



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.149.083/0001-07

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 06/2022-04

SOLICITANTE: Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Bonito, Estado do Pará.

ASSUNTO: Análise e emissão de parecer jurídico no Processo Administrativo nº 06/2022-04, deflagrado para contratação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria jurídica na área de licitações e contratos, visando atender as necessidades precípuas da Comissão Permanente de Licitação, Pregoeiro, Agente de Contratação, Equipe de Apoio e Comissão de Contratação da Prefeitura Municipal de Bonito (PA).

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS. NOTÓRIA EXPERIÊNCIA COMPROVADA. INSTRUÇÃO DO FEITO QUE SEGUIU DENTRO DO PADRÃO LEGAL. INEXIGIBILIDADE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO ORDINÁRIO. OPINIÃO PELO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

I – DO BREVE RELATÓRIO PROCESSUAL.

Trata-se de solicitação de parecer jurídico por parte da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Bonito nos autos do Processo Administrativo de nº 06/2022-04, deflagrado para contratação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria jurídica na área de licitações e contratos, visando atender as necessidades precípuas da Comissão Permanente de Licitação, Pregoeiro, Agente de Contratação, Equipe de Apoio e Comissão de Contratação da Prefeitura Municipal de Bonito (PA).

Foi solicitado desta Procuradoria-Geral do Município de Bonito, Estado do Pará, a análise e emissão de parecer técnico jurídico acerca do Processo Administrativo de Inexigibilidade nº 06/2022-04, o qual esta peça técnico-opinativa segue vazada na ementa acima destacada.

Compulsando os autos, constata-se que o particular apresenta as credenciais e requisitos de admissibilidades legais necessárias, bem como o fato das suas propostas de preços adequarem-se à realidade mercadológica regional, foi devidamente autorizada a deflagração do presente feito.

É o relatório. Passo a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

No campo da Administração Pública não se faz o que quer, mas, sim, o que a lei previamente autoriza. Em Direito, é o que tecnicamente chamado de princípio da legalidade, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No caso em apreço, a Lei nº 8.666/1993 é a regra-matriz.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.149.083/0001-07

De proêmio verifica-se que a despesa tem adequação orçamentária e financeira anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo constatada a existência de dotação orçamentária sob a rubrica própria.

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.

A enumeração do art. 25 e art. 13 exemplificativa, ambos da Lei nº 8.666/1993, 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 Justen 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.**

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.

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.149.083/0001-07

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.

No caso *sub examine*, há inviabilidade de competição, considerando que os escritórios expertos em **advocacia e contabilidade pública municipal e administrativa são restritos**.

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, discricção 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 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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.149.083/0001-07

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 [e de contabilidade] — 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 qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a outros.

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: (...)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.149.083/0001-07

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;

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:** (...)

II - **assessorias ou consultorias técnicas** e auditorias financeiras ou tributárias; (...) (destacamos)

No caso em testilha, temos que a contratação se dará para fins mais específicos de assessoria e consultoria técnica na área de licitações e contratos administrativos, por meio de escritório de advocacia com experiência devidamente comprovada na área de atuação.

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. (grifamos)

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 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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.149.083/0001-07

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.

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

Não obstante ao exposto é o entendimento do E. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul sobre a possibilidade de inexigibilidade de licitação do objeto do caso em palco, *in verbis*:

EMENTA - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO CONTRATO ADMINISTRATIVO FORMALIZAÇÃO PRESCRIÇÕES LEGAIS E REGULAMENTARES REGULARIDADE. A inexigibilidade de licitação e a formalização do contrato administrativo são regulares por estarem instruídos com documentos exigidos, demonstrando a observância das prescrições legais e das normas regulamentares. (TCE-MS - INEXIGIBILIDADE/DISPENSA E CONTRATO ADMINISTRATIVO: 12892017 MS 1781707, Relator FLÁVIO KAYATT, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1824, de 26/07/2018). (Destacou-se).

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará exarou entendimento conforme o aqui exposto, senão vejamos a ementa da consulta realizada pelo Município de Canaã dos Carajás:

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. No mais, observa-se pelas justificativas, documentos e demais informações contidas nos presentes autos do processo em comento, que a sociedade de advogado que se pretende contratar preenche os requisitos já elencados. (Destacou-se).

A análise realizada em face da minuta do contrato, contempla, dentre outras, as cláusulas necessárias previstas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993, aplicável subsidiariamente ao pregão, assim: a) descrição do objeto; b) forma de prestação de serviço; c) preço e condições de pagamento; d) prazo de vigência; e) crédito pelo qual correrá a despesa; f) direitos e responsabilidades; g) penalidades cabíveis e valor da multa; h) casos de rescisão; i) vinculação ao edital; j) legislação aplicável à execução do contrato; l) foro de eleição do contrato, senão, vejamos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.149.083/0001-07

- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Desta feita, temos que atendidas as exigências constantes da Lei Federal nº 8.666/1993 para fins de contratação do objeto constante do presente Processo Administrativo.

III – DA 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 6/2022-04, 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. Salvo melhor juízo.

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

Bonito (PA), 05 de dezembro de 2022.

FRANCISCO DE OLIVEIRA LEITE NETO
Procurador Municipal
Decreto nº 055/2022-GAB.PREF