



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

PARECER Nº 1127/2020 – PMA

PARECER JURÍDICO

INTERESSADA: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

REF.: INEXIGIBILIDADE Nº 06/2020-0002-SEMA/CPL/ – PMA

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO, VIA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, PARA PRESTAR SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

ÓRGÃO SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de contratação de pessoa física para prestação de Serviços Técnicos Especializados em Consultoria e Assessoria Jurídica com especialidade em Direito Público Administrativo para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, conforme justificativa assinalada pela presidente da CPL.

Foi encaminhado para análise justificativa da CPL e minuta do contrato. Aduz, já justificativa para contratação que *“a Secretaria Municipal de Saúde precisa ininterruptamente do acompanhamento jurídico nos atos praticados no dia a dia pela gestão da Secretaria quanto na atuação das Equipes de Referência dos equipamentos públicos, em todos os seus níveis de complexidade”*.

Informa, por fim que o profissional escolhido é *“o advogado ANTÔNIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO, brasileiro, divorciado, inscrita na OAB/PA Nº 004572, residente na cidade de Santarém – Pará, que apresentou proposta com valor compatível com os preços de mercado, além de curriculum vitae comprovando formação e experiência na área do direito público e social”*.



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

II – ANÁLISE JURÍDICA

Esclareça-se, inicialmente, que a licitação é a regra geral para efetivar contratação de bens e serviços para a administração pública, como bem sabido. Contudo, casos há em que não existe possibilidade concreta de definição, de comparação e de julgamento por critérios objetivos, pois nem sempre licitar conduz à contratação mais eficiente. Da mesma forma que a licitação deve ser a regra quando houver possibilidade de competição entre os interessados, a inexigibilidade também será quando a competição for inviável, não só por força do próprio objeto e natureza do contrato, mas por expressa previsão legal neste sentido, apta a autorizar a contratação direta diante da inviabilidade de competição.

Em que pese haver certa controvérsia na contratação de advogados pela Administração Pública, são remansosas as manifestações do Supremo Tribunal Federal referendando o entendimento da possibilidade de inexigibilidade de licitação, ante às características singulares do serviço a ser prestado.

Há de se ter em conta, em primeiro lugar, a necessidade da presença de profissional qualificado para prestar assessoria ao ente público, de forma a privilegiar a eficiência na prestação dos serviços.

Neste sentido, nos contenciosos que têm chegado aos tribunais superiores, inclusive ao Supremo Excelsior, tem-se decidido reiteradamente que os critérios para a contratação de advogado pela Administração Pública são discricionários quanto ao profissional, devendo-se, entretanto, ter como balizas a especialização do contratado e a confiança que o mesmo goza junto ao administrador contratante.

Os julgados do STJ e do STF já consagraram que os serviços de advocacia, por si só, revelam-se como singulares em cada atuação. O serviço já é de natureza singular, cabendo ao contratado demonstrar a notória especialização, expressão que pode ser traduzida como “notória capacidade”.

Esta se afere diante das características pessoais, quais sejam: a formação acadêmica na área, *v.g.*, cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento, bem como o tempo e extensão de experiência. Não se exige um profissional extraordinário e super titulado, mas que seja notoriamente capacitado quando comparado com as demais opções disponíveis, o que revela o caráter absolutamente subjetivo e de confiança que envolve a escolha.



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

Os conceitos e definições dos elementos autorizadores da contratação de serviços jurídicos por meio de inexigibilidade de licitação já foram exaustivamente enfrentados pelo Superior Tribunal de Justiça, se destacando a seguinte decisão, em sede de Recurso Repetitivo:

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. *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).*



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fíncados, 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.¹

Acerca da notória especialização, a Lei 8.666/93 dispõe, de forma objetiva:

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

I -

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.*

¹ Recurso Especial Nº 1.192.332 - RS - Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Recorrente: Élbio de mendonça Senna Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, DJe, 19/12/2013)



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

Singular é o serviço que qualquer um que o preste, o fará de forma particular, incomparável, posto que tocado pela marca pessoal de seu autor, insusceptível de comparação.

