

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 007/2022 – CPL/PMB

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº: 003/2022

REQUERENTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO DO PIAUÍ/PI

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS JURÍDICOS SINGULARES E ESPECIALIZADOS. OBSERVÂNCIA DAS DISPOSIÇÕES DO ART. 25, INCISO II, DA LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

PARECER JURÍDICO

I. DO RELATÓRIO

Por solicitação de V. Sra., segue para análise desta Assessoria Jurídica, como forma e teor de consulta acerca da possibilidade da contratação de sociedade de advogados para prestação de serviços singulares de assessoria jurídica especializada em procedimentos licitatórios, contratações diretas e contratos administrativos, em atendimento as necessidades da Prefeitura Municipal de Brejo do Piauí/PI, com fulcro no art. 25, *caput* e inciso II, c/c o art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93, de 21/06/93, e suas alterações posteriores.

De fato e de direito, visando fundamentar o presente processo, consta dos autos uma competente justificativa técnica jurídica, apresentada pela Comissão Permanente de Licitação deste Município, trazendo a baila, os motivos e as razões fático-jurídicos de inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei Federal que dispõe sobre licitações e contratos públicos.

Este é, portanto, o relativo, passa-se a emitir opinião jurídica.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O Município de Brejo do Piauí/PI, ente de direito público, necessita ter em seu quadro prestador de serviço da área jurídica, tendo em vista que possui vários processos judiciais e administrativos em andamento. Neste sentido, a Lei nº 8.666/93 que trata das licitações e contratos administrativos, prevendo a necessidade desta contratação e partindo do pressuposto de que os serviços em referência exigem elevado grau de confiança, estabelece que:

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;

§ 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.

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

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

A lei confere aos órgãos públicos a faculdade de contratar diretamente, sem a formalização de procedimento licitatório, empresas ou profissionais notoriamente especializados, desde que se possa demonstrar a natureza singular desses serviços.

A inexigibilidade da licitação decorre da impossibilidade de competição entre os contratantes, quer pela especificidade da área, quer pelos objetivos a ser alcançados pela Administração Pública. O serviço técnico profissional especializado é aquele prestado por quem, além da habilitação profissional, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, seja através de cursos ou de serviços da mesma natureza, prestados na área.

São serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo com o grau de confiança que a mesma deposite na especialização do contratado, em razão da experiência que ele possui, adquirida ao longo dos anos de profissão. Acerca da matéria, lúcida a análise do Prof. Eros Roberto Grau, veja-se:

“É importante notar, porém, que embora a primeira parte da demonstração de notória especialização encontre parâmetros objetivos bem definidos – desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com as atividades do profissional ou da empresa – nenhum, absolutamente nenhum critério é indicado no texto normativo para orientar ou informar como e de que modo a Administração pode inferir que o trabalho de um determinado profissional ou empresa, que comprove atendimento àqueles requisitos, é o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado.”

E, adiante, conclui aquele eminente Professor:

“Isso significa, em termos objetivos e bem incisivos, que – embora isso seja inadequado, tecnicamente – o texto normativo atribui à administração discricionariedade para escolher o profissional ou a empresa com o qual pretenda contratar, louvada exclusivamente no maior grau de confiança que em um ou outro depositar” (in Revista de Direito Público – 99, p. 72).

Portanto, dos os requisitos para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação:

a) ter o serviço natureza singular; e b) o contratando ter notória especialização no ramo respectivo.

No tocante à natureza singular do serviço prestado, tem-se que cada profissional advoga de modo único, diante da natureza intelectual e da subjetividade do serviço a ser executado. Já a notória especialização configura-se no reconhecimento público e na alta capacidade do profissional a ser contratado, na área que se necessita de sua atuação, no caso, Direito Público, dentre outras especializações.

Assinatura

Verifica-se que qualquer processo, seja ele administrativo ou judicial, que tenha como parte o Município, é de interesse público, e conseqüentemente necessita ser tratado como tal, defendido da melhor forma possível, e pelos melhores profissionais. No âmbito do Tribunal de Contas da União o entendimento sobre a contratação por inexigibilidade de licitação com fundamento na notória especialização combinado com a singularidade do serviço, já é pacífica, tendo inclusive editado a Súmula 39/TCU, nos termos seguintes:

“Constata-se que notória especialização só tem lugar quando se trata de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, no grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.”

Conforme publicação inserta no Boletim nº 1.955, da Associação dos Advogados de São Paulo, assim se manifestou o TCU:

“LICITAÇÃO. Inexigibilidade para contratação de advogado. Inexistência de infração. Lei nº 8.666, de 21.06.1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da administração pública. Inexigibilidade de licitação para contratação de advogado, para prestação de serviços ou defesas de causas judiciais ou administrativas. Condição de comprovação hábil, em face da natureza singular dos serviços técnicos necessários, de tratar-se de profissionais ou empresas de notória especialização. Critério aceitável pela evidente inviabilidade de competição licitatória. Pressupostos da existência de necessária moralidade do agente público no ato discricionário regular na aferição da justa notoriedade do concorrente. Inexistência, na lei mencionada, 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.”

