



**PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 0301001/2019**

**INEXIGIBILIDADE N. 06/2019-002-PMC**

**PARECER JURÍDICO Nº 001-L/2019**

**CONSULENTE: PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – PORTARIA Nº 003/2019**

**ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA**

## **I – RELATÓRIO**

Conforme o despacho alhures, a senhora Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), designada pela Portaria n. 003/2019, encaminha, nos moldes do processo epigrafado, para o exame desta Procuradoria Geral deste Município, expediente que versa sobre a possibilidade de contratação de serviços de consultoria e assessoria em serviços advocatícios, por inexigibilidade de licitação.

Dos presentes autos constam proposta de honorários, comprovação do exercício da advocacia privada, cargos públicos exercidos pelo titular da proposta, comprovantes de regularidade fiscal, minuta de contrato, despacho do departamento de contabilidade informando a existência de dotação orçamentária, entre outros, os quais ensejaram a abertura de processo administrativo de licitação.

É o breve relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

De início, evidencia-se que a Administração Pública, como regra, para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, se encontra obrigada a realizar previamente processo licitatório segundo mandamentos legais contidos no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei no 8.666/93 (Lei das Licitações).



Referida obrigatoriedade de licitar se fundamenta, eminentemente, em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de atendimento ao princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade, estando o segundo conceituado no escopo do poder Público em alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

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 publica*.

Entretanto, existem casos em que o gestor da Administração se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, conforme previsto no artigo 25 da Lei n. 8.666/93, caracterizando, portanto, as hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme se vê abaixo:

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

(...)

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. (grifo nosso).

Desse modo, a inexigibilidade de licitar ocorrerá quando for inviável a competição entre os potenciais interessados, dada a singularidade do serviço técnico a ser contratado com profissional de notória especialização.

É que, como asseverado por CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO (Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 12ª ed., p. 468), "se não há viabilidade de competição entre possíveis ofertantes, falta ao procedimento licitatório pressuposto lógico, não havendo, pois, sentido, em a Administração realizá-lo. E isto ocorre quando o objeto é singular."



Na mesma linha, assevera o citado autor, discorrendo sobre a singularidade do serviço a ser contratado:

“Em suma: 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 convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

(...).

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 desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para cada caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso.”

Ainda sobre o assunto, Eros Roberto Grau afirma *in verbis*:

“Isso enfatizado, retomo o fio de minha exposição para salientar, ainda, que, ser singular o serviço, isso não significa seja ele - em gênero - o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam fazê-lo do mesmo modo, com o mesmo estilo e com o mesmo grau de confiabilidade de determinado profissional ou de determinada empresa.

Logo, é certo que os serviços de que cuidamos jamais assumem a qualificação de únicos.

Único é, exclusivamente - e isso é inferido em um momento posterior ao da caracterização de sua singularidade -, o profissional ou empresa, dotado de notória especialização, que deverá prestá-lo.



Porque são singulares, a competição (= competição aferível mediante licitação, segundo as regras do julgamento objetivo) é inviável, nada obstante mais de um profissional ou empresa possam prestá-los. Mas, como devem ser contratados com o profissional ou empresa dotados de notória especialização e incumbe à Administração inferir qual desses profissionais ou empresas prestará, em relação a cada um deles, o trabalho que, essencial e indiscutivelmente, é (será) o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, neste segundo momento, quando a Administração inferir o quanto lhe incumbe, caracterizar-se-á não a unicidade do serviço, porém a unicidade do trabalho de determinado profissional ou empresa, justamente o que deve ser contratado para a prestação do serviço.” (In Licitação e Contrato Administrativo, ed. Malheiros, 1995, pp. 72/73).

Assim, dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível, estão **as assessorias ou consultorias técnicas e os serviços de patrocínio e defesa de causas judiciais ou administrativas**, conforme artigo abaixo:

Art. 13. Para os fins desta Lei, **consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:**

(...)

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)

(...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singular, nos termos acima postos, poderá escolher, de forma discricionária - e devidamente justificada -, o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita.



Desta feita, da análise sistemática do art. 25, inciso II c/c art. 13, incisos II, III e V, observa-se que, materialmente, há possibilidade de se realizar o processo de licitação, porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o certame, a adoção do procedimento nestas 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, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, que, diga-se, comportam requisitos imprescindíveis ao caso em testilha.

*In casu*, a equipe técnica é composta por advogados especializados nos mais diversos ramos do Direito, com justificada experiência na área do direito público (atestado de capacidade técnica – pós graduação), o que induz amplos conhecimentos individuais e coletivos da empresa na área objeto de contratação.

À propósito, quando a lei se refere à singularidade do objeto, a mesma 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 a independência do advogado e liberdade na prestação de serviços.

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

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre advogado e cliente, seja pessoa pública ou privada, é profundamente marcada pelo elemento confiabilidade, principalmente quando estejam envolvidos assuntos da mais alta relevância político-administrativa, como é o caso da prestação de serviços advocatícios.

Indo mais a frente neste caso, a notória especialização do profissional ou da empresa para fins de contratação pela Administração Pública, está delimitada na Lei de Licitações (art. 25, § 1º), vejamos:



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

(...)