Celso Antônio Bandeira de Mello cunhou o seguinte conceito de singularidade para os efeitos da norma em comento:

“(...) 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”²

Renato Geraldo Mendes, em interessante artigo no site da Zênite, mais conhecida e conceituada consultoria de licitações do Brasil (da qual o segundo Agravado é signatário), destaca os dois aspectos da singularidade, objetiva e subjetiva, e que, se todo serviço técnico especializado é singular, tanto pode ser contratado de forma direta pelo permissivo do inciso II do art. 25, da Lei 8.666/93, quanto pelo comando genérico do caput do art. 25, e tece acerca da expressão sob exame as seguintes considerações:

“(...)”

Vamos nos valer da palavra “singular” para compreender que a dimensão normativa pode ser muito maior do que a enunciativa. Apesar de constar apenas no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é possível atribuir ao adjetivo “singular” os seguintes sentidos no contexto da contratação pública:

(...)”

b) A solução (objeto) é singular quando não pode ser reduzida a padrões objetivos de descrição e julgamento, ou seja, é insuscetível de definição, comparação e julgamento por parâmetros ou critérios objetivos, tal como na hipótese prevista nos incs. XIII e XV² do art. 24, e caput do art. 25, todos da Lei nº 8.666/93.

(...)”

² In Curso de Direito Administrativo. 16 ed. Malheiros, São Paulo: 2003, Pág. 50



*e) A pessoa é singular quando reúne determinadas **características pessoais que a individualizam** dos demais profissionais atuantes na mesma atividade, como na hipótese do inc. III do art. 25 da Lei nº 8.666/93.*

*f) Por fim, é possível dizer que toda pessoa **notoriamente especializada** é singular.*

Portanto, é preciso ver o Direito sob uma nova perspectiva. É preciso ir além da dimensão visual que os enunciados parecem proporcionar, pois o que está além dele é muito mais rico e encantador.

*Com base na classificação apresentada, pode-se concluir, por exemplo, que nem todo serviço técnico profissional especializado, de natureza singular, deve ser contratado por inexigibilidade, necessariamente, com base no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93. Tanto pode ser contratado com fundamento do referido preceito quanto com base no caput do citado art. 25. **É fundamental ter a clareza de que todo serviço técnico profissional especializado é singular, o que não implica ter de reduzir tal singularidade ao que está dito no inc. II do art. 25.***

A diferença entre a singularidade prevista no *caput* e a indicada no inc. II do art. 25 ficará por conta do grau de complexidade do serviço, ou seja, se o serviço for revestido de complexidade especial ou extraordinária, demandará, em razão do risco envolvido, profissional ou empresa notoriamente especializado, implicando o pagamento a mais pelo serviço. No entanto, se o serviço é singular (insuscetível de definição, comparação e julgamento por critérios objetivos) e sem complexidade especial, extraordinária, poderá ser contratado com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93. É bom não esquecer que é o caput que condiciona o inc. II do art. 25, e não o contrário.”³

O rol trazido pelos incisos do art. 25 é meramente exemplificativo, conforme ensina Joel de Menezes Niebuhr:

“Da redação dada ao dispositivo em apreço deflui que a inexigibilidade está sempre relacionada à inviabilidade da competição, o que acarreta a impossibilidade de se ultimar o procedimento licitatório. Acrescente-se que as hipóteses a seguir arroladas pelo legislador não são taxativas,

³ <https://www.zenite.blog.br/o-significado-de-singularidade-no-contexto-da-lei-no-8-66693/>



porém meramente exemplificativas, já que utiliza, ao final do ‘caput’ a expressão ‘em especial’, cuja dicção, é evidente, admite outras hipóteses além das explicitamente indicadas.

(...)

Portanto, além dos incisos arrolados no artigo em tela, percebem-se existirem outras situações que poderiam implicar inexigibilidade. Sempre que se constatar a impossibilidade de se realizar licitação pública decorrente de inviabilidade de competição está-se diante de caso de inexigibilidade, independentemente de qualquer previsão legal. A inexigibilidade denota as limitações da licitação pública, demarcando a linha extrema de seus préstimos”⁴.

