



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer Jurídico nº 013/2023-PROJUR-PGM/PMAP

MÉRITO: Processo administrativo de inexigibilidade de licitação nº 6/2023-11 para contratação de serviços advocatícios para que patrocine demanda judicial visando à recuperação dos valores não repassados corretamente ao FUNDEB entre outros.

INTERESSADOS: Comissão Permanente de Licitações; Gabinete da Prefeita;

Colenda CPL,
Exma. Sra. Prefeita Municipal,

PRELIMINAR

Foi solicitado desta Procuradoria-Geral do Município de Aurora do Pará a análise e emissão de parecer técnico jurídico acerca do Processo Administrativo de Inexigibilidade nº 6/2023-11, o qual esta peça técnico - opinativa segue vazada na seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ACESSORIA JURÍDICA – NOTÓRIA EXPERIÊNCIA COMPROVADA – INSTRUÇÃO DO FEITO QUE SEGUIU DENTRO DO PADRÃO LEGAL – INEXIGIBILIDADE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO ORDINÁRIO – PROSEGUIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO.

O cerne *sub examine* trata-se de processo administrativo de inexigibilidade de licitação que objetiva a contratação de serviços técnicos profissionais em favor desta Administração Pública, a qual, devidamente justificada, foi atendida pela Prefeitura Municipal que, de plano, determinaram a instauração do presente feito.

Compulsando os autos constata-se que o particular apresenta as credenciais e requisitos de admissibilidades legais necessárias, bem como os demais atos iniciais de instauração do pleito administrativo também se mostraram realizados pela autoridade competente.

É o relatório. Passo a opinar.

DO MÉRITO

De proêmio verifica-se que a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica na forma direta ou através de procedimento licitatório prévio, é ato administrativo perfeitamente admissível pela legislação de regência.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A enumeração do art. 25 e art. 13 é exemplificativa, o que permite a contratação direta na hipótese dos casos em que é inviável a competição, dada às peculiaridades e circunstâncias que o caso concreto comportar. Ao tomador dos serviços cabe a aferição da conveniência e oportunidade da contratação, em consonância com a sua autorizada margem de discricionariedade, desde que respaldado na Lei.

Contudo, para que o intérprete não desvirtue o texto legal, mister se faz que se atente que o parágrafo inaugural do artigo citado ressalva os casos de inexigibilidade de licitação, para as situações descritas nos incisos I a VII, após a devida verificação.

Nesse sentido Marçal Junten Filho, explica:

A maior utilidade do elenco do art. 13 se relaciona com a contratação direta por inexigibilidade de licitação. Como visto, o art. 25, II, da Lei 8.666/93 determina que se configure hipóteses de inviabilidade de competição nos casos dos serviços técnicos profissionais especializados referidos no art. 13. **Ora, seria irrelevante afirmar que o elenco do art. 13 seria exaustivo, eis que o caput do art. 25 é exemplificativo. Dito em outras palavras, se um certo serviço técnico profissional especializado não estiver referido no art. 13, isso não impedirá a contratação direta – a qual se faria não com fundamento no art. 25, II, mas diretamente com base no caput do dito artigo.**

(destaquei)

A lei nº 8.666/93, conforme já narrado, contempla a inexigibilidade de competição quando houver inviabilidade da mesma, dada a natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização (Art. 25).

A notória especialização é verificada quando a empresa ou o profissional, através de desempenho anterior, estudos, publicações, organização, técnica, resultados de serviços anteriores, permita identificar que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação das necessidades do ente público tomador do serviço.

Já o serviço singular, é aquele ministrado por profissional que comprovadamente demonstre, em trabalhos anteriores, a sua destacada habilidade técnica, que o credencia para o objeto do contrato. Esta singularidade poderá decorrer também da própria profissão do contratado, pois determinados ofícios não são objeto de competição pelo menor preço, como por exemplo, a prestação de serviços jurídicos.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Neste contexto, enquadra-se o advogado, o médico, o contador, e outras profissões, cuja prestação de serviços é revelada por uma invejável criação técnica ou intelectual do responsável pela sua execução.

Súmula do TCU nº 264/2011

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.

