

## PARECER

REQUERIMENTO DE ABERTURA DE  
PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE  
LICITAÇÃO – PRESENÇA DOS REQUISITOS  
LEGAIS – ART. 25 C/C ART. 13 DA LEI 8.666/1993 –  
PRONUNCIAMENTO JURISPRUDENCIAL  
FAVORÁVEL – RECOMENDAÇÃO DE  
CONTRATAÇÃO.

### 1.RELATÓRIO.

Trata-se, na espécie, de interesse do Município de Várzea Alegre, em proceder à contratação de escritório de advocacia para prestação de serviços advocatícios especializados para propor demanda judicial objetivando a contratação de consultoria jurídica para a prestação de serviços profissionais advocatícios para a instauração e o acompanhamento de ação judicial em representação da Prefeitura de Várzea Alegre - CE, para a Recuperação de ativos financeiros que a Administração Federal deixou de incluir na conta do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), reduzindo os repasses à municipalidade.

Questiona-se a respeito de se poder qualificar como **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO** a escolha e a contratação de escritório de advocacia para a prestação de serviço especializado em assessoria jurídica para tal fim.

O escopo do trabalho a ser realizado encontra-se descrito no Termo de Referência e na proposta de serviços apresentada pela pretensa contratada.

No caso sob análise, trata-se dos serviços de recuperação de crédito tributário o que evidencia a necessidade de fazer uma revisão tributária bastante cuidadosa, a fim de analisar quais créditos podem ser recuperados, o que, a meu ver, se **amolda ao disposto no inciso III do art. 13 da lei 8.666/93.**

Por sua vez, o serviço contratado será realizado por um escritório de advocacia e com as recentes alterações legislativas, **os serviços prestados pelos profissionais jurídicos passaram a ser considerado de natureza técnica e singular.** Eis:

LEI Nº 14.039, DE 17 DE AGOSTO DE 2020

Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

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

Ademais, quanto à **notória especialização** do pretense, consta nos autos que já prestou serviços para diversas entidades municipais, possuindo vasta e duradoura experiência na área pública.

Além dos requisitos até aqui dispostos, imprescindíveis à contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993, há de se ressaltar também os elementos dispostos no parágrafo único do artigo 26 da mencionada Lei nº 8.666/1993, a seguir reproduzido:

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

(...)

**II - razão da escolha do fornecedor ou executante;**

**III - justificativa do preço.**

(...)

No caso específico de contratação, a **escolha do contratado** é atrelada ao critério de confiança da Autoridade Ordenadora da Despesa conforme jurisprudência a seguir:

**PREJULGADO DE TESE Nº 011, de 15 de Setembro de 2014.**

**RESOLUÇÃO Nº 11.495**

**Processo nº 201403692-00**

**EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL E JURÍDICA MEDIANTE PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II, DA LEI FEDERAL 8.666/93. VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SINGULARIDADE, ESPECIALIDADE E**





**CONFIANÇA. OBRIGATORIEDADE DE APRECIÇÃO DO CASO CONCRETO. APROVAÇÃO.** Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de CONSULTA, formulada em tese, por autoridade competente, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, à unanimidade. Decisão: em aprovar a proposta de Resolução apresentada, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora às fls. 30-48, e nos termos da Resolução prolatada, que passa a integrar esta decisão. Por força do previsto no Art. 302, do RI/TCM-PA a presente decisão constitui-se em PREJULGADO DE TESE.

Inclusive leciona o **ex-Ministro do STF, Eros Grau**, que há serviços profissionais técnicos especializados que a Administração deve contratar sem licitação e o profissional contratado deve ser escolhido de acordo com o grau de confiança que a própria Administração deposita nele, independentemente da existência de outros profissionais aptos a efetivarem o mesmo labor:

*“Impõe-se à Administração, isto é, ao agente público destinatário dessa atribuição, o dever de inferir qual o profissional ou empresa cujo trabalho é essencial e indiscutivelmente, o mais adequado àquele objeto. Note-se que embora o texto normativo use o tempo verbal presente (“é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato), aqui há prognóstico, que não se funda senão no requisito da confiança. Há intensa margem de discricionariedade aqui, ainda que o agente público, no cumprimento daquele dever de inferir, deva considerar atributos de notória especialização do contratado ou contratada”.* (GRAU, Eros Roberto, Licitação e Contrato Administrativo – Estudos sobre a Interpretação da Lei, São Paulo: Malheiros, 1995).