Para tentar obter um conceito de singularidade do serviço técnico, o mesmo autor leciona:

*“...há certos serviços que demandam prior técnico diferenciado, disposto por poucos, que imprimem nele as suas características pessoais. Tratam-se de serviços cuja especialização requerem aporte subjetivo, **o toque do especialista, distinto de um para o outro, o que o qualifica como singular.** A inexigibilidade impõe-se haja vista a inviabilidade de comparar com objetividade o toque pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, pelo que falece a competição.*

*... os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. **Isto é, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração, outros também podem dominá-la; no entanto todos eles realizam com um traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.***

(...)

⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011, p. 86-94.



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

A notória especialização deve ser apreciada no meio em que atua o profissional, sem que haja razão em pretender que os contratados tenham que ostentar popularidade.⁵

No mesmo sentido o jurista e ex-ministro do STF, Eros Grau:

*“Singulares são porque apenas podem ser prestado, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa... Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realiza-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa.”*⁶

Dessas lições se extrai que a prestação de serviço de assessoria jurídica é, por si e de per si, um serviço dotado de singularidade.

No mesmo diapasão, relembre-se a manifestação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo (OAB – Tribunal de Ética. Processo E-1.355, Rel. Dr. *Elias Farah*), ao considerar eticamente irrepreensível a contratação de advogado, com fulcro no aludido inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1.993, consoante a seguir transcrito:

“Licitação. Inexigibilidade para contratação de advogado. Inexistência de infração. Lei nº 8.666, de 21.06.1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública. Inexigibilidade de licitação para contratação de advogado, para prestação de serviços ‘patrocínio ou defesa’ de causas judiciais ou administrativas. Condição de comprovação hábil, em face da natureza singular dos serviços técnicos necessários, de tratar-se de profissionais ou empresas de notória especialização. Critério aceitável pela evidente inviabilidade de competição licitatória. Pressuposto da existência de

⁵ *Idem*, pp. 90-91.

⁶ GRAU, Eros Roberto. Inexigibilidade de licitação: serviços técnicos-profissionais especializados: notória especialização. *Revista de Direito Público – RDP*, p. 70



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

*necessária moralidade do agente público no ato discricionário regular na aferição da justa notoriedade do concorrente. **Inexistência, na mencionada lei, de criação de hierarquia qualitativa dentro da categoria dos advogados.**(...) Precedente no Processo nº E-1.062.”*

A questão restou completamente pacificada pelo CFOAB, consagrando o entendimento pela possibilidade de exercício da advocacia pública neste regime jurídico, nos termos da SÚMULA N. 04/2012/COP, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 23.10.2012, p. 119, com o seguinte teor:

“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.”

Tal decisão passa, assim, a servir de referencial para toda a categoria dos advogados. Para concluir nessa direção, o conselheiro federal Oliveira destacou, principalmente, a natureza singular da prestação de serviços profissionais na área advocatícia. Citou parecer já aprovado do ex conselheiro Sérgio Ferraz, que afirmou se tratar de trabalho intelectual de alta especialização, *"impossível de ser aferido em termos de preço mais baixo"*.

Postas essas premissas, a contratação do profissional ANTÔNIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO, OAB/PA 4572, preenche os requisitos legais atinentes à inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados, quais sejam: a notória especialização e a singularidade do objeto, sendo os demais elementos de natureza subjetiva, cabendo ao ordenador de despesa da entidade contratante aferi-los.

É assente que, de acordo com eventuais necessidades administrativas, pode o Poder Público Municipal contratar escritórios de advocacia ou advogados externos para a hipótese, inexigindo-se licitação, examinados os aspectos de conveniência e oportunidade.



IV – CONCLUSÃO

Diante do expandido, e com base no que declinado acima, opino pela regularidade e licitude do presente procedimento.

É o nosso parecer, S.M.J.

Alenquer – Pará, 02 de junho de 2020.

MARJEAN DA SILVA MONTE

Advogado

OAB/PA 15.078