Súmula do TCU nº 252/2010

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 37, inciso XXI; - Lei nº 8.666/1993, art. 25, inciso II.

A contratação direta de escritórios de advocacia pressupõe demonstração que os serviços pretendidos possuem natureza singular, incomum, e que serão prestados por empresa ou profissionais de notória especialização.

Representação apontou supostas irregularidades em contratações de escritórios de advocacia, sem licitação, efetuadas por diversos conselhos de representação profissional do estado do Paraná, com fundamento nos comandos contidos no art. 25, II, c/c art. 13, da Lei n. 8.666/1993. O Tribunal, por meio do Acórdão nº. 1.886/2007 – 2ª Câmara, após considerar as razões de justificativas de vários agentes, impôs sanção a responsáveis dessas entidades, por considerar ilegais tais contratações. Em seguida, porém, decidiu anular a pena imposta a um desses agentes, em razão de violação da garantia do contraditório. O Tribunal determinou, então, a realização de audiência de ex-Diretor do Conselho Regional de Contabilidade daquele estado. Ao examinar as razões de justificativas apresentadas, o relator ressaltou ser possível, em tese, a contratação direta dos citados serviços, com suporte no que dispõe o art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993, por estar abrangida pelo art. 13 dessa mesma lei (“serviços técnicos profissionais especializados”). Entretanto, para isso ocorra, seria indispensável demonstrar que o serviço contratado possui natureza singular e que seria prestado por empresa ou profissionais de notória especialização. **Emais: “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 do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a**



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)” - grifou-se. Não se demonstrou, porém, que as causas judiciais que constituíram objeto da contratação se revestiam de tais peculiaridades. Acrescentou o relator que a existência de parecer da assessoria jurídica da autarquia respaldando a contratação, por si só, não é capaz de isentar o citado agente de responsabilização, consoante se depreende de orientação contida em diversas decisões do TCU. Com base nos fundamentos apresentados pelo relator, o Tribunal decidiu aplicar ao responsável multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00. Precedentes mencionados: Acórdãos nºs 1.528/2010, 1.736/2010, 2.748/2010 e 179/2011 do Plenário, e 4.420/2010, da 2ª Câmara”.

(destaquei)

No caso *sub examine*, há inviabilidade de competição, considerando que os escritórios expertos em **advocacia pública municipal e administrativa são restritos**, em especial face a natureza do serviço a que se propõe, sejam eles a recuperação de créditos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

E ainda, não se busca na contratação do advogado o menor preço para realização dos serviços, e sim, do resultado da atuação do mesmo. É o resultado e a forma ágil de consegui-lo que caracterizam, também, a singularidade da prestação do serviço, pelo profissional eleito.

Nesse sentido, vale ressaltar trecho de artigo publicado por Alice Gonzales Borges, quando assim assevera:

"O exercício da advocacia não se compadece com a competição entre profissionais, nos moldes das normas de licitação, cuja própria essência reside justamente na competição. Muito apropriadamente, o Código de Ética recomenda, no oferecimento dos serviços do advogado, moderação, discrição e sobriedade (arts. 28 e 29)".

Sobre o tema o **Supremo Tribunal Federal** julga que a licitação é inexigível, conforme voto do Ministro Luiz Roberto Barroso no ADC nº 45, que de forma salutar explicou, *in verbis*:

"São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado".

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Roberto Barroso, ao invocar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição, identificou que há expressa autorização constitucional para o



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

legislador ordinário criar hipóteses de dispensa de licitação. Segundo o dispositivo, "ressalvados os casos especificados na legislação", a Administração deve contratar por meio de processo licitatório.

Mas reconheceu que, apesar dessa autorização, "é preciso estabelecer critérios e parâmetros dentro dos quais a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação" estará de acordo com os princípios constitucionais que incidem na matéria, entre os quais a moralidade, a impessoalidade e a eficiência.

Assim, entendeu que a contratação direta de serviços advocatícios — prevista pelo artigo 26 da lei das licitações — deve observar as exigências formais e de publicidade contidas na lei, especialmente o dever de motivação expressa, a fim de permitir a verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

Quanto à "notória especialização" — art. 13 do diploma —, Barroso considerou que a escolha "deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos e reconhecidos pelo mercado.

