



Interessado: Câmara Municipal de São Simão

Referência: Análise da Minuta do Contrato a ser firmado em decorrência do processo de contratação direta por inexigibilidade.

PARECER JURÍDICO

Ementa: Contratação de Escritório de Advocacia Especializado em Assessoria e Consultoria Jurídica para a Câmara de Vereadores em processo legislativo, bem como, a representação em juízo ou fora dele a Câmara Municipal nas ações em que esta for Autora, Ré ou interessada, acompanhando o andamento do processo e prestando a assistência jurídica necessária e adequada e ainda examinar e opinar em questões relativas a direitos, vantagens, deveres e obrigações do pessoal da Câmara.

I - RELATÓRIO

Cuida o presente de Procedimento Administrativo visando a contratação de serviços jurídicos estabelecidos no Termo de Referência por meio da modalidade de inexigibilidade de licitação prevista no *caput* do art. 74, inc. III, alínea c), da Lei nº 14.133/2021.

O Procedimento Administrativo de que trata estes autos foi iniciado com a autorização da Autoridade competente, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a indicação de seu objeto e demais requisitos pertinentes à modalidade pretendida no Termo de Referência confeccionado, que contou ainda com a justificativa do preço de mercado, constando ainda a justificativa e a fundamentação da contratação, juntando-se em seguida a Minuta do Contrato para análise e manifestação.



II – MANIFESTAÇÃO

II.1 – QUANTO A LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR MEIO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

Dispõe o art. 74 *caput* e inc. III da Lei nº 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Da exegese do dispositivo acima citado verifica-se então **duas** hipóteses:

a) Quando houver inviabilidade de competição, é inexigível a licitação;

Nesse particular, o serviço de advocacia, consultoria e assessoria jurídico-administrativa que se pretende contratar requer, dentre outras exigências, a confiança naquele que será contratado, por mais qualificados que sejam outros existentes no mercado, estando essa confiança inserida no poder discricionário inerente àquele que administra o Câmara Municipal, razão pela qual é inviável a competição.



Por outro lado, a inviabilidade de competição também se dá porque se trata da intelectualidade daquele que prestará os serviços, que não é homogênea e sim subjetiva, não sendo então possível viabilizar a competição da aferição da melhor prestação dos serviços, no caso, jurídicos, se o mesmo depende de implementação futura.

Por fim e não menos importante, destacamos ainda que, no caso, a licitação para serviços jurídicos é impossível por ser incompatível com as limitações éticas e legais da profissão, nos termos do artigo 34, inciso IV, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), combinado com o art. 7º, do Código de Ética e Disciplina da OAB, em virtude da proibição de mercantilização.

- b)** Quando os serviços que se pretende contratar forem os técnicos enumerados no art. 74, inc. III, esses serviços forem singulares, e aquele que se pretende contratar possuir notória especialização, é inexigível a licitação.

Destarte, segundo o inc. III do artigo mencionado, encontram-se discriminados, dentre outros, os seguintes serviços técnicos:

- c)** assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Verifica-se, sem esforço, que o objeto descrito no Termo de Referência e na Minuta do Contrato que será analisada em tópico próprio, encontra-se consonância com o enumerado na alínea acima citados.

III – SEGURANÇA JURÍDICA – DO ENTENDIMENTO DO STF, STJ, TJ/GO, TCM/GO, OAB e CNMP A RESPEITO DA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO.



Conforme entende o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO), o Tribunal de Justiça de Goiás (TJ/GO) por todas as suas 06 (seis) Câmaras Cíveis, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a contratação de advogado ou firma para prestar serviços de advocacia, consultoria e/ou assessoria jurídica encontra amparo legal no *caput* do artigo 25 e inciso II, c/c art. 13, incisos II e III, da Lei Federal nº 8.666/93, conforme se vê abaixo demonstrado:

“(...) 2. ‘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. (...)” (STF - HC nº 348/SC, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 29/06/2007 – Ementário nº 2282-5).

“(...). CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. (...). REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. (...). INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA



ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL. (...)

4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima 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 – Resp. nº 1.192.332/RS (2010/0080667-3), Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe: 19/12/2013).

“EMENTA: (...) **TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA E CORRELATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO STF. (...)**

3- A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), em diversas oportunidades, abre espaço para a atuação discricionária do administrador, em especial nas hipóteses de inexigibilidade,



onde há permissão de contratação direta, para alcançar o objeto desejado pela Administração Pública.

