



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER JURÍDICO N°. 021/2021/PJ/PMNP

PROCESSO ADM. N°. 021/2021-PMNP
PROCESSO LICITATÓRIO N° 1301001/2021
MODALIDADE INEXIGIBILIDADE N° 002/2021



OBJETO: CONTRATAÇÃO SOCIEDADE DE ADVOCACIA SEDIADA NA CAPITAL DO ESTADO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ASSESSORIA E CONSULTORIA ADMINISTRATIVA/JURÍDICA, VOLTADA PARA AS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, MEDIANTE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

O presente parecer tem o intuito de atender a solicitação feita pela Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, representada pelo Secretário Municipal, para análise do Processo e Minuta da Proposta e seus Anexos, pertinentes à Contratação, cujo objetivo é a prestação de serviços jurídicos especializados para a Prefeitura Municipal de Novo Progresso.

Trata-se de análise de possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II da Lei de Licitações.

Em análise aos documentos acostados conclui-se que há luz do art. 25, II da Lei 8.666/93 o procedimento é inexigível.

O art. 25 da Lei n°. 8.666/93, em seus incisos, traz os casos em que não se exige a realização de licitação. Frise-se que o rol em referência é taxativo, exauriente, não podendo ser ampliado por vontade do Administrador. Ademais, tratando-se de direito excepcional, sua interpretação deve ser restritiva, conforme princípios consagrados da Hermenêutica Jurídica.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Assim, feitas tais considerações, passamos a analisar a questão que exsurge dos autos, respeitantes ao conceito de "serviços especializados", "profissionais de notória especialização" e "serviços de natureza singular", que nortearam o parecer.



Assim, temos três requisitos a serem cumpridos: a) **o legal**, referente ao enquadramento dos serviços no rol exauriente do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (serviço especializado), b) **o subjetivo**, consistente nas qualificações pessoais do profissional (notória especialização) e c) **o objetivo**, consubstanciado na singularidade do objeto do contrato, ou seja, do serviço a ser contratado.

Antônio Roque Citadini esclarece que os serviços especializados, à que alude a lei, são aqueles expressamente previstos no art. 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam: estudos técnicos, planejamento e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Assim, a *mens legis* quis permitir a contratação direta de tais profissionais, inexigindo o procedimento licitatório, tendo em vista a "impossibilidade lógica" de a Administração pretender o melhor serviço pelo menor preço, nessas condições.

Tal "impossibilidade lógica", na expressão de Hely Lopes Meirelles, deve ser analisada em seu duplo aspecto: o primeiro consiste no grau de renome atingido por esses profissionais, a ponto de sua autoridade no assunto se ter tornado notória. Perde-se, assim, a necessária competitividade, essência da licitação, tendo-se em vista que todos atingiram um mesmo patamar de eficiência técnico-científica, tornando-se quase impossível optar-se por um ou por outro, mediante a análise pura e simples de sua competência profissional. Por outro lado, atingido tal patamar, surge o desinteresse desses profissionais em se submeterem à licitação, que se presta, grosso modo, à análise de seu trabalho e preço.

Nesse sentido, os serviços advocatícios podem ser classificados como "serviços singulares", isto é, serviços técnicos especializados.

Constituindo 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-





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



científico da Administração, singulariza-se o serviço, fundamentando sua inexigibilidade.



Já se discutiu muito sobre a possibilidade da contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, mas nosso entendimento sempre foi pela possibilidade jurídica, desde que fossem observados alguns requisitos específico. Desde o surgimento da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993), muito se debatia sobre esse tema, pelo que se tinham entendimentos favoráveis, assim como, embora em minoria, alguns entendiam pela impossibilidade, entretanto, a Lei nº 14.039/2020, trouxe mais luz ao tema, pois trata especificamente da matéria.

Antes da Lei 14.039/2020, não havia qualquer norma legal que tratasse especificamente da contratação dos serviços de advogados pela Administração Pública. Toda a regulamentação da matéria decorria de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, entretanto, para preencher essa lacuna legal, foi editada a Lei n. 14.039, de 17 de agosto de 2020, que altera a Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto Jurídico da Advocacia e da OAB).

