



**PODER PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 20210405/01-PMB

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (ART. 25, II, LEI 8.666/93)

PROCESSO LICITATÓRIO: INEXIGIBILIDADE N. 6/2021-070401

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO PROCESSUAL, EM TODOS OS GRAUS DE JURISDIÇÃO, DE AÇÃO JUDICIAL COM O FITO DE APURAR E REAVER AS DEDUÇÕES INCONSTITUCIONAIS REALIZADAS PELA UNIÃO NOS REPASSES MENSIS DAS COTAS DO FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS, PARA O MUNICÍPIO DE BREVES/PA.

REQUISITANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES-PA. CONTRATAÇÃO DA EMPRESA **PINHEIRO E MELO ADVOGADOS ASSOCIADOS** NA MODALIDADE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II DA LEI 8.666/93.

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido para análise e manifestação jurídica, quanto a viabilidade de contratação da pessoa jurídica denominada de **PINHEIRO E MELO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrita no CNPJ sob nº: 07.333.477/0001-38, para elaboração e acompanhamento processual, em todos os graus de jurisdição, de ação judicial com o fito de apurar e reaver as deduções inconstitucionais realizadas pela União nos repasses mensais das cotas do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, para o Município de Breves/PA, através de contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25, inciso II, da Lei Federal n 8.666/93.

A presidência da Comissão Permanente de Licitação de Breves encaminhou para esta assessoria para análise e parecer.

Relatado o pleito passamos ao parecer.



**PODER PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

II- ANÁLISE JURÍDICA.

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se contratar por INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO pretendida, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“Art. 37 [...]

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.”.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

Dessa forma, Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos



**PODER PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no **art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93**. Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25 da mesma Lei, 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 artigo 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.”



**PODER PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 25, 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 atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, **em razão da singularidade do objeto da futura contratação e da infungibilidade dos serviços e do prestador.**

O inciso II do mencionado art. 25, prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados referenciados no art. 13 da LLC. Vejamos:

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

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico; (GRIFEI)”

Ademais, a lei apresenta como requisitos para contratação, como ensina o doutrinador *JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO*, em seu *Manual de Direito Administrativo*, 23ª edição, páginas 293-294, o seguinte sobre tais requisitos:

a) Serviços Técnicos Especializados. “O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica”.

b) Notória Especialização. “aqueles que desfrutam de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve ter vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.”

c) Natureza Singular. “Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor.” Neste ponto, o autor cita EROS ROBERTO GRAU que afirma: “singularidade são os serviços porque



**PODER PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.”

Em consonância ao todo mencionado *Hely Lopes Meirelles* é bastante preciso, vejamos:

[...] a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato.

Acertados são os entendimentos dos doutrinadores, eis que o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO sumulou a matéria com o seguinte enunciado:

“SÚMULA Nº 039/TCU

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos especializados, ocasião em que as premissas apresentadas acima levam a concluir ser perfeitamente possível a contratação de tais serviços.

Dentre os serviços técnicos cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços de patrocínio e defesa de causas judiciais ou administrativas (art. 13, V). Vê-se, portanto, que a própria lei especifica os casos de exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação para esses casos. Não se trata de dispensa, porquanto dispensa pressupõe que a licitação seja exigível, mas que, por um ato de outorga do Poder Público, em certos casos, se aceite uma contratação sem que a mesma tenha sido realizada.

No caso do art. 25, especialmente do inciso II, que trata dos serviços advocatícios, objeto do presente estudo, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços



**PODER PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

advocatícios sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação com submissão à ordem legal. Significa 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. Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

Portanto, sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja, a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante.

2.1- DA SINGULARIDADE DO OBJETO

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços advocatícios que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência do advogado e liberdade na prestação de serviços.

Dessa forma, tem-se que a singularidade que a Lei de Licitações se refere, está ligada ao fato de que o serviço do advogado não é possível ser comparado. Na realidade, a Advocacia é uma atividade que exige obediência às formas, ritos e procedimentos, mas que não exige padronização de serviço. Cada profissional tem um jeito todo particular de advogar, e é praticamente impossível comparar o serviço de um advogado com o de outro, ou de uma sociedade de advogados com a de outra. As particularidades da profissão e a confiança que se deposita em determinado advogado revelam a natureza personalíssima de seu trabalho.

Com efeito, os serviços advocatícios são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Assim, embora não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, entendemos que, no caso em tela, há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir no Município mão-de-obra especializada, com grande



**PODER PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

experiência em Administração Pública, para realização de trabalhos jurídicos como elaboração a defesa dos interesses, sem prejudicar o funcionamento diário e regular do município.

Ressalta-se ainda, que em agosto de 2020, foi promulgado a *Lei nº 14.039/2020*, que permite a dispensa de licitação para contratação de serviços jurídicos e de contabilidade pela Administração Pública, referente a natureza técnica e singular dos serviços prestados, decorrente de desempenho anterior, estudos e experiência e outros requisitos, acrescendo-se o *Art.3-A do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)* passando a vigorar da seguinte forma:

“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.”

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade de contratação dos serviços advocatícios com base no art. 25, II; art. 13, inciso II, III e V, da Lei Federal nº 8.666/93 c/c Art. 3º - A, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, visto que, no caso concreto, pelos atestados de capacidade técnicas juntados nos autos comprovam os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

Ressalte-se, por fim, quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

III- CONCLUSÃO

Ante o exposto, o fundamento usado para contratar tem previsão legal nos art. 25, II; art. 13, inciso II, III e V, da Lei Federal nº 8.666/93 c/c Art. 3º - A, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, atendidos os critérios definidos na Súmula 39 do TCU, em conformidade



**PODER PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

com a doutrina citada, que apresenta detalhamento dos requisitos necessários à contratação, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela possibilidade da contratação por inexigibilidade de licitação para prestar serviços profissionais de para elaboração e acompanhamento processual, em todos os graus de jurisdição, de ação judicial com o fito de apurar e reaver as deduções inconstitucionais realizadas pela União nos repasses mensais das cotas do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, para o Município de Breves/PA, através de contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25, inciso II, da Lei Federal n 8.666/93, com observância do rito previsto no art. 26 do mesmo dispositivo legal, inclusive realizando as publicações de praxe na imprensa oficial para eficácia do ato.

Analisada a minuta do contrato apresentada constata-se que está em conformidade com a lei de licitações, nos termos deste parecer.

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer foi feita sob o prisma estritamente jurídico-formal observadas na instrução processual e na minuta de contrato, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico pertinentes, preços ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

É o parecer!

Breves – PA, 14 de abril de 2021.

CARLOS EDUARDO RESENDE DE MELO
Procurador-Geral do Município de Breves
Portaria n. 008/2021 - OAB/PA n. 13.271