ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGICAL DO PIAUÍ
CNPJ: 06.554.752/0001-80
Av. João Siqueira Paz, S/N – CENTRO
Angical do Piauí/PI
CEP: 64.410-000
EMAIL – pref.angicaldopi@gmail.com

PARECER

Processo Administrativo nº. 001/2021

Interessado: Presidente da Comissão Permanente de Licitação

ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS ESPECIALIZADOS. NATUREZA TÉCNICA ESPECIALIZADA: ART. 13, III, DA LEI Nº. 8.666/1993. CARACTERIZAÇÃO DOS ELEMENTOS CONFIANÇA E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. POSSIBILIDADE.

I

RELATÓRIO

O Prefeito Municipal de Angical do Piauí/PI encaminhou a Presidente da Comissão Permanente de Licitação um memorando no qual frisa o interesse da administração pública em contratar o Escritório de Advocacia Dourado Sociedade Individual de Advocacia para a prestação de serviços de assessoria, consultoria e contencioso no âmbito da Justiça do Trabalho em 1º, 2º grau e Tribunal Superior do Trabalho, da Justiça Estadual de 1º e 2º Grau (Tribunal de Justiça do Estado do Piauí), da Justiça Federal de 1º e 2º Grau (Tribunal Regional Federal da 1ª Região), do Superior Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Federal, e de outras jurisdições necessárias ao fiel acompanhamento das causas judiciais, assim como atuação no Tribunal de Contas do Estado do Piauí e no Tribunal de Contas da União, e o acompanhamento e assessoria no âmbito administrativo interno, acompanhando os