Assim, a escolha do prestador de serviços se dá em razão da confiança intrínseca à relação entre advogado e cliente, isso porque a inexigibilidade de licitação pode se manifestar ainda quando existem vários especialistas aptos a prestarem o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.



Desta maneira que diante de diversos advogados ou escritórios que sejam portadores de especialização e reconhecimento para a efetiva execução do objeto (serviço) pretendido pela Administração, a escolha que é subjetiva e recair sobre aquele que transmite à Administração a confiança de que o seu trabalho é o mais adequado (**confira-se, no TCU, o Acórdão 2.616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, rel. Min. Benjamin Zymler, 21.10.2015**).

Quanto à **justificativa de preço**, o valor dos honorários discriminado na Proposta de Prestação de Serviços apresentado pela proponente tem como fonte o preço pelo escritório praticado junto a contratos de risco.

Vale destacar ainda que o escritório **ROSENBERG FREIRE GUEDES SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA** apresentou documentação que demonstra experiência em assuntos e procedimentos objeto da almejada contratação municipal, restando indubitavelmente comprovados os aspectos que patenteiam não apenas a sua notória especialização nas matérias de que cuida, como detém sólida formação e experiência na recuperação de valores/créditos em demandas que envolvem Municípios.

Superada a análise documental e da capacidade da empresa proponente, cabe demonstrar a justificativa técnica no sentido de bem caracterizar a ocorrência da hipótese de inexigibilidade do procedimento licitatório prévio para a contratação de tais serviços profissionais de advocacia, levando em conta especialmente a urgência que têm os cofres públicos dos recursos que advirão da tarefa sob análise.

É o relatório.

## 2.FUNDAMENTAÇÃO.

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os princípios que regem a Administração Pública, estabeleceu a necessidade de um procedimento prévio formal de escolha para as contratações de obras, serviços, compras e alienações, denominado licitação, a teor o seu art. 37, inciso XXI, *in verbis*:

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 econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Assim, como regra geral, tem-se a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares.





A regra, inobstante sua teologia, não é absoluta.

Com efeito, a disposição normativa encartada no art. 37, XXI, da Carta Constitucional estabelece a obrigatoriedade da formalização e procedimentos licitatórios, ressalvados os casos especificados na legislação.

Assim, possibilitou o legislador constitucional ressalvasse a legislação ordinária casos em que se faria possível a realização, pela Administração Pública, de contratação direta, independentemente da formalização de prévia concorrência.

A exceção deve se fundar, necessariamente, na verificação da impossibilidade ou na inconveniência do certame; na primeira hipótese, inexistiriam contendores habilitados a celebrar o contrato, enquanto na segunda a licitação se afiguraria lesiva aos interesses públicos;

“Dado o caráter geral das disposições sob foco, a legislação, distrital ou municipal não poderá reduzir itens. Embora a aparência sugira tratar-se de rol *numerus clausus*, a doutrina mostrava-se divergente ao debruçar-se sobre o art. 12 do revogado Dec.-lei nº 2.300/86, de reação quase idêntica. Com Razão, porque o art. 13, tal como o antigo art. 12, serve às hipóteses de inexigibilidade agora reunidas no art. 25, e estas são exemplificativas. Com efeito, é possível imaginar-se serviços especializados não previsto no art. 13 e cujo objeto seja insuscetível de licitação, por inviável a competição; é a inviabilidade da competição que determina a inexigibilidade; se viável for competição, devida é a licitação.”

(Jessé TorresPereira Júnior. Comentários á Leis das Licitações e Contratações da Administração Pública. 4ª Ed., Renovar, Rio de Janeiro, 1997, p.100).

