



MUNICÍPIO DE PARNAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL
PARNAÍBA - PIAUÍ
CNPJ. 14.396.234/0001-04

PARECER JURÍDICO Nº 003/ASSJ/CMP/2022
PROCESSO ADM Nº 004/2022
INEXIGIBILIDADE Nº 004/2022

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

ASSUNTO:

Contratação de empresa especializada para - ESCRITORIO DE ADVOCACIA – ESPECIALIZADO EM ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS - PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARNAÍBA - PI.

EMENTA:

Análise jurídica sobre a regularidade da contratação direta referente ao processo de inexigibilidade de licitação nº 004/2022.

Prestação de Serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica ao Poder Legislativo municipal, com ênfase em questões relacionadas ao Direito Administrativo e Financeiro, assessoria em orçamento e finanças públicas, controle e fiscalização e emissão de pareceres quanto a atividade legislativa, fiscalizatória e administrativa do Legislativo Municipal.

Consulta:

O Presidente do Poder Legislativo Municipal, em atendimento ao que dispõe a Lei nº 8.666/93, submete à apreciação desta assessoria o procedimento administrativo, que culminou na inexigibilidade do processo licitatório para contratação de Serviços especializados de assessoria e consultoria jurídica - MÁRCIO ROCHA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA - nos termos do art. 25, inciso II c/c e art. 13, inciso III, V c/c a Lei n.º 14.039/2020, todos do diploma legal acima citado. A escolha da mencionada empresa de advocacia teve como base critérios de especialização, experiência e confiança do profissional.

Dos autos do processo, constam todos os documentos requeridos pela Lei nº 8.666/93, suficientes para desencadear regularmente o procedimento.



MUNICÍPIO DE PARNAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL
PARNAÍBA - PIAUÍ
CNPJ. 14.396.234/0001-04

I - DO RELATÓRIO

O procedimento administrativo em análise seguiu todos os requisitos formais e materiais previstos em lei, inclusive em relação ao que dispõe o art. 26, em seu parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Tendo em vista que a execução direta dos serviços implicaria em uma estrutura de alto porte e que o Poder Legislativo Municipal de Parnaíba não dispõe de condições técnicas e de recursos humanos especializados para desenvolver os serviços de objeto deste processo, mostra-se indispensável a contratação de empresa e profissionais de especialidade técnica comprovada para prestação dos serviços.

Ressalta-se, que os serviços prestados por tais profissionais, devem ser essenciais e adequados à plena satisfação do objeto do contrato, buscando aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos de interesse da coletividade.

A contratação pela Administração deve-se fazer por meio de procedimento licitatório. Esta é a regra, no entanto, a lei excepcionou algumas situações onde restem demonstradas a possibilidade de dispensa ou a inviabilidade da licitação. Essas situações estão previstas nos artigos 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, e deverão observar, obrigatoriamente, o disposto no artigo 26 do mesmo Diploma.

No caso em exame, interessa principalmente os casos de inexigibilidade de licitação previstos no artigo 25 da Lei nº 8.666/93, mais precisamente em seu inciso II, que dispõe:

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

...

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 dessa Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresa de notória especialização, (...).”

O inciso acima se refere aos casos onde se configura a inviabilidade de seleção da alternativa mais vantajosa segundo critérios de caráter objetivo. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. Nos casos de inexigibilidade, a escolha do terceiro a ser contratado envolve parâmetros subjetivos, transcendendo a uma mera análise de *proposta de preços*, mais sim de uma *pessoa*.

A categoria disciplinada no presente inciso abrange diferentes manifestações de habilidade, as quais apresentam dimensão operacional, tecnológica, bem como, amplos conhecimentos e experiências de toda ordem. Devem refletir atuação pessoal de um ser humano, com cunho de transformação do conhecimento teórico-geral ou da inventividade em solução prática-concreta. Exige atuação peculiar, inconfundível, reflexo de sua criatividade, a qual é precisamente o que a Administração busca.



MUNICÍPIO DE PARNAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL
PARNAÍBA - PIAUÍ
CNPJ. 14.396.234/0001-04

O artigo 13, mencionado no mesmo dispositivo, elenca quais serviços podem ser considerados técnicos profissionais especializados:

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

- I – (...);*
- II – (...);*
- III – assessorias ou consultoria técnicas (...);*
- IV – (...);*
- V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; (...)*

Em conformidade com o acima citado, a contratação de serviço advocatício enquadra-se nas disposições no artigo 25, II c/c o artigo 13, III e V do Diploma das Licitações, pois trata-se de serviço singular, com característica ímpar, incapaz de determinação de critérios objetivos de escolha, afastando o procedimento licitatório.

Corroborando, com o nosso pensamento, há manifestação do Conselho Federal da OAB no sentido do descabimento em todas as hipóteses de licitação para contratação de serviços advocatícios:

“Não se exige qualquer processo licitatório para a contratação de serviços profissionais de natureza advocatícia por parte de órgãos e agentes da administração pública, devendo esta função ser exercida tão-somente por advogados habilitados. O entendimento foi ratificado durante sessão plenária do Pleno da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que examinou a matéria com base no voto do relator, o conselheiro federal da entidade pelo Ceará, Jorge Hélio Chaves de Oliveira, aprovado à unanimidade.”

