALOR DE MERCADO.
VIABILIDADE JURÍDICA.**

1) RELATÓRIO

Trata-se consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Magalhães Barata-PA, quanto à possibilidade de contratação direta do escritório de advocacia MONTEIRO E FERNANDES ADVOGADOS ASSOCIADOS, mediante inexigibilidade de licitação, para atendimentos das demandas especializadas da Casa de Leis.

Os autos vieram instruídos com documentos diversos, dentre os quais se ressalta: a solicitação e justificativa da contratação a ser efetuada; despacho informando a existência de dotação orçamentária e documentos de qualificação técnica e jurídica da empresa a ser contratada.

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cumpre salientar que o presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido à exame, no que tange aos contornos jurídicos formais do procedimento em apreço, de modo que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem exame técnico do órgão solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e a especificidade/cumulação do objeto do certame.

Pois bem. O dever de licitar encontra-se insculpido no art. 37, XXI da Constituição Federal, configurando limitação imposta à administração pública, em todos os seus níveis, com o objetivo de garantir a proposta mais vantajosa na aquisição de bens ou contratação de serviços pelo Poder Público.

Nesse sentido, os procedimentos necessários à escorreita realização dos certames licitatórios e das contratações entre a administração pública e os particulares estão previstos na Lei nº 8.666/93 e nas demais normas pertinentes, de acordo com as particularidades de cada modalidade.

Entretanto, há casos em que o procedimento licitatório prévio pode ser mais nocivo ao interesse público do que sua efetiva realização, seja pela demora do procedimento, pela inconveniência ou impossibilidade de realização do certame, entre outros.

Dessa forma, a Lei nº 8.666/93 estabelece as hipóteses em que a licitação será dispensada ou inexigível, consoante elencado em seus artigos 17, 24 e 25.

A inexigibilidade de licitação aplica-se aos casos em que houver inviabilidade de competição, em razão da unicidade ou singularidade do serviço ou da pessoa, que conduz à impossibilidade lógica de disputa.

Nesse sentido, o art. 25 da Lei nº 8.666/93 enumera, de forma não exaustiva, as hipóteses em que será inviável a realização do certame licitatório, dentre os quais a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização. Vejamos:

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.

§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.

Complementarmente, o art. 13 da Lei de Licitações prevê que são considerados serviços técnicos especializados os de assessoria e consultoria, bem como patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas:

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;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

A natureza singular, afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade

não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma".

Assim, a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns. Escreveu Hely Lopes Meireles:

"...Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de confiabilidade por determinado profissional ou empresa cuja especialização seja reconhecida.."

Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Outro aspecto do termo refere-se ao modo de executar o serviço. Necessário se faz, ainda, que o sujeito execute de modo especial o objeto, o que é, em síntese, o que busca a Administração Pública: a execução do serviço de modo particularizado, de forma a assegurar seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.

Sobre este aspecto, traz-se à colação a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos, este, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou

artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidades, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito "A" ou pelos sujeitos "B" ou "C", ainda que todos os estes fossem pessoas de excelente reputação. É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenho despertem no contratante a convicção de que, para o caso, são presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhes a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso".

A importância do modo de executar o objeto do contrato, que influencia, conseqüentemente, o resultado, é fato percebido pelos Tribunais de Contas, como podemos observar da decisão abaixo transcrita, da lavra do Conselheiro Humberto Braga, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro:

"Contrato. Prestação de serviços de consultoria. Notória especialização. A notória especialização como motivo determinante da dispensa formal de licitação configura-se quando os serviços a serem contratados pela Administração tiverem características de notável singularidade no modo da prestação ou resultado a ser obtido, suscetíveis de execução somente por determinados profissionais ou firmas de reconhecida e correspondente especialização. (RTCE 21, p. 165).

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Desse modo, vislumbra-se que o rigor da lei tem sido abrandado no caso concreto, com vista sempre a buscar o pronto atendimento do interesse público, evitando excessos e rigorismos que possam ser mais prejudiciais do que produtivos.

Ademais, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento quanto à possibilidade de contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública mediante inexigibilidade de licitação. Vejamos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 13, V, E 25, II, DA LEI Nº 8.666/1993. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

[...]