Nesse toar, seguindo a orientação traçada pela Carta Magna, a obrigatoriedade da formalização de certames licitatórios sofre restrições, especificadas, de forma expressa, pela legislação ordinária pertinente à matéria – Lei Federal nº. 8.666/93- a qual, de acordo com o comando insculpido no art. 37, XXI, primeira parte, traçou hipóteses em que a licitação é dispensável e outras em que a concorrência é inexigível.

Aqui há de se fazer uma distinção entre as duas hipóteses.

Na dispensa, é possível a realização de concorrência para obter a Administração às condições de contratação mais vantajosas à sua esfera patrimonial, outorgando o legislador, no entanto, a possibilidade de, por razões de conveniência e oportunidade, ser afastada a exigência; já nas hipóteses de inexigibilidade, não há como se instaurar o certame, vez que há inviabilidade de competição:

“A inviabilidade de competição significa ausência de opção ou alternativa para a Administração Pública. Sempre que existir uma única pessoa ou um único objeto em condições de satisfazer o interesse público, a licitação representaria uma formalidade inútil, cujo resultado seria previsível de antemão.”

(Marçal Justen Filho. Comentários á Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 4ª Ed., Ed. Aide, São Paulo, 1195, pág. 150).





Independentemente da sistematização legal, que é muito imperfeita, poder-se-ia dizer que em alguns deles a Administração tem a faculdade de dispensar a licitação, em outros está obrigada a fazê-lo; em dada hipótese está proibida de licitar (motivo de segurança nacional) e que, de par com todos estes existem as situações de licitação inviável, ou seja, em que não comparecem os pressupostos lógicos ou fáticos em vista dos quais caberia efetuar-la. Note-se que o art. 17, I e II, fala em licitação ‘dispensável’ – o que sugere, respectivamente nos primeiros, um assunto já resoluto pela lei e, nos segundos, uma faculdade do legislador – enquanto o art. 25 arrola hipóteses de ‘inexigibilidade’ da licitação, aludindo a situação em que está é inviável.”

(Celso Antônio Bandeira de Mello. “Licitação – inexigibilidade – serviço singular”. Revista de Direito Administrativo (RDA), vol.202, p.365).

Quanto à inexigibilidade, a própria redação do artigo 25 traz implícita a possibilidade e ampliação. O próprio dispositivo prevê algumas hipóteses, o que não impede que outras surjam na prática.

Estabelece o Estatuto das Licitações Públicas, no art. 13, hipóteses em que se afigura insuscetível a instauração de certame licitatório, dada a singularidade (ou especialização) o serviço a ser contratado. Nesse rol se inclui, consoante se infere do dissecar do enunciado normativo insculpido no art. 13, V, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Colimando a Administração Pública levar a cabo a contratação de serviços técnicos, faculta-lhe a Lei de Licitações declarar – fundamentadamente – a inexigibilidade do certame.

A exclusão do prévio procedimento de licitação deve ter esteio, nesses casos, na singularidade do serviço técnico que será prestado ou na especialização do (os) profissional (ais) escolhido (os).

A questão de ser ou não exigível uma licitação não comporta uma resposta genérica, seja em sentido positivo, seja em sentido negativo. Porquanto é consabido que o campo de atuação profissional do Advogado é bastante amplo, compreendendo tanto trabalhos usuais, corriqueiros, de pequena complexidade técnica, quanto situações de extrema dificuldade, alta complexidade, verdadeiramente polêmicas e de enorme repercussão prática, tanto de ordem econômica quanto propriamente jurídica, afetando o direito de pessoas e o próprio interesse público.

O estudo desse problema, portanto, exige muita ponderação, repudiando-se, de uma vez, soluções simplistas e extremadas. Nem se pode dizer que toda contratação direta de Advogados pelo Poder Público é lícita, dado o caráter fundamentalmente intelectual e pessoal do trabalho advocatício, nem se pode por igual afirmar que toda e qualquer contratação de Advogados deve ser precedida de licitação, em face do princípio da isonomia.

