



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO N° 002/2020 - IL

EMENTA: PARECER JURÍDICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N° 001/2020. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE ADVOCACIA ESPECIALIZADA EM DIREITO TRIBUTÁRIO, DIREITO PROCESSUAL TRIBUTÁRIO E DIREITO PREVIDENCIÁRIO, PARA ATUAR EM AÇÕES QUE DEMANDEM DESTE CONHECIMENTO ESPECÍFICO, NO ÂMBITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E JUDICIÁRIO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. ART. 25 DA LEI N° 8.666/93. OPINIÃO PELO DEFERIMENTO.

01. DO RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela Comissão Permanente de Licitação – CPL da Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru/PA acerca da possibilidade de contratação de advocacia especializada em Direito Tributário, Direito Processual Tributário e Direito Previdenciário, para atuar em ações que demandem deste conhecimento específico, no âmbito do contencioso administrativo e judiciário, mediante processo de inexigibilidade de licitação para contratação direta, nos termos do art. 25, II, da Lei n° 8.666/93.

É o relatório.

02. DA FUNDAMENTAÇÃO:

Ressalta-se, inicialmente, que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Cumprido destacar que cabe a esta Assessoria Jurídica se ater apenas ao prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa, tampouco a análise de quantitativos e aos valores estabelecidos.



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

A apreciação jurídica se dá, portanto, tão somente às questões de legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

Pois bem, no Ordenamento Jurídico Pátrio, a Carta Magna Federal instituiu em seu art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas, em regra, de licitação. Desse modo, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 8.666/93 que dispõe sobre os procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

O ordenamento jurídico prevê a obrigatoriedade de licitar como sendo inerente a todos os órgãos da Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pelos entes federados, direta ou indiretamente.

Consoante disposto nesta Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Como regra, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no Art. 37, inciso XXI da CF/88 e Art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver:

“Art. 37. (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa. Depreende-se isto do contido no Art. 3º da Lei nº 8.666/93:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos”.

Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao seu interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no Art. 37, caput e seus incisos da Constituição Federal.

Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

No caso em tela, cuida-se de exame da aplicação do art. 25 e incisos da Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre as hipóteses de contratação pela Administração Pública mediante inexigibilidade, vejamos:

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



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

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;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Estas hipóteses vistas supra mitiga o rito ordinário visto nas demais hipóteses de contratação, isto porque, mesmo que se possa realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, pode dispensá-la, como são os casos previstos no art. 24 da Lei nº 8.666/93, e ainda, diante de particularidades, ora matérias, ora jurídicas, que o impossibilitam a realização da licitação, como nos casos previstos no art. 25, deste diploma legal.

Desse modo, observa-se que nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 25, materialmente há a possibilidade de ser realizar o processo de licitação. Todavia, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, em razão da *singularidade do objeto da futura contratação* e da *infungibilidade dos serviços e do prestador*.

No tocante ao inciso II do mencionado art. 25, há previsão de inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, enumerados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, dentre os quais estão inclusos os serviços de Assessorias ou Consultorias Técnicas (art. 13, III).

Observa-se então que a própria lei específica é exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação para esses casos, o que não se confunde com a



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

dispensa, pois esta pressupõe a exigibilidade da licitação que, no entanto, se amolda a um dos casos elencados pelos incisos do art. 24, que lhe garantem a dispensa da licitação.

No caso do art. 25, especialmente no inciso II, que trata dos serviços advocatícios, objeto do presente estudo, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços advocatícios sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação da ilegalidade.

Dessa forma, a observância a estas normas dá ensejo à harmonia entre a discricionariedade e a legalidade estrita, eis que o ordenamento jurídico é observado, à luz dos princípios gerais da Administração Pública.

Destarte, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberdade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

Portanto, sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja: a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante.

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços técnicos de consultoria e assessoria jurídica, na área advocatícia, que serão prestados, a peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão.

Serviços técnicos especializados são aqueles que envolvem alta especialização em determinada área do conhecimento, que demandam um primor técnico diferenciado, requerendo um conteúdo subjetivo na sua execução, um toque de personalidade, que o qualifica singular.

Já a característica da singularidade é atribuída a um bem, no sentido de que seja inigualável, podendo ser considerado inequivocamente singular à medida que todos os outros bens lhe são diversos. Pode ser também a qualidade atribuída a um serviço, em razão de suas peculiaridades, devida principalmente ao meio de execução e não necessariamente ao resultado. No que tange a singularidade do objeto impende trazer a manifestação de Marçal Justen Filho, nesse sentido:

“Em todos os casos de inviabilidade de competição há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea”.

(*JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. Cit., p 272*)

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços advocatícios que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência do advogado e liberdade na prestação de serviços.

Dessa forma, tem-se que a singularidade a que a Lei de Licitações se refere está ligada ao fato de que o serviço do advogado não é possível ser comparado. Na realidade, a Advocacia é uma atividade que exige obediência às formas, ritos e procedimentos, mas que não exige padronização de serviço. Cada profissional tem um jeito todo particular de advogar, e é praticamente impossível comparar o serviço de um advogado com o de outro. As particularidades da profissão e a confiança que se deposita em determinado advogado revelam a natureza personalíssima de seu trabalho.

Com efeito, os serviços advocatícios são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuito personae*.

Outrossim, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços de natureza Advocatícia sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

“[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa” (2000, p. 479).”

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

direta pelo Poder Público, aliado à aptidão técnica, no quantitativo e na especialidade de conhecimento e experiência dos profissionais que circundam um propenso contratado, não abrangidos pelo pessoal da Administração Municipal.

