



PREFEITURA MUNICIPAL DE
ORIXIMINÁ

ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 503/2023-AJ-PGM

Interessado: Licitação

Assunto: Inexigibilidade de Licitação

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
POSSIBILIDADE DE INEXIGIBILIDADE
CONFORME A LEI 8.666/93. ASPECTOS
FORMAIS. POSSIBILIDADE.**

DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido para análise e manifestação referente a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do Escritório de Advocacia **ALEXANDRE MATTÃO DA SILVA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA CNPJ: 27.912.883/0001-62**, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais em assessoria jurídica para regularização de situações do Município de Oriximiná junto ao Sistema de Administração Financeira – SIAFI em seu subsistema denominado de Cadastro Único de Exigências para Transparências Voluntárias para Estados e Municípios – CAUC, ou possam celebrar convênios com a União Federal, através de seus Ministérios, bem como suas autarquias ou entidades da administração indireta.

Carreou os seguintes documentos:

1. Despacho;
2. Despacho nº 076/2023-SEFIN;
3. OF. Nº 415/2023-PGM;
4. Termo de referência;
5. Justificativa;
6. Despacho;
7. Proposta de serviços;
8. Dotação orçamentária;
9. Autorização do Chefe do Executivo;
10. Documentos pessoais e Ato Constitutivo de Sociedade Unipessoal de Advocacia;
11. Certidões;

É o relatório.

DA MANIFESTAÇÃO PRÉVIA



Os advogados públicos devem prestar consultoria jurídica, ou seja, possuem legitimidade para manifestarem-se somente quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá assessoramento jurídico.

Saliente-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Assim, cabe a assessoria jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de Oriximiná, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

DOS ASPECTOS JURÍDICOS LEGAIS À CERCA DO PROCESSO LICITATÓRIO

A Administração Pública deseja realizar a contratação de empresa especializada em assessoria jurídica, nos termos do Termo de Referência apresentado, bem como, apresentado as justificativas necessárias para a contratação por inexigibilidade de licitação.

Conforme o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, regulamentado pela Lei de Licitações e Contratos n. 8.666/1993, dispõe que a compra ou a contratação de serviço, em regra, deve ser firmado através de processo licitatório, impondo assim, limitação à administração pública, em todos os seus níveis, com o intuito de garantir a proposta mais vantajosa na aquisição de bens ou na contratação de serviços pelo Poder Público, vejamos:

“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.”

Nesse prisma, os procedimentos elementares à escorreita concretização 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 específicas consoantes as particularidades de cada modalidade.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE
ORIXIMINÁ

ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.”

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

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**.

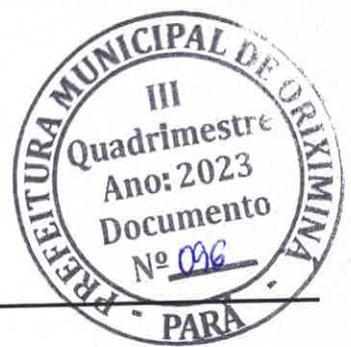
Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25 da mesma Lei, vejamos:

“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.”



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.**

Dentre os serviços técnicos para 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.

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

No caso do art. 25, especialmente do inciso II, que trata dos serviços de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, 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 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 desrespeitar 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.

DA SINGULARIDADE DO OBJETO



Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, que no presente caso, está relacionada aos serviços de assessoria Jurídica que estão sendo solicitados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência do Advogado e liberdade na prestação de serviços.

Desta 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, além disso, as particularidades da profissão estão inerentes a confiança que se deposita no profissional do direito e que **revelam a natureza personalíssima de seu trabalho.**

Assim, os serviços advocatícios são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada profissional, que podem até mesmo ser considerados únicos, pela maneira que lidam com seu trabalho no dia a dia. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Temos então uma definição definida de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, que muito bem define o conceito de serviços singulares, de um modo geral, vejamos:

“São todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe -, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida (2000, p. 470).”

No mesmo sentido a doutrinadora Vera Lúcia Machado D'Ávila se expressa como sendo serviços singulares:

“Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação (In: DI PIETRO, 1994, p. 65).”

Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços advocatícios sejam singulares, **é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para**



a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, cabe ressaltar aqui as lições de Bandeira de Mello:

“[...] A singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de 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, estes, que são precisamente os que a Administração reputa conveniente e necessita para a satisfação do interesse público em causa. (2000, p. 479).”

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.

Destaca-se ainda, que em agosto de 2020, foi promulgado a Lei nº 14.039/2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade, ou seja, é plenamente cabível a dispensa de licitação por notória especialização, decorrente de desempenho anterior, estudos e experiência e outros requisitos. Vejamos:

Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art. 25 ...

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade 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.” (NR).



Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade jurídica da contratação de serviços advocatícios, com fundamentos no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III, da Lei Federal nº 9.666/93, visto que, no caso concreto, pelos atestados de capacidade técnicas juntados nos autos comprovam os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

V – CONCLUSÃO

Posto isto, e diante fatos e fundamentos aqui expostos, essa Procuradoria Jurídica **OPINA**, de forma sugestiva, pela possibilidade da contratação direta, por **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, do Escritório de Advocacia **ALEXANDRE MATTÃO DA SILVA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA CNPJ: 27.912.883/0001-62**, desde que preenchidos os requisitos legais para contratação nos termos exigidos pela Lei 8.666/93 e alterações posteriores.

Por fim, necessário o encaminhamento para o Controle Interno para manifestação.

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico/jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original

É o parecer. S.M.J.

Oriximiná, 22 de dezembro de 2023.

Lia Fernanda Guimarães Farias
Procuradora Geral do Município
Dec. 167/2023