Sobre a "natureza singular do serviço" — art. 25, II, da Lei 8.666 —, fixou que os serviços advocatícios [e de contabilidade] prestados sem licitação não podem ser feitos por órgão ou entidade da própria Administração. Isto é, o objeto do contrato não pode se referir a "serviço trivial ou rotineiro".

Barroso também definiu que é preciso que a Administração "demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional".

Certamente, como bem apontado pelo insigne Ministro do Excelso Pretório, a confiabilidade no serviço em questão é requisito que deve ser considerado no ato da contratação, porquanto um advogado e/ou outro profissional, como o contador, por ex., que não atue de forma contundente não só em causas ordinárias, mas também nas ações que requerem experiência, como aquelas típicas da Advocacia Pública/Municipal, não terá a confiabilidade da Administração para promovê-las.

Nessa esteira, não há como conceber a possibilidade de competição entre profissionais do Direito, da Medicina, da Contabilidade, para a execução dos serviços de assessoria jurídica, médica, contábil, porque cada advogado, médico ou contador é dotado de



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a outros.

Do assinalado acima, por analogia ou simetria concêntrica, as mesmas características e requisitos de singularidade inerentes aos serviços de advogado são também aplicados ao contador, ao médico, etc., que é em termos de confiança, responsabilidade solidária e qualificação técnica. Neste sentido, o Tribunal de Contas criou além do Ato nº 12/TCM, a Resolução Nº 7.740/2005, que impõem inclusive multas altíssimas aos gestores, sendo o valor de R\$10.000,00 ao Ordenador e R\$ 10.000,00 ao Contador, sobre prestações de contas irregulares, em virtude da falta de atendimento aos padrões contábeis estabelecidos na legislação vigente.

Como poderia o Gestor Público correr o risco de ter suas contas reprovadas, pagar multas elevadas e ver sua carreira pública prejudicada, contratando um contador ou um advogado despreparado e que não fosse de sua confiança, sem experiência, tradição, qualificações técnicas e de todas as características e requisitos necessários para preencher as condições mínimas de singularidade estabelecidas para contratação de consultoria de profissionais enquadráveis em inexigibilidade de licitação da lei 8.666/93? Ou seja, certamente, não caberia, nesta situação, a contratação por meio do processo normal de licitação somente para obedecer ao menor preço, cujo certame obviamente não levaria em conta esses principais requisitos para seleção e contratação desses profissionais.

Ademais, quase sempre e de modo geral, os municípios terceirizam esses serviços e praticamente a totalidade através de processo de inexigibilidade, em virtude do principal fator confiança e a capacidade técnica do profissional para contratação, possibilitando, desta forma, que a Suprema Corte de Contas aprecie esta situação dando um tratamento especial a este caso concreto.

Portanto, o fator confiança e a notória especialização dos técnicos da contratada são requisitos essenciais que levaram a contratação sob a ótica de inexigibilidade de licitação.

A Lei Federal n. 8.666/93, na hipótese do art. 25 dispõe o seguinte:

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, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Vejamos os ditames do art. 13 da Lei das Licitações:

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

(...)

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

(...)

V - **patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;**

(...)

(destaquei)

In casu, a previsão legal, quando levada à cabo a interpretação sistêmica entre os artigos 25 e 13 da Lei 8.666/93, deixa claro e pacífico que a contratação de serviços técnicos para consultoria a assessoria jurídica, seja para atuação nos planos jurídico ou administrativo, pode perfeitamente ser realizada mediante o expediente da inexigibilidade de licitação.

Até porque, diga-se de passagem, a recente Lei nº 14.039/2020 acrescentou o art. 3º-A ao Estatuto da OAB – *Lei 8.906/1994* –, o qual passou a ter a seguinte previsão:

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.

(destaquei)

Veja-se que o art. 13 da Lei 8.666/93 estabelece como serviços técnicos profissionais especializados, por exemplo, os trabalhos relativos a: “assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias” (inciso III) e “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas” (inciso V). Contudo, o mero enquadramento da atividade no referido artigo, por si só, não é suficiente para que a Administração Pública contrate diretamente o particular sob a égide do artigo 25, II, da multicitada Lei nº 8.666/1993.