Por necessário, cabe afastar um equivocado entendimento que vinha grassando no âmbito de alguns poucos Tribunais de Contas estaduais no sentido de que a Administração Pública estaria proibida de contratar Advogados externos porque a Constituição teria reservado essa função aos Procuradores de seus quorões, admitidos por concurso ou não.





*Data vênia*, das respeitáveis opiniões discordantes, entendemos que o art. 132 da Constituição Federal, afirmando que “os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria das respectivas unidades federadas”, não tem e não pode ter esse alcance.

A tradição, a praxe e o bom-senso indicam que os assuntos litigiosos sem grande repercussão financeira ou transcendência política para os quais não são requeridos profissionais altamente especializados devam ser resolvidos por bacharéis em Direito com conhecimentos universais, como os que normalmente integram as Procuradorias dos Municípios.

Todavia, quando a tarefa jurídica requer conhecimentos diferenciados e/ou experiência pregressa de elevada monta em determinada matéria, obviamente a solução está na contratação de profissional externo que satisfaça a todos esses requisitos, aos quais deve somar-se à necessária dose do elemento confiança do ordenador da despesa, sendo este um elemento subjetivo impossível de levar em linha de conta na comparação com outros profissionais da mesma área.

Não é objetivo deste trabalho, contudo, tentar esvaziar o disposto no supramencionado art. 132 da Constituição Federal com relação à esfera municipal. Com toda a certeza, a contratação eventual e temporária de Advogados para questões específicas não é o substituto perfeito da Procuradoria. O que se defende neste Parecer é que uma coisa não é incompatível com a outra.

Na verdade, a contratação de serviços técnicos profissionais de Advogado externo tem sua legalidade ou ilegalidade dependente das circunstâncias do fato, requerendo do intérprete ou aplicador da lei o cuidadoso exame aprofundado de cada específico caso.

O principal aspecto que tem que ser considerado nas contratações de consultoria jurídica externa é o da eficiência e eficácia que deve ser perseguido por todo Administrador Público. Por gerir dinheiro ou interesse público, o Gestor Público age em nome do povo, é um agente da realização do interesse da coletividade. Desse modo, se sua Procuradoria não reunir o melhor conhecimento sobre determinada questão não-usual, será seu dever contratar o profissional que melhor possa desempenhar a função, desde que seu preço esteja dentro dos parâmetros do mercado. Situação que resta configurada vez que fixados os honorários em acordo com o Código de Processo Civil e Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Esclarecidos todos esses aspectos peculiares, impede agora examinar as questões doutrinárias que eventualmente justificam a inexigibilidade de licitação na contratação de Advogados e/ou de sociedade de Advogados pela Administração Municipal.

Remanesce inequívoco, portanto, que a possibilidade de contratação direta, sem licitação, com fundamento na inexigibilidade, se baseia sempre na inviabilidade de competição, entendendo-se como tal a impossibilidade de comparação entre diversos possíveis executantes do serviço pretendido.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em seu Curso de Direito Administrativo (8ª Ed., Malheiros, 1996, p.332), resumiu de maneira clara e objetiva a questão da singularidade, ensinando que:







“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 ator, **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.

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, **e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público**. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito A ou pelo sujeitos B ou C, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação.

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 o caso, **serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso**.

Há, pois, nisto, também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata”

A contratação direta sem a realização de licitação se justifica quando se conjugarem a alta complexidade do serviço a ser executado e a notoriedade do executante escolhido. A respeito destacou LÚCIA VALLE FIGUEIREDO (*in* Direitos dos Licitantes. 3ª Ed., Malheiros, 1992, p.34):

*“Se a notória especialização é uma das exceções à regra da licitação, traz, como consequência, a possibilidade de contratações à revelia do procedimento licitatório. E, assim sendo, há de estar bem evidenciado que se conjugam os fatores necessários à sua validade.*

*De conseguinte, como já afirmado, dois são os fatores que devem, obrigatoriamente, estar presentes;*