A nova lei incluiu o art. 3º-A no Estatuto da Advocacia, cujo caput prevê que "Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei".

Além disso, a recém criada legislação estabelece o parágrafo único, que repete quase que na integralidade um dispositivo já existente na Lei 8.666/1993: § 1º, do art. 25, senão vejamos, como ficou a nova redação do Estatuto da Advocacia:

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

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



O objetivo da nova Lei é, à evidência, classificar os serviços de advocacia como singulares a priori, independentemente do caso concreto.

Desse modo, busca-se inserir indiretamente os serviços de advocacia no rol dos “serviços técnicos profissionais especializados” previstos no art. 13, da Lei n. 8.666/1993[1], cuja contratação em tese, pode ser feita por “inexigibilidade de licitação”, nos termos do art. 25, inc. II, da mesma lei.



Esse raciocínio tinha sido esposado pela jurisprudência do STJ. Com base no art. 25, II, c/c art. 13, II, da Lei 8.666/93, quando a Corte entendeu diversas vezes que a contratação de serviços de advogado acarreta hipótese de inexigibilidade de licitação. Colaciono:

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).





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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).

Ao se falar em notória especialização, tenho que é a situação de uma sociedade de advocacia, ou profissional da área, reconhecido pela excelência e especialização dos serviços prestados **(portador inclusive de atestados de capacidade técnica na área), além da longevidade de atuação no mercado.** No julgado abaixo temos um exemplo disso. Posto que se refira a escritório contábil, a tese jurídica adotada **vale também para as bancas de advogados:**

PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA RELATIVA A FATOS E PROVAS. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ.

1. Em verdade, a contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve estar vinculada à notória especialização do prestador de serviço, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e que é inviável a competição entre outros profissionais.

2. No caso dos autos, o tribunal de origem reconheceu a notória especialização e a singularidade do escritório contábil dentro daquela municipalidade com base na análise dos fatos e das provas, de modo que a reforma do acórdão vergastado demandaria o





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



reexame do contexto fático-probatório, não a mera qualificação jurídica deste.

3. Nesse contexto, inafastável subsiste o Enunciado n. 7 da Súmula desta Corte.

4. Agravo regimental não provido.

(STJ, T2 - Segunda Turma, AREsp 20.469/GO, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 06/09/2011, p. DJe 14/09/2011).

Ao julgar o REsp 1.192.332/RS, a Primeira Turma do STJ tornou a debruçar-se sobre o tema. No caso, um advogado foi condenado pelo TJRS pela prática de ato de improbidade, em face de ter sido contratado pelo município de Chuí para a prestação de assessoramento jurídico sem que tivesse sido realizada prévia licitação. Na oportunidade, o STJ afastou a tipificação do ato ímprobo tendo por base a argumentação consignada no voto do relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Pelo seu interesse para este estudo, reproduzo-a aqui:

[...] 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).

Significa dizer que, para o STJ, não há que se falar em ato de improbidade na espécie, dado que os serviços advocatícios encontram-se entre as hipóteses que autorizam, excepcionalmente, a contratação direta pela Administração Pública com fundamento na inexigibilidade de processo licitatório.

Vejamos também o que entendia o STF sobre o tema, que já entendia, antes do advento da nova lei, sobre a possibilidade legal, embora estabelecesse alguns requisitos:





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

STF. 1ª Turma. Inq 3074, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 26/8/2014.

Destaco ainda que a Corte Suprema já firmou o entendimento de que "São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei no 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação.

Além do recente entendimento majoritário sobre o tema debatido até então, relembro que em outros julgamentos mais antigos, donde se julgavam atos de improbidade pela contratação de advogados mediante inexigibilidade de licitação, a Corte já havia decidido pela não incidência da norma sancionadora, afastando, não apenas os atos de improbidade administrativa da Lei 8.429/92 como também as condutas típicas de índole criminal, a exemplo daquelas previstas nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/93, conforme os julgados que apresento:

ACÇÃO 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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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).

EMENTA: I. 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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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).

Por conseguinte, segundo o STF, os serviços advocatícios, quando prestados por profissionais ou por bancas de notória especialização, fundamentam a inexigibilidade de sua licitação, a afastar a tipificação dos crimes licitatórios previstos na Lei 8.666/93.