Dessa forma, ainda que não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, no caso em tela há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir no âmbito da Prefeitura uma mão-de-obra especializada dessa forma, com grande experiência em Direito Tributário, Direito Processual Tributário e Direito Previdenciário, dotado de especialização para atuar em ações que demandem deste conhecimento específico, no âmbito do contencioso administrativo e judiciário e demais especificidades inerentes, o qual enseja um amplo conhecimento técnico, de modo que um profissional ou empresa que não detenha, não será capaz de direcionar a advocacia por meios eficazes e legais, o que acabará por comprometer o resultado final.

Os serviços ora em análise exigem inequívoco conhecimento específico e experiência da pessoa que irá realizá-lo, e a provável ora contratada demonstra possuir tal requisito, o que ficou demonstrado nos últimos anos em que a referida empresa manteve contrato similar com outros municípios deste e de outros Estados.

Ressalta-se que os serviços advocatícios tem intrinsecamente uma relação marcada pelo elemento confiabilidade, que são de caráter subjetivo, porém, aliadas às demais características que denota a notoriedade do profissional. Corrobora isto o entendimento de Adilson de Abreu Dallari:

“[...] existem assuntos de grande repercussão política, correspondentes a programas ou prioridades determinadas exatamente pela supra-estrutura política eleita democraticamente pelo corpo social. Temas dessa natureza requerem o concurso, ou de assistentes jurídicos nomeados para cargos de provimento em comissão, ou a contratação temporária de profissionais alheios ao corpo permanente de servidores” (2000, p. 02).”

Desse modo, a presença do elemento confiança justifica o fato do Poder Público poder escolher dentre os muitos profissionais devidamente gabaritados e competentes, aqueles que mais despertem sua confiança, isto é, aquele que tenha, aos olhos do Poder Público, maior compatibilidade com seus desideratos (FIGUEIREDO, 1994, p. 32).



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

Logo, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a convicção de que o serviço deste será certamente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta.

Igualmente, a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões de mais alta relevância jurídica ou política. Não se pode esperar que o administrador tenha objetividade total. Certamente, a escolha de certos profissionais em detrimento de outros, levará em consideração a confiança e segurança de que a atividade será realizada a contento por aquele que se contrata.

É neste sentido, aliás, é o que vem entendendo as Cortes Superiores Pátrias, a exemplo do Excelso Supremo Tribunal Federal, *mutatis mutandis*:

“Processo: AP 348 SC Relator(a): EROS GRAU
Julgamento: 15/12/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação: DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-
2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01
PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, P. 305-322.
Parte(s): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; LEONEL
ARCÂNGELO PAVAN E PAULO ARMÍNIO TAVARES
BUECHEKE E OUTROS(A/S) Ementa: AÇÃO PENAL
PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE
ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO
HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
SECEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA
CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO
NÃO CONFIGURADA. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO
DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA
NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA
ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA.
PREVISÃO LEGAL.** (...) 2. **“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 da confiança da
Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí
que a realização de procedimento licitatório para a



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

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 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. Há, no caso, concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: **os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração**

Por outro lado, a realização de processo de licitação para contratação de advocacia especializada em Direito Tributário, Direito Processual Tributário e Direito Previdenciário, para atuar em ações que demandem deste conhecimento específico, no âmbito do contencioso administrativo e judiciário, faria com que a disputa entre estes profissionais ocasionasse a mercantilização da profissão o que é vedado pelo Código de Ética e Disciplina da OAB (art. 5º), que se considera como conduta incompatível com o exercício da advocacia, nos termos do art. 34, inciso XXV, do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Além disso, igualmente vedado é o oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, inculcação ou captação de clientela (CED, art. 7º). Nesse sentido, a doutrina informa que a captação de clientela é a atitude do advogado que oferece seus serviços como se fossem mercadoria, segundo, Paulo Luiz Lobo Netto, in “Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB”, São Paulo: Saraiva, 2002, p. 190.

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços advocatícios com base no art. 25, II combinado com o art. 13, inciso III e V, da Lei nº 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

Quanto ao presente caso, acredita-se estarem presentes estas exigências legais, eis que ficou demonstrado que o profissional possui experiência e conhecimento específicos relacionados ao Direito Tributário, Direito Processual Tributário e Direito Previdenciário, o que indica a idoneidade para atender a necessidade do presente, o que se enquadra no que prevê o § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93, bem como, estando regular a minuta contratual e demais fases que compõe o processo.

03. DA CONCLUSÃO:



Estado do Pará
Município de Limoeiro do Ajuru
Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru
Poder Executivo
CNPJ 05.105.168/0001-85
ASSESSORIA JURÍDICA

Diante do exposto e pela análise dos documentos e trâmites observados nos presentes autos, é que se **OPINA** pela possibilidade da realização da contratação da empresa para fornecimento do objeto mediante inexigibilidade de Licitação nos termos do art. 25, inciso II, combinado com o art. 13, V, ambos da Lei nº 8.666/93, haja vista restar demonstrada a configuração dos quesitos legais destes dispositivos, recomendando-se – caso confirme a contratação – que se proceda à publicação do respectivo extrato de contrato e ratificação pela autoridade competente, a partir de sua ciência.

É o parecer, **SALVO MELHOR JUÍZO QUE SEGUE PARA APRECIÇÃO SUPERIOR.**

Limoeiro do Ajuru, PA, 18 de março de 2020.

Moisés Gomes de Carvalho Sobrinho
OAB/PA nº. 18.399
Assessor Jurídico Chefe da PMLA