- 1) Existência da especialização notória: em síntese, capacidade notória;*
- 2) Necessidade desta especialização notória, por parte da Administração.”*

A questão da exigibilidade ou inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços profissionais de Advogados foi examinada também por MÁRCIO CAMMAROSANO (Breves anotações sobre a contratação de serviços profissionais de advocacia, ILC, Curitiba, nº 31/674), conjugando desta maneira os fatores de ordem prática e de ordem jurídica que afetam a tomada de decisão nessa matéria:

*“Contratação de serviços de Advocacia, como serviços de terceiros, sob o regime da Lei nº 8.666/93, só pode ser efetuada em caráter eventual, esporádico, contingencial. Admite-se a contratação direta, sem licitação, se estiver diante de caso de dispensa ou situação de inexigibilidade, nos termos da lei.*





*Se, mesmo para serviços rotineiros de Advocacia, houver premente necessidade de contratação de serviços de terceiros por algum prazo, por alguma razão contingencial, deverá ser realizada prévia licitação, sem embargo da observação de que as modalidades e certame contempladas na Lei nº 8.666/93 não são, em rigor, as mais adequadas à referida finalidade. Se a urgência reclamada for incompatível com as delongas de um procedimento licitatório, poderá haver contratação direta.*

*Se a necessidade da contratação de serviços de terceiros for ditada pela complexidade ou sofisticação do serviço desejado, a reclamar profissional ou escritório de notória especialização, a contratação direta será o caminho, com fundamento no art. 25, II, c.c. art. 13 da Lei nº 8.666/93, dando-se ao § 1º do art. 25 interpretação razoável, que não inviabilize sua utilização. Para tanto, cabe anotar que a singularidade do serviço, a reclamar notória especialização do seu prestador, não significa que só possam ser assim qualificados serviços inéditos, ou que só um possa prestá-lo. Se este for o caso, haverá manifesta inviabilidade da competição, e a contratação direta terá por fundamento o próprio caput do art.25.”*

A relevante questão já foi objeto de decisão no Supremo Tribunal Federal. Com efeito, ao relatar o RHC nº 72.830-8-RO (acórdão publicado no Boletim Licitações e Contratos – BLC, Curitiba, nº 10, 1996, p. 521), o eminente Ministro CARLOS VELLOSO, em seu ilustrado voto, acolhido por unanimidade, negando a existência de crime na contratação de Advogados para a defesa de interesses do Estado da Rondônia junto aos Tribunais Superiores, fez a seguinte notável ponderação:

*“Acrescente-se que a contratação de Advogados dispensa licitação, dado que a matéria exige, inclusive, especialização, certo que se trata de trabalho intelectual, impossível de ser aferido em termos de preço mais baixo. Nesta linha, o trabalho de um médico operador. Imagina-se a abertura de licitação para a contratação de um médico cirurgião para realizar delicada cirurgia num servidor. Esse absurdo somente seria admissível numa sociedade que não sabe conceituar valores. O mesmo pode ser dito em relação ao Advogado, que tem por missão defender interesses do Estado, que tem por missão a defesa da res publica.”*

Em outro julgamento a Suprema Corte exarou o seguinte entendimento:

*“Serviços técnicos profissionais especializados’ são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de 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”.

(Excerto do Acórdão da AP348/SC, Rel. Min. Eros Grau, julg. 15/12/2006, Pleno, pub. DJ 03/08/07, pág. 30).

Resulta, pois, possível de deduzir que a importância especial dos interesses públicos a serem defendidos nem sempre se coaduna com uma escolha automática, formal, impessoal, como se todos advogados fossem iguais, já que são pessoas formadas em Direito e inscritas na OAB. É que há situações em que não é irrelevante a escolha deste ou daquele profissional; dependendo da circunstância, fica a Administração obrigada a buscar o concurso do melhor profissional, daquele que se apresente como mais habilitado, em especial quando o assunto é de natureza singular e não é do perfeito domínio dos Procuradores Públicos.