Na atividade de advocacia, o critério da notoriedade e singularidade do objeto é mitigado pelo princípio da confiança, posto que para prestar serviço público essencial a administração da justiça, não é qualquer um, mas sim o bacharel em Direito que foi aprovado em exame de Ordem. Portanto, postulando o advogado em juízo ou exercendo atividade consultiva ou de assessoria, já estamos diante de notoriedade e singularidade do objeto, haja vista não ser qualquer um seio social que possa prestar este serviço público. Essa mesma construção é efetivada aos membros do Ministério Público e aos magistrados, prestadores de serviço público, seus membros possuem notoriedade e os serviços prestados são singulares, posto não ser prestados por qualquer um do seio social.

Oportuno destacar que a advocacia prestada aos entes públicos proporciona além do atendimento do princípio da eficiência e impessoalidade constante do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, desonera a máquina estatal da excessiva contratação de procuradores e assessores jurídicos, sem contar com a especialização para o tratamento de determinados assuntos em apoio às próprias procuradorias dos entes públicos.

O exame da oportunidade e da conveniência de efetuar tal contratação compete ao administrador, a quem cabe analisar e decidir, diante da situação concreta de cada caso, se deve promover a contratação de profissional cujos conhecimentos, renome ou grau de especialização



MUNICÍPIO DE PARNAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL
PARNAÍBA - PIAUÍ
CNPJ. 14.396.234/0001-04

sejam essenciais para a defesa do interesse público que lhe cabe resguardar, e que não encontrem paralelo entre os advogados do quadro de pessoal da entidade sob sua responsabilidade.

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, acolhendo voto do eminente Ministro Eros Grau, ao julgar questão sobre o tema, assim se manifestou:

“Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito de confiança da Administração em que deseja 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 satisfação do objeto contratado” (cf.o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93).

Em situação similar ao presente caso, ao tratar da inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios pelo Poder Público, nesse mesmo sentido posicionou-se o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, nos autos da ação penal nº 2010.0001.001983-0, vejamos:

“No caso dos autos, os réus foram contratados para a prestação de serviços de advocacia. Não se pode olvidar que a presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho contratado, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação de serviços de advocacia.

É cediço que a prestação do serviço de advocacia é singular e sua contratação não se baseia no menor preço, mas na confiança que se deposita no profissional, de forma que o contratante crê que esse profissional, e não os demais, irá solucionar as demandas judiciais em que este se envolver.

Não se trata nem mesmo de se questionar qual profissional detém mais títulos ou funções aptos a lhe concederem um status de conhecimento superior aos outros advogados, porque a confiança do cliente naquele profissional, seja pela forma que este se porta diante da demanda ou pela experiência do profissional em casos semelhantes, prepondera no momento da contratação.”

É importante destacar ainda a extrema dificuldade da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais da profissão, nos termos do art. 34, IV da Lei. 8.906/94 e do art. 7º do Código de Ética e Disciplina da OAB.

Assim, evidenciado que é vedado ao advogado angariar ou captar causas, torna-se consideravelmente inviável a realização de licitação para a contratação de serviços de advocacia, o que denota que a confiança continua sendo o principal elemento decisivo na contratação do profissional.

Por outro lado, torna-se importante elucidar que a existência de mais de um profissional capaz de realizar o serviço de interesse da administração não implica inexistência de singularidade, ainda mais se considerarmos a prestação de serviços advocatícios, setor em que é grande a oferta de profissionais.



MUNICÍPIO DE PARNAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL
PARNAÍBA - PIAUÍ
CNPJ. 14.396.234/0001-04

Como ressaltei, a confiança do administrador no advogado se traduz em componente de natureza subjetiva de molde a caracterizar a singularidade da prestação e a notória especialização do profissional. (Grifos nossos)

É bem válido ressaltar, também, o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Para essa Corte, a regra também é a licitação e a exceção, a inexigibilidade. Há, porém, um elemento que, já demonstrado em decisões anteriores, parece ser considerável para esta Corte na decisão do gestor público: **confiança**, senão vejamos:

“Trata-se da contratação de serviços de advogado, definidos pela lei como ‘serviços técnicos profissionais especializados’, isto é, 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. É isso, exatamente isso, o que diz o direito positivo.

Vale dizer: nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo; logo, 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 parágrafo 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93). Ademais, a licitação desatenderia ao interesse público na medida em que sujeitaria a Administração a contratar com quem, embora vencedor da licitação, segundo a ponderação de critérios objetivos, dela não merecesse o mais elevado grau de confiança.” (Voto do Min. Eros Grau, no RE nº 466.705/SP, 1ª T., rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 14.03.2006, DJ de 28.04.2006).