Repise-se que, para que se caracterize a situação de inexigibilidade descrita no supracitado inciso II do art. 25, é necessária a configuração, no caso concreto, do requisito de admissibilidade expressamente previsto no caput do art. 25, qual seja, a inviabilidade de



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

competição, que, em tais situações somente se perfaz através da presença cumulativa de dois pressupostos: a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado.

Assim, além da possibilidade de declaração de inexigibilidade por inviabilidade de competição (caput do art. 25), temos outras situações em que é possível a contratação direta, com fundamento no inciso II do preceptivo em causa, além de outras que se apresentarem às quais que deverão ser examinadas minuciosamente em razão da natureza específica do negócio e dos objetivos sociais visados pela Administração, dado que as hipóteses são apenas exemplificativas.

Quando diversos profissionais e/ou pessoas jurídicas puderem realizar o mesmo e idêntico serviço, ainda que de natureza técnica especializada, deve ser promovida uma disputa entre eles. Entretanto, quando diversos profissionais puderem realizar um serviço técnico profissional especializado, mais o produto do trabalho do outro, por força das características pessoais do autor, aí então haverá impossibilidade de competição, dada a singularidade do serviço.

Na hipótese do II do art. 25, a inexigibilidade se baseia na notória especialização e singularidade do serviço, sendo que nesta circunstância devem ser atendidos os seguintes requisitos:

I - Referentes ao objeto do contrato:

- a) Que se trate de serviço técnico;
- b) Que o serviço seja elencado no art. 13 da Lei 8.666/93;
- c) Que o serviço apresente determinada singularidade;
- d) Que o serviço não seja de publicidade ou divulgação.

II - Referentes ao contratado:

- a) Que o particular detenha a habilidade pertinente;
- b) Que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido;
- c) Que a especialização seja notória;
- d) Que a notória especialização esteja intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Administração.

In casu, temos que pela própria proposta consolidada nos autos, em consonância com seus anexos, especifica-se as necessidades do serviço ora pretendido de contratação e as dimensões das atuações técnicas, inclusive sob a comprovação de diversos êxitos em processos semelhantes, o que caracteriza confiabilidade no serviço a ser prestado.

Pari passu é fundamental ressaltar que as necessidades apresentadas pela administração pública também estão refletidas no acervo técnico apresentado pelo particular onde, na forma do parágrafo único do art. 3º-A da Lei 8.609/94, materializa-se como elemento



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

legal de notória especialização e credencia o particular ao atendimento das demandas desta administração.

Por último, mas não menos importante, a modalidade de pagamento para a prestação de serviços constitui matéria recentemente majoritária pela possibilidade de destaque das verbas referentes aos **juros de mora** recuperados pelo atraso no repasse dos valores recuperados, a serem utilizados para pagamento dos honorários advocatícios – vide decisão do Superior Tribunal de Justiça - STJ¹.

Destaca-se tal fato, considerando que historicamente diversos serviços desta natureza espelhavam-se no recebimento de honorários a partir do destacamento de valores do crédito principal recuperado, hipótese que foi rechaçada no ordenamento jurídico, mediante não só a impossibilidade de seguimento como o evidente e provável prejuízo pela não aplicação de tais valores do FUNDEB – e outras verbas – em efetividade na educação básica dos entes públicos.

São os atos de mérito.

CONCLUSÃO

A vista destas considerações, e analisando a documentação acostada aos autos do processo administrativo de inexigibilidade de licitação, destinado a contratação conforme objeto do presente certame, **opino pela procedência da INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 6/2023-11**, devendo a comissão permanente de licitações desta Edilidade, após a assinatura dos instrumentos contratuais, proceder às medidas administrativas de praxe para que surtam seus jurídicos e legais efeitos.

É o parecer. SMJ.

Submeto-o à apreciação das autoridades superiores por ser o mesmo meramente opinativo.

Aurora do Pará/PA, 09 de maio de 2023.

Renato da Silva Neris
Procurador-Geral do Município
OAB/PA nº 28.973

¹ Informativo nº 735 – STJ - AgInt no REsp 1.880.972-AL, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 19/04/2022, DJe 03/05/2022.