A Administração Pública, com vistas a satisfazer o interesse da sociedade, necessita desincumbir-se de múltiplas atividades em campos diferentes. Daí decorre a necessidade de contratar com particulares, a fim de obter os bens ou serviços imprescindíveis para a gestão do Estado. Nessas hipóteses, a Constituição de 1988 erigiu como regra a realização de prévio procedimento licitatório (CF, art. 37, XXI), de tal arte que fique assegurada - a um só tempo - a impessoalidade e a obtenção, em regime concorrencial, da maior vantagem possível para o Poder Público.

A licitação é regra, entretanto, que comporta ressalvas. Surgem, assim, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, que têm o condão de permitir a contratação direta com a Administração, desprezando-se o certame licitatório. São casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (dispensa), ora pela mera inviabilidade da competição (inexigibilidade).

Doutrinariamente, 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.

Ao longo deste parecer, fica demonstrado que esse pensamento doutrinário vem sendo majoritariamente adotado pelos tribunais superiores. Tanto STF quanto STJ entendem que a prestação de serviços advocatícios, quando comprovadamente realizados por profissionais ou escritórios de notória especialização, inviabilizam a competição, em face da singularidade intelectual que a atividade de





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



assessoramento jurídico encerra, inclusive pelos recentes posicionamentos e ainda pela expressa previsão legal trazida pela novel legislação. Dessa feita, por ser inviável a disputa, o certame é inexigível.

A consequência, no plano jurisprudencial, é que, se os serviços advocatícios atendem aos requisitos legais que permitem a contratação direta com o Poder Público, não se pode falar em ato de improbidade na atitude do administrador que contrata advogado sem licitação.

Conclusão idêntica se dá em relação aos crimes licitatórios, em relação aos quais atipicidade da conduta fica afastada por força da inexigibilidade da licitação aplicável à espécie.

Da análise dos autos, verifica-se com a documentação anexada, comprova que a contratanda preenche os requisitos legais para contratação mediante inexigibilidade de licitação bem como comprova notória especialização. Nesse sentido, a contratanda comprava mediante vários documentos, possuir capacidade técnica e especialidade no assessoramento e acompanhamento de prestação de contas públicas junto aos órgãos de fiscalização, bem como ações judiciais pertinentes à matéria, aproveitando-se ainda a experiência dos sócios da pessoa jurídica.

Vale ressaltar que no município de Novo Progresso é carente da existência de escritório jurídico especializado em administração pública, de sorte que há a necessidade de contratação de profissionais com experiência na área, que assim o comprove, especialmente quando atestado por outros entes municipais.

Leve-se em conta ainda que esta contratação visa atender aos interesses do Município, sendo necessário para o bom andamento da Administração Pública Municipal.

Diante disso há de se valer de referenciais, dos quais, atestados de capacidade fornecidos por outros entes públicos, como de fato foi apresentado.

Ademais Como visto, além da notória especialização dos sócios da pessoa jurídica contratada, ainda há de se reconhecer a singularidade da natureza do serviço que justifica, *ipso facto*, a excepcionalidade da inexigibilidade. Essa singularidade consubstancia-se, no ensinamento de Antônio Roque Citadini, no fato do objeto do contrato ser de natureza pouco comum, com razoável dose de complexidade, de tal forma





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



individualizadora, que justifique a dispensa de todo o procedimento licitatório.

Como conclusão, fica o parecer favorável à realização da contratação para os fins aqui estabelecidos, pela inexigibilidade.

Este é o parecer, s.m.j. ficando, no entanto, submetido à apreciação do Senhor Prefeito Municipal para quaisquer considerações, com ênfase no sentido de que o Processo em apreço encontra-se, portanto, dentro das formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos, salvo melhor justificativa, restringindo-se aos aspectos legais, resguardando-se o julgamento dos critérios de conveniência e oportunidade para a autoridade administrativa.

É o parecer que se submete à consideração superior.

Novo Progresso/PA, 15 de janeiro de 2021.

Edson da Cruz da Silva
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 14.271
Portaria nº. 012/2021 - GPMNP