O tema em questão já foi, também, objeto de análise pelo egrégio Tribunal de Justiça do Piauí, que sufragou a tese da inexigibilidade de licitação para a contratação de advogado por Município, como se vê do seguinte julgado:

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. HIPÓTESE DE INEXIGÊNCIA. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PRESTADOS À MUNICIPALIDADE. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTRATOS DE HONORÁRIOS. EXEQUIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 24, LEI Nº 8.906/94. SERVIÇO EFETIVAMENTE PRESTADO. 1. A teor do art. 25, II da Lei Nº 8.666/93, é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos de natureza singular cuja especialização do contratado seja notória. 2. Consoante o disposto no art. 13, V da Lei Nº 8.666/93, os serviços de advocacia inserem no rol daqueles que podem vir a ser considerados como inexigíveis de procedimento licitatório. 3. A despeito da não caracterização da notoriedade do profissional que prestou o serviço à municipalidade, constata-se, efetivamente, a prestação contratada, razão pela qual o serviço merece ser remunerado, sob pena de enriquecimento ilícito. 4. O art. 24, caput, da Lei Nº

Handwritten signature

8.906/94 confere aos contratos de honorários advocatícios a liquidez, certeza e exigibilidade, constituindo-se em crédito privilegiado. 5. Recurso conhecido e improvido. (TJ/PI. Apelação Cível, processo nº 06.00011-2-Pedro II, Rel. Des. Nildomar Silveira).

O eminente Desembargador Nildomar Silveira, em laborioso voto, fez as seguintes ponderações, todas válidas para o caso em questão, *in verbis*:

"(...)

Ultrapassadas as considerações acerca da inexecuibilidade dos contratos de honorários, oriundos de serviços advocatícios, passo à análise sobre a exigibilidade de realização do certame licitatório para a formalização da avença objeto da execução.

Dentre as hipóteses de licitação, elencadas para contratação de serviços e previstas como inexigíveis pelo legislador nacional, ressalto o caso, sob comento, da prestação de serviços advocatícios.

Antes de mais nada, filio-me ao entendimento explanado por José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo, quando leciona que as hipóteses elencadas pelo art. 25, da lei 8.666/93 são meramente exemplificativas, contrariamente ao sustentado pelo apelante. Isto, por força da expressão "em especial" inserta no referido artigo do texto legal. Por conseguinte, sendo exemplificativa, permite-se a contratação de serviços na hipótese em que, por sua própria natureza, torna-se inviável a competição. Ao tomador dos serviços, na presente lide, o apelante; cabe a aferição da conveniência e oportunidade da contratação, em consonância com a sua autorizada margem de discricionariedade.

O inciso II do artigo 25, da lei 8.666/93 preceitua que, ante à notória especialização de determinados profissionais ou empresas, torna-se inviável a realização de certame licitatório, sendo a mesma inexigível.

Sobre tal dispositivo legal, urge proceder alguns esclarecimentos no tocante a contratação de serviços advocatícios com base no preceito acima invocado.

Para a contratação da prestação de serviços jurídicos, torna-se impossível aferir o conhecimento científico de cada profissional, o que ensejaria a um julgamento subjetivo, quer pela singularidade do causídico prestador do serviço, quer pelo Estatuto e o Código de Ética do Advogado reprimirem a captação direta ou indireta de clientes, o que invalidaria qualquer processo de seleção para a contratação dos serviços advocatícios.

A advocacia é uma profissão científica. Nela, a intelectualidade fica armazenada no subconsciente, não podendo, desta forma, ser aferida em um mero certame para a escolha da melhor defesa, em virtude de tal conceito ser

J. H. Rodrigues

eminentemente subjetivo e singular. A intelectualidade do profissional não está posta em exposição.

Ademais, há uma conflitualidade de princípios resultante da conjugação da lei 8.666/93 confrontada com a lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB) e o Código de Ética dos Advogados.

O artigo 5º do Código de Ética veda qualquer procedimento de mercantilização do advogado no exercício da profissão. O art. 7º, por sua vez, impede que haja captação direta ou indireta de clientes.

Contudo, constitui requisito de habilitação técnica dos mais importantes, na lei 8.666/93, a comprovação do desempenho anterior do licitante em atividades semelhantes àquela objetivada na licitação (art. 30, §3º). O Código de Ética veda, nos arts. 29, §4º e 33, IV, a divulgação de listagem de clientes e patrocínio de demandas anteriores, considerados como captação de clientela.

Se o Estatuto da OAB e o Código de Ética vedam a captação de clientela e os procedimentos de mercantilização da profissão, como conciliar tais princípios com a participação de advogados, concorrendo com outros advogados em uma licitação?