4- Considerando a impossibilidade de julgamento objetivo acerca das propostas apresentadas pelos advogados/licitantes, e verificado o vínculo de confiança que circunda a contratação do representante judicial, além das naturais dificuldades em se sopesar qual dos profissionais habilitados seria o melhor para o exercício judicial da defesa do Câmara Municipal, os serviços de advocacia revelam-se inconciliáveis com a licitação. Precedentes do STF. (...)”

(TJ/GO – 1ª Câm. Cível – Ap. Cível nº 391875-97.2012.8.09.0141, Rel. Des. Maria das Graças Carneiro Requi, julgado em 24/03/2015, DJe 1760 de 07/04/2015)

“EMENTA: (...) Inexigibilidade de licitação. Poder discricionário da Administração Pública. Precedentes desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça. (...)

II - A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), em diversas oportunidades, abre espaço para a atuação discricionária do administrador, em especial nas hipóteses de inexigibilidade, onde há permissão de contratação direta, para alcançar o objeto desejado pela Administração Pública.

III - O Superior Tribunal de Justiça entende que a natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica e a relação de confiança entre contratante e contratado legitimam a dispensa de licitação para a contratação de profissionais de Direito, de modo que o administrador pode, desde que movido pelo interesse público, fazer uso da prerrogativa que lhe foi garantida pela Lei das Licitações (Lei 8.666/1993) para escolher



o melhor profissional. Remessa necessária e Apelação Cível a que se dá provimento monocraticamente. Sentença reformada.”

(TJ/GO – 2ª Câm. Cível, Decisão Monocrática - DGJ nº 188109-32.2011.8.09.0019 (201191881091) Buriti Alegre, Rel. Des. Carlos Alberto França, j. em 09/02/2015).

“EMENTA: (...). CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA DE GOIÁS. INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO (ARTIGOS 13, II, III E IV, E 25, CAPUT E II, LEI FEDERAL Nº 8.666/1993). INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. PRECEDENTES DO STF. (...) Assentei, todavia, na mais recente trilha dos julgados do STF, que diante da inexistência de ordem constitucional para a criação de procuradorias no âmbito local (artigo 132, Constituição Federal), **em atenção ao melhor interesse da Administração o gestor poderá optar por admitir particulares para o ofício e, neste caso, será inexigível a licitação (artigos 13, II, III e V, e 25, caput e II, ambos da Lei federal nº 8.666/1993). A conclusão escora-se na apuração da singularidade dos serviços, da proibição da concorrência e da impossibilidade lógica do exercício do julgamento objetivo das propostas oferecidas (artigo 5º, lei federal nº 8906/1994). (...).**”

(TJ/GO - 3ª Câm. Cível, Ap. Cível nº 68880-84.2011.8.09.0017 (201190688808), Bela Vista de Goiás, Rel. Des. Beatriz Figueiredo Franco, DJe. de 02/03/2016).

“EMENTA: (...). **CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA PELO PODER PUBLICO MUNICIPAL, SEM PRÉVIO PROCESSO LICITATORIO.** (...) IV - É que a contratação de serviços pela administração pública nem sempre comporta o procedimento



licitatório, ou seja, existem situações práticas e corriqueiras em que a licitação é dispensada ou mesmo inexigível. V - **Inexistindo, pois, padrões objetivos para se qualificar ou desqualificar a comprovada especialização dos agravantes para o efetivo exercício da assessoria jurídica então contratada, viabilizando, assim, uma eventual competição no caso, a legitimidade da não exigência de licitação deve repousar no critério subjetivo da autoridade administrativa contratante e na presunção de confiabilidade que merece impregnar os seus atos. (...).” (TJ/GO – 4ª Câm. Cível – AI nº 57819-5/180 (200703332028), Rel. Dr. Ronnie Paes Sandre, DJ 174 de 12/09/2008).**

“EMENTA: (...) PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. (...) 2 – **A licitação é inexigível para contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais de notória especialização. Preenche tais características o serviço de assessoria jurídica prestado por advogado, sendo impossível aferir, mediante certame licitatório (competição), o trabalho intelectual e singular deste profissional. (...).” (TJ/GO – 5ª Câm. Cível, Ap. Cível nº 375313-69.2008.8.09.0103 (200893753130) Comarca de Minaçu/GO, Rel. Des. Alan Sebastião de Sena Conceição, j. em 27/03/2014).**

“EMENTA: (...). **TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA E CORRELATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO STF. (...)**

2. A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), em diversas oportunidades, abre espaço para a atuação discricionária do administrador, em especial nas hipóteses de inexigibilidade,



onde há permissão de contratação direta, para alcançar o objeto desejado pela Administração Pública.