A propósito, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 13, faz uma enumeração (meramente exemplificativa) dos trabalhos que por ela são considerados como “serviços técnicos profissionais especializados”.

Nos diversos incisos desse artigo, para os efeitos deste estudo, cabe mencionar as referências a estudos técnicos, pareceres, assessorias ou consultorias técnicas, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas e, ainda, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. É certo, pois, que o objeto da contratação em exame se enquadra dentro daquilo que a própria Lei já considera como serviços técnicos profissionais especializados.

Essa enumeração está diretamente relacionada com a questão da inexigibilidade de licitação, que é disciplinada pelo art. 25, que comanda:

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

(...)

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, como profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.”

Aliás, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, considerou eticamente irrepreensível a contratação de Advogado com fulcro no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 com a redação da Lei nº 8.883/94, *verbis*:

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 e contratos da administração pública. Inexigibilidade de licitação para contratação de Advogados, para prestação de





serviços, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas. **Condição de comprovação hábil, em face da natureza singular dos serviços técnicos necessitados, de tratar-se de profissionais ou empresas de notória especialização.** Critério aceitável pela evidente inviabilidade de competição licitatória. Pressuposto da existência de 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. Inexistência de infringência ética na fórmula legal licitatória de contratação de Advogados pela administração pública. Precedente no Processo nº E-1.062”. (OAB – Tribunal de Ética. Processo E – 1.355, Relator Dr. Elias Farah).

O dispositivo em comento não apresenta maior detalhamento quanto ao que deve ser entendido como serviço “de natureza singular” (tarefa essa muito bem cumprida pela doutrina, conforme o excerto de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO antes transcrito), mas, em seu §1º, esmera-se em indicar quais os dados ou elementos que permitem qualificar um profissional como dotado de notória especialização:

§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.”

Com efeito, consoante MARÇAL JUSTEN FILHO (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª Ed. São Paulo: Dialética, 2001. P. 287):

*“a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional “especializado”. Envolve os casos que demandam mais que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)”.*

É inegável que a prestação de serviços na área objeto da presente contratação revela serviço de clara singularidade, eis que não é serviço corriqueiro, da prática comum no exercício da advocacia, e por outro lado requer corpo técnico altamente qualificado, requisito este preenchido pelo futuro contratado, tendo em vista os documentos apresentados na prestação de serviços similares.

Assim, o escritório proponente preenche os pressupostos a configurar a inexigibilidade, seja pela prestação de serviços similares, seja pelo corpo de advogados.

Assim, deve prevalecer o ensinamento da hoje mais respeitada doutrinadora de Direito Administrativo, a professora da Universidade de São Paulo (USP) MARIA SYLVIA ZANELLA DI



PIETRO que, em conhecido parecer sobre TERCEIRIZAÇÃO E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS, desta maneira se pronunciou:

*“Os serviços rotineiros, como a cobrança da dívida ativa, não podem ser objeto de contrato de locação de serviços, já que correspondem a função permanente do Município, que dispõe de um quadro também permanente de advogados para desempenhá-la.*

*Excepcionalmente, a Administração Pública pode defrontar-se com ação de especial complexidade, envolvendo tese jurídica inovadora, ou de considerável relevância para os cofres públicos; nesses casos, em se tratando de serviço de natureza singular, pode preferir contratar advogado de sua confiança e notoriamente especializado, valendo-se da inexigibilidade de licitação, com base no artigo 25, II, da Lei nº 8.666.”*

### 3. RECOMENDAÇÕES.

É imperioso ressaltar ainda que, não obstante se tratar de situação de inexigibilidade de licitação, todas as outras condições referentes a esse procedimento devem ser atendidas, tais como: plena capacidade e personalidade jurídica para contratar, capacidade técnica, idoneidade moral e financeira, regularidade fiscal etc., enfim, todos os requisitos exigidos na lei para o processo de habilitação da pretensa contratada.