Tal questionamento já ensejou manifestação do Supremo Tribunal Federal que, ao se pronunciar no RHC n.º 72830-RO, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª t., julgado em 20/10/95, DJ de 16/2/96, pág. 2999, ementário vol. 1816-01, pág. 161., valendo-se da prerrogativa de Guardião da Constituição, deixou cristalinamente fixado que a contratação direta de advogados, sem a realização do processo licitatório, não agride ao art. 37, XXI, da CF.

Ressalta-se que o serviço pretendido (contratação de advogados) está elencado no art. 13 da lei 8.666/93, sendo possível caracterizá-lo como de natureza técnica.

Por sua vez, a notória especialização, para efeito de exonerar a Administração Pública da prévia licitação para a contratação dos serviços, tem como critério básico o perfil da profissão da advocacia e a intelectualidade do prestador de serviços. Necessário se faz que o ente público chegue a conclusão de que o trabalho a ser executado por este profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato.

Desta feita, a municipalidade, ao contratar diretamente o advogado não estará cometendo infrações, e nem agindo no vácuo da lei, visto que a lei 8.666/93 não impede a aludida contratação, ao contrário do entendimento esposado pelo apelante. (...)”

Por todos estes motivos e razões de justificativas, fica formado entendimento jurídico que é absolutamente incontestável que os serviços a serem prestados no caso deste procedimento se adequam aqueles que a referida Lei Federal define sabiamente como “técnicos profissionais

Advogado

especializados". Podendo, todavia, esta assessoria jurídica colaborar com esses doutrinadores e estudiosos sobre a presente matéria que estabelece esta hipótese legal, bem como excepciona uma integral inexigibilidade dos ordenadores jurídicos, até que se iniciem as atividades fins previstas.

Ademais, o TRIBUNAL DE CONTAS DO PIAUÍ (TCE/PI), tem entendimento sedimentado quanto a possibilidade legal de contratação de serviços jurídicos por meio de ilegitimidade de certame licitatório, como se vê dos recentes arrestos abaixo colacionados:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE PEÇAS QUE COMPÕEM AS PRESTAÇÕES DE CONTAS MENSIS E FRACIONAMENTO DE DESPESAS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. 2. 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 inviabilidade de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (*in totum*) do referido diploma legal. (TCE/PI. Acórdão nº 191/2018. Processo TC/016198/2017. Decisão nº 187/18. Relator: Conselheiro Substituto Jackson Nobre Veras. Publicação: Diário Oficial Eletrônico nº 051/2018 em 20 de março de 2018).

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. 1. A contratação de serviços advocatícios através de procedimento de inexigibilidade é possível, preponderando-se a liberdade de escolha do gestor. Tal liberdade não é absoluta, visto que encontra limites na lei [...]. (TCE/PI. Acórdão nº 934/2018. Processo TC/020147/2016. Decisão nº 179/18. Relator: Conselheiro Substituto Delano Carneiro da Cunha Câmara. Julgamento: 29 de maio de 2018).

Sem embargo, revela-nos aclarar que se trata de um dispositivo que permite e assegura legalmente as determinações oficiais dos mencionados serviços, com a adoção dos atos técnicos - administrativos cabíveis e exigidos pela lei maior das licitações. Ademais, necessário frisar que foi aprovada a Lei Federal nº 14.039/20, que altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), dispondo que:

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.

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."

Portanto, por disposição legal os serviços jurídicos são considerados como singulares, conforme o cenário posto.

Assinatura

Em relação a minuta do contrato administrativo elaborada se observa sua adequação a prestação dos serviços em comento, bem como o atendimento as exigências da Lei nº 8.666/93, opinando-se pela sua aprovação.

Nestas condições, à vista da conveniência de se buscar urgentes soluções político-administrativas em favor deste município e propiciar melhores adequações para as questões empreendidas, é dever de justiça entendermos e manifestarmos-nos, juridicamente favoráveis pela inexigível obrigação dos procedimentos licitatório normais, devido este processo encontrar-se legalmente amparado pelo art. 26, caput, § único e seus incisos da Lei Federal nº 8.666/93, de 21/06/93, e suas alterações posteriores, desde que aprovado e ratificado pelo Prefeito Municipal.

III. DA CONCLUSÃO

Ao fim, tendo em vista que a matéria não oferece margem para maiores questionamentos jurídicos, eis que emerge claramente que a contratação dos serviços advocatícios e de consultoria está em consonância com o Princípio da Legalidade, Eficácia, Economicidade e da Legitimidade, ante a impossibilidade de competição, desde que comprovadamente habilitada nos termos da mencionada Lei Federal. Neste sopesar, conduzindo-nos a opinar pela ratificação desta inexigibilidade.

Brejo do Piauí/PI, 05 de janeiro de 2022.



THALES HENRIQUE RODRIGUES SILVA

Assessor Jurídico – PMB

OAB/PI nº 14254