3. Considerando a impossibilidade de julgamento objetivo acerca das propostas apresentadas pelos advogados/licitantes, e verificado o vínculo de confiança que circunda a contratação do representante judicial, além das naturais dificuldades em se sopesar qual dos profissionais habilitados seria o melhor para o exercício judicial da defesa do Câmara Municipal, os serviços de advocacia revelam-se inconciliáveis com a licitação. Precedentes do STF. Remessa obrigatória e Apelação Cível conhecidas e providas.”

(TJ/GO – 6ª Câm. Cível, DGJ nº 476895-95 (201194768954), Comarca de Anicuns, Rel. Des. Jeová Sardinha de Moraes, j. em 21/10/2014, DJe nº 1658 de 29/10/2014).

“Possibilidade de contratação de assessoria e consultoria jurídica, mediante inexigibilidade de licitação, fundada na inviabilidade de competição de que trata o caput do art. 25 da Lei n. 8.666/93, devendo, entretanto, estar o feito instruído de conformidade com os artigos 26 e 38 da mesma lei, principalmente no que alude à razão da escolha do profissional ou empresa e a justificativa do preço”. *(TCM/GO – Pleno - ENUNCIADO/JULGADO nº 3/2006 Processo nº 7847 / 2006, de 03/06/2009).*

“EMENTA: **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.”

(OAB Federal – Pleno, Súmula nº 04/2012/COP).

“EMENTA: (...) CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS ATRAVÉS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO POR CÂMARA MUNICIPAL. EXPRESSA AUTORIZAÇÃO LEGAL. (...) 3. **A contratação de serviços advocatícios, por Câmara Municipal, mediante inexigibilidade de licitação, tem previsão legal expressa.** 4. Observado os requisitos previstos expressamente em lei, **não há que se reputar tal contratação ilegal**, sob pena de se atentar contra a liberdade de atuação profissional dos advogados e contra a autonomia político-administrativa dos Câmara Municipais. (...)”

(OAB-GO – Pleno do Conselho Seccional de Goiás, Proc. nº 400726 (2016/01602), j. em 14/12/2016, Rel. Cons. Simon Riemann Costa e Silva).

“Considerando que a contratação direta de advogado ou de escritório de advocacia por ente público, por inexigibilidade de licitação, por si só, não significa ato ilícito ou ímprobo, RESOLVE, respeitada a independência funcional dos membros e a autonomia da Instituição, expedir a seguinte RECOMENDAÇÃO:

Art. 1º **A contratação direta de advogado ou escritório de advocacia por ente público, por inexigibilidade de licitação, por si só, não constitui ato ilícito ou ímprobo**, pelo que recomenda aos membros do Ministério Público que, caso entenda irregular a contratação, descreva na eventual ação a ser proposta o descumprimento dos requisitos da Lei de Licitação.” *(CNMP – Recomendação nº 36, j. em 14/06/2016, Rodrigo Janot Monteiro de*



Barros, Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, Publicada no Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, de 6/7/2016, págs. 8/9).

“EMENTA: PROPOSIÇÃO. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ADVOGADOS OU ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA POR ENTE PÚBLICO. EXCEÇÃO. POSSIBILIDADE E LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO ABSOLUTA DE IMPROBIDADE OU DA PRÁTICA DE ATOS ILÍCITOS NA CONTRATAÇÃO DIRETA. NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DE REQUISITOS DA LEI DE LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA. SÚMULA 252 DO TCU. PRECEDENTES DO STF E STJ. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. INVIOLABILIDADE AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PRESERVAÇÃO DA FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RESPEITO AO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA E A LEI DAS LICITAÇÕES. APROVAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO COM NOVA REDAÇÃO.

1.- SÚMULA 252 DO TCU: "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."

2.- Portanto, a possibilidade de contratação direta de advogado ou escritório de advocacia pelo ente público de forma direta, pode ser feita estabelecendo critérios como a comprovação da presença dos requisitos (1) natureza singular do serviço prestado, (2) inviabilidade de competição e (3) notória especialização.