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. 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. Quanto à alegada violação ao 17, §§ 7o., 8o., 9o. e 10 da Lei 8.429/92, art. 295, V do CPC e art. 178, § 9o., V, b do CC/16, consistiu-se que tal matéria não restou debatida no acórdão recorrido, carecendo de prequestionamento, requisito indispensável ao acesso às instâncias excepcionais. Aplicáveis, assim, as Súmulas 282 e 356 do STF. 2. Em que pese a natureza de ordem pública das questões suscitadas, a Corte Especial deste Tribunal já firmou entendimento de que até mesmo as matérias de ordem pública devem estar prequestionadas. Precedentes: AgRg nos EREsp 1.253.389/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 02/05/2013; AgRg nos EAg 1.330.346/RJ, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 20/02/2013; AgRg nos EREsp 947.231/SC, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe 10/05/2012. 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



MUNICÍPIO DE PARNAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL
PARNAÍBA - PIAUÍ
CNPJ. 14.396.234/0001-04

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. STJ. Processo: REsp 1464412 MG 2014/0158124-2. Publicação DJ 01/06/2015. Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

O critério para escolha de advogado ou escritório de advocacia para prestar serviços aos entes públicos é regido pelo princípio da confiança, de forma que manter o entendimento propugnado em algumas ações na justiça é, *data venia*, afrontar o interesse público, pois a licitação obrigaria a administração pública a contratar com quem se sagrou vencedor da licitação, consoante critérios objetivos, mas o ente contratante não teria a menor confiança.

O Egrégio Tribunal (TCU) decidiu que as contratações de advogado por inexigibilidade “não serão necessariamente ilegais, desde que, para serviços específicos, de natureza não continuada, com características singulares e complexas, que evidenciem a impossibilidade de serem prestados por profissionais do próprio quadro”.

Sobre a inexigibilidade de licitação para contratação de advogado do Poder Público, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, através de seu Conselho Pleno, manifestou-se da seguinte forma:

“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.*” (Enunciado da Súmula 04/2012/COP, de 17.09.2012)
Grifos nossos

Nesta toada, a Lei Federal n.º 14.039/2020, que alterou a Lei n.º 8.906/94 (Estatuto da OAB), assim dispõe no artigo 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.

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



MUNICÍPIO DE PARNAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL
PARNAÍBA - PIAUÍ
CNPJ. 14.396.234/0001-04

seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

LEI N° 14.039, DE 17 DE AGOSTO DE 2020

Altera a Lei n° 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei n° 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu promulgo, nos termos do parágrafo 5° do art. 66 da Constituição Federal, a seguinte Lei:

Art. 1° A Lei n° 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3°-A:

“Art. 3°-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.”

A opinião jurídica é essencial a qualquer órgão publico, não devendo ser prestada por qualquer causídico, ou aquele que cobre menor valor. Outrossim, o serviço deve ser feito com boa técnica, conhecimento, experiência e a confiança do contratante. Um ponto especialmente relevante do debate é o do vínculo de confiança que une advogado e cliente, aspecto que solidifica o papel do advogado na administração da Justiça.

Nos autos em comento, a Sr. Presidente da Câmara apresentou justificativa da necessidade dos serviços técnicos prestados pelo escritório de advocacia, assim como, ficou demonstrado que a empresa de advocacia é devidamente habilitada para o objeto a ser executado, possuindo conhecimentos, especialização, experiências, equipe técnica e outras qualificações para a realização de um bom trabalho de consultoria, assessoria jurídica relacionado a orçamento e finança públicas. Apresentou, também, pesquisa de mercado, onde restaram demonstrados os preços e condições vantajosas, mostrando-se a contratação direta como meio suficiente para atender o pleito do órgão.

Diante da documentação acostada, resta evidenciado que a contratação do escritório profissional de advocacia MÁRCIO ROCHA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA é a mais adequada à plena satisfação dos fins buscados nesta contratação. Isso porque, analisando-se a documentação acostada ao presente processo pode-se perceber que os serviços prestados pelo referido escritório são singulares. Além disso, o causídico que representa a banca possui vasta experiência na área pública.



MUNICÍPIO DE PARNAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL
PARNAÍBA - PIAUÍ
CNPJ. 14.396.234/0001-04

Com relação à minuta do contrato administrativo, verifica-se que nela estão presentes todos os elementos legais necessários, exigidos no artigo 55, da Lei nº 8.666/93.

Por fim, ressalta-se que devem ser juntados aos autos do processo administrativo os comprovantes das publicações do contrato administrativo nos termos do parágrafo único do artigo 61, da Lei nº 8.666/93.

Desta forma, nos pronunciamos favoráveis a contratação direta do escritório de advocacia MÁRCIO ROCHA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, com fundamento no artigo 25, II c/c o artigo 13, III e V da Lei nº 8.666/93, por entender ser inexigível a realização de procedimento licitatório mais complexo, nos termos da lei 8.666/93.

É o nosso Parecer, o qual se submete à autoridade superior.

Parnaíba (PI), 18 de janeiro de 2022.

João Batista Silva da Costa
OAB/PI - 5484
Assessor Jurídico
Câmara Municipal Parnaíba