3. Necessidade de conferir segurança jurídica à interpretação e aplicação dos dispositivos legais objeto da presente ação, mediante o estabelecimento de critérios e parâmetros dentro dos quais a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, estará em consonância com os princípios constitucionais da matéria, especialmente a moralidade, a impessoalidade e a eficiência. Precedentes: Inquérito 3.074, j. em 26.08.2014; MS 31.718, j. em 16.05.2018

4. Necessidade de procedimento administrativo formal (art. 26 da Lei nº 8.666/1993). Como todos os contratos celebrados mediante inexigibilidade de licitação, também a contratação direta de serviços advocatícios sob esse fundamento deve observar, no que couber, as exigências formais e de publicidade contidas na legislação de regência, especialmente o dever de motivação expressa, a fim de permitir a

verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

5. Notória especialização do profissional a ser contratado (art. 13, V, da Lei nº 8.666/1993). A escolha deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado (e.g. formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, experiência bem-sucedida em atuações pretéritas semelhantes).

6. Natureza singular do serviço (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993). O Objeto do contrato deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende. Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. Existência de característica própria do serviço que justifique a contratação de um profissional específico, dotado de determinadas qualidades, em detrimento de outros potenciais candidatos. Precedente: AP 348, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006.

7. Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público . A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra , a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente , caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante

inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.

8. Contratação pelo preço de mercado. Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmam objetividade à análise (e.g. comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo).

Estabelecidas tais premissas, observa-se que no caso em tela, a Câmara Municipal de Magalhães Barata objetiva a contratação direta do escritório em análise, para a prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica especializada em Direito Público, com o intuito de acompanhar e assessorar os trâmites administrativos em favor do órgão legislativo, mediante procedimento administrativo.

Nesse sentido, em relação aos serviços contratados, não há dúvidas de que se tratam de serviços técnicos que se incluem no rol do art. 13 da Lei de Licitações, por estarem contemplados em mais de uma das hipóteses legais, tais como estudos técnicos, planejamentos, pareceres, e avaliação em geral, assessoria e consultoria técnica, patrocínio ou defesa de causas administrativas e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Outrossim, no que tange à notória especialização o art. 25, § 1º da Lei 8.666/93 define que:

"Considera-se 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e

indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato."

Nesse ponto, observa-se que a sociedade advocatícia a ser contratada apresenta alto grau de qualificação, incluindo especialização com atuação perante outros municípios e ainda junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Tribunal de Contas do Estado do Pará e Tribunal de Contas da União, satisfazendo o requisito da notória especialização.

Ressalte-se ainda que a Câmara Municipal de Magalhães Barata não dispõe de profissionais habilitados em seu quadro, atualmente, de modo que resta evidente a necessidade da contratação aludida para a regular atividade funcional do órgão, que demanda o acompanhamento e patrocínio por escritório especializado.

Portanto, a empresa a ser contratada apresenta as características de qualificação exigidas, tais como singularidade, tanto do objeto quanto do sujeito, pela relação de confiança, além da notória especialização e adequação dos serviços ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, justificando a inviabilidade da licitação e, via de consequência, tornando inexigível o processo licitatório.

Finalmente, cumpre observar que o valor do contrato se amolda aos preços praticados no mercado, para prestação de serviços técnicos jurídicos especializados, bem como se amolda à realidade do Município de Magalhães Barata.

Ante as razões aludidas, conclui-se pela viabilidade jurídica da contratação direta do escritório de advocacia MONTEIRO E FERNANDES ADVOGADOS ASSOCIADOS, mediante inexigibilidade de licitação, visto que preenchidos os requisitos de singularidade do objeto, notória especialização da empresa a ser contratada, insuficiência dos serviços jurídicos ora existentes na Câmara Municipal e preço compatível com o praticado no mercado; com fundamento no art. 25, II e art. 13, III e V da Lei nº 8.666/93.

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica da contratação direta do escritório de advocacia MONTEIRO E FERNANDES ADVOGADOS ASSOCIADOS, mediante inexigibilidade de licitação, visto que preenchidos os requisitos de singularidade do objeto, notória especialização da empresa a ser contratada, insuficiência

dos serviços jurídicos ora existentes na Câmara Municipal e preço compatível com o praticado no mercado; com fundamento no art. 25, II e art. 13, III e V da Lei nº 8.666/93.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato. Não se incluem no âmbito de análise desta consulta os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

É o parecer.

S.M.J.

Magalhães Barata-PA, 13 de janeiro de 2021.

Marcus Cesar Silva do Nascimento Junior

OAB-PA N.º 22.851