Ademais, é de perspicua relevância que sejam examinadas a documentação comprobatória de habilitação jurídica e a regularidade fiscal, outrossim, o prazo de validade das aludidas certidões, conforme exigência dos artigos 27 e seguintes da Lei nº.8.666/93.

Observe-se que a inexigibilidade deve ser ratificada pela autoridade competente e regularmente publicada, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Destarte, pelas circunstâncias elencadas no caso em apreço, com arrimo na melhor doutrina e em recentes julgados do TCU, ousamos afirmar que não há qualquer óbice legal quanto à possibilidade de se realizar contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com a ressalva de que devem ser observadas as recomendações deste parecer.

Isto posto, e considerando que:

- a) O exame da documentação (prestação de serviços similares, exame curricular e resultados concretos) apresentada pela banca advocatícia proponente, serviu para confirmar que ela é dotada de notória especialização, com experiência profissional perfeitamente adequada aos objetivos almejados pela Administração Pública para a sua contratação temporária, ou seja, que ela é versada exatamente naquilo para o que o Município necessita de assessoramento jurídico com o fito de instauração e o acompanhamento de ação judicial em representação da Prefeitura de Várzea Alegre - CE, para a Recuperação de ativos financeiros que a Administração Federal deixou de incluir na conta do FPM (Fundo de Participação dos Municípios).



- b) Em razão da prescrição quinquenal, o Município de Várzea Alegre, vem deixando de aumentar sua receita mensal, de modo a ter urgência na propositura de demanda judicial.
- c) A Constituição Federal não veda a assinatura de acordo para prestação de serviços advocatícios terceirizados à Administração Pública municipal;
- d) O escritório profissional cuja contratação é objeto desta análise está oferecendo serviço jurídico totalmente diferenciado (de outras ofertas já recebidas) na sua concepção operativa;
- e) O labor ofertado não produzirá qualquer tipo de desembolso aos cofres municipais se não houver incremento da receita decorrente do serviço a ser prestado;
- f) Por fim, utilizando os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento ADPF 528, na qual entendeu em caso análogo pela inconstitucionalidade do pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos públicos, fica recomendado que os pagamentos de eventuais honorários advocatícios contratuais apenas podem ser pagos com os encargos moratórios, não podendo ser pagos com os recursos públicos da saúde a serem recuperados.

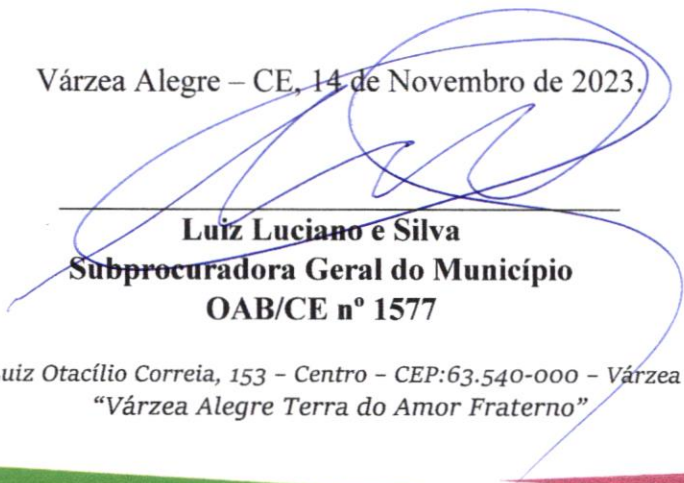
#### 4. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, atendidas as recomendações dispostas neste parecer jurídico, opina-se pela possibilidade jurídica de contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, para os serviços advocatícios citados, uma vez que os mesmos preenchem os requisitos fáticos e jurídicos, não recaindo qualquer irregularidade na forma a ser contratada, ficando, todavia, a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade consulente.

Por fim, ressalte-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº. 24.073, rel. Ministro Carlos Velloso.

É este o Parecer que submeto à apreciação da Autoridade Superior Competente.

Várzea Alegre – CE, 14 de Novembro de 2023.



**Luiz Luciano e Silva**  
**Subprocuradora Geral do Município**  
**OAB/CE nº 1577**