3.- 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)". (STJ - RESP 1.192.332, 1ª Turma, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 12/11/2013, DJe 19/12/2013).

4.- Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, da Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste. A inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente." (STJ -RESP 1444874, 2ª Turma, rel. Min. Herman Benjamin, j. 03/02/2015, DJe 31/03/2015).

5.- "A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado." (STF –Inq. 3074/SC, 1ª Turma, rel. Min. Roberto Barroso, j. 26/08/2014)

6.- O espírito da recomendação é o de afastar a presunção absoluta de improbidade ou da prática de atos ilícitos de um modo geral, pelo só fato de ter havido contratação direta do advogado/escritório de advocacia pelo ente público.

7.- Inocorrência de interferência na atividade-fim do membro do Ministério Público, haja vista que estes, caso entendam como



irregular a contratação direta de advogado ou de escritório de advocacia por ente público, por inexigibilidade de licitação, deverão descrever detalhadamente na eventual ação proposta, em que consistiu o descumprimento dos requisitos da lei de licitações.

8. Acolhimento da proposta de recomendação, com nova redação.

(CNMP - Proposição nº 0.00.000.000171/2014-42, Rel. Cons. Antônio Pereira Duarte, Rel. para acórdão Cons. Walter de Agra Júnior, j. 14/06/2016).

No que tange a comprovação de **singularidade** do serviço e **notória especialidade** da firma a ser contratada, essa análise, s.m.j., não é de competência da Assessoria Jurídica e sim da Comissão de Licitação e Controle Interno.

Nesse particular, especialmente quanto a **singularidade** do serviço, destacamos do v. Acórdão do STJ proferido no REsp. nº 1.192.332, tal como foi inserido na Recomendação nº 0.00.000.000171/2014-42 do CNMP, ambos transcritos anteriormente, que **“(...) A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional (...)”**.

Esse entendimento também é seguido pelo TJ/GO:

“...a singularidade dos serviços prestados pelo advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional...” (TJ/GO – 5º Câm. Cível – Apelação Cível n. 44404-21.2013.8.09.0143, Rel. Des. Francisco Vildon José Valente, DJe. n. 1694 de 19/12/2014)



Assim esses requisitos deverão ser observados quando a documentação for encaminhada junto com a proposta de honorários da firma convidada.

Enunciado de Súmula nº 08 do Tribunal de Contas dos Municípios Goianos TCMGO. Admite-se a inexigibilidade do procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública com base na singularidade dos serviços técnicos, desde que atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/93. DISPOSITIVOS LEGAIS RELACIONADOS: Artigo 13, 25 e 26 da Lei nº 8.666/93. PRECEDENTES: Acórdão nº 09120/15; Acórdão nº 09715/15; Acórdão nº 09716/15; Acórdão nº 02271/16; Acórdão nº 00097/16; Acórdão nº 02272/16; Acórdão nº 02289/16; Acórdão nº 03075/16 e Acórdão nº 04905/16. PUBLICAÇÃO NO DOC: 20/02/20.

IV – QUANTO A LEGALIDADE DA MINUTA CONTRATUAL

Após detida análise sob o aspecto formal da Minuta do Contrato, entendemos que a mesma encontra-se regular e legal.

V - CONCLUSÃO

Portanto, sob o crivo do livre convencimento e da garantia da inviolabilidade de que trata o art. 2º, § 3º, do Estatuto da Advocacia, bem como, ainda, em consonância com a Súmula nº 05/2012 da OAB e na jurisprudência do STJ (REsp. nº 1.454.640), além do Art. 3-A da Lei nº 8.906/94, manifestamos pela legalidade da contratação direta por meio da modalidade de inexigibilidade de licitação, seja porque **(i)** se insere na inviabilidade de competição, nos termos do *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, e/ou, porque **(ii)** se insere nos



serviços técnicos enumerados no inc. III, alínea c), da Lei de Licitações do mencionado artigo.

Quanto a Minuta do Contrato, manifestamos pela regularidade da mesma, razão pela qual, nos termos do parágrafo único do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, opinamos favoravelmente à continuidade e o andamento normal deste processo, **observada a ressalva quanto à análise da singularidade e da notória especialidade** da firma convidada.

Esse, s.m.j., é o nosso entendimento.

São Simão, 19 de janeiro de 2023.

Vitor Hugo Araújo Aloise
OAB/GO 48.971