§ 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.** (grifo nosso)

No presente caso, vê-se que a empresa habilitada nos autos qualificou equipe técnica dotada de especialização em direito público (notória especialização decorrente dos estudos), sendo apresentado, na oportunidade, diversos atestados de capacidade técnica (notória especialização decorrente experiências) que, sob a avaliação deste Procurador Geral, são documentos suficientes a qualifica-los, na qualidade de sociedade e equipe técnica, como detentores de notória especialização conforme preconizado no § 1º, do art. 25, da Lei n. 8.666/93.

E, de forma diversa, a realização de processo de licitação para contratação de advogado, faria com que a disputa entre estes profissionais ocasionasse a mercantilização da profissão, o que é vedado pelo Código de Ética e Disciplina da OAB (art. 5º), já que considerada como conduta incompatível com o exercício da advocacia, nos termos do art. 34, inc. XXV, do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Aliás, sabe-se também da vedação no que se refere ao oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, em inculcação ou captação de clientela (CED, art. 7º)

Nesse sentido já se manifestou a Ordem dos Advogados do Brasil, ao referir-se que a forma de inexigibilidade de licitação é a que encontra sintonia com os princípios das carreiras jurídicas (inteligência da Súmula no 04/2012/COP), vejamos:



SÚMULA N. 04/2012/COP

O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei no 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933-6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: "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."

Brasília, 17 de setembro de 2012.

OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Presidente JARDSON SARAIVA  
CRUZ Relator

(DOU de 23/10/2012, pg. 119, Seção 1)

Este mesmo entendimento encontra-se consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), vejamos:

RECURSO ESPECIAL No 1.192.332 - RS (2010/0080667-3)  
RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : ÉLBIO DE MENDONÇA SENNA ADVOGADO: JOSÉ  
ALEXANDRE BARBOZA JUNQUEIRA E OUTRO(S) RECORRIDO:  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

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. INVIABILIDADE ESPECIALIZAÇÃO. ADMINISTRADOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)



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).

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

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina, dar provimento ao recurso especial para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa, nos termos do voto do Sr.

Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 12 de novembro de 2013 (Data do Julgamento).  
NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. MINISTRO RELATOR

No mesmo sentido, tem sido adotada a jurisprudência do Colendo Tribunal de Contas da União.



“Numa lapidar síntese da jurisprudência do TCU, sobre as questões tratadas neste sub-título, o Ministro-Substituto, José Antônio B. de Macedo, reportando-se ao voto do MIN. CARLOS ÁTILA, em precedente daquela Corte, registrou que □firmou-se o entendimento de que as contratações da espécie não são necessariamente ilegais, desde que efetivadas para serviços específicos, de natureza não continuada com características singulares e complexas, que evidenciam a impossibilidade de serem prestados por profissionais do próprio quadro da entidade.”

À luz dos fatos e da legislação ora trazida, percebe-se que a contratação direta de advogado para prestar assessoria jurídica por inexigibilidade de licitação é possível, desde que o objeto seja singular e o profissional de notória especialidade.

Na oportunidade, analisando a documentação juntada aos autos deste processo administrativo de forma exaustiva, verifica-se que a empresa a ser contratada é empresa idônea, e seus sócios, são profissionais altamente capacitados para a execução dos serviços pretendidos. Mais do que isso: São profissionais com alta rodagem na área, com vasta experiência, o que os tornam notório do mercado de trabalho que atuam.

As licitações públicas devem ter por base o estudo aprofundado da Lei nº. 8.666/93, pois é esta que regulamenta e define as normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública, de modo que praticamente todos os aspectos relevantes relativos à matéria encontram-se detalhadamente nela regulados. E neste sentido, vejo que a empresa ora proponente demonstra plena observância e habilidade técnica para proceder com a consultoria aos temas prefalados, como também, na confecção de pareceres voltados para a área em comento.

Corroboram-se, portanto, os preceitos legais acima ventilados ao objeto singular e profissional dos prestadores a serem contratados, haja vista terem farta e satisfatória documentação capaz de comprovar a capacidade para tal mister.

Desta feita, entendo que a contratação em apreço é viável por este meio, sem a necessidade de licitação, pelo princípio da inexigibilidade,



para a presente prestação de dos serviços de assessoria e consultoria ao Município.

A referida contratação não traz também, nenhum prejuízo ao Gestor Público maior, de modo que não incorrerá em prática de improbidade administrativa, se proceder com a contratação.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto e estando presente os requisitos ensejadores, amoldados no art. 25, II c/c art. 13, II, III e V, da Lei 9.666/93, como também, na existência de dotação orçamentária, este Procurador Geral Municipal entende ser **JURÍDICAMENTE VIÁVEL** a contratação direta dos serviços ora pretendidos por meio de inexigibilidade de licitação, conforme aferição da singularidade do serviço e da notória especialização do contratado.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Capanema, Estado do Pará, 10 de janeiro de 2019.

**CAIO RODRIGO TEIXEIRA DOS SANTOS**  
**PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO**  
**OAB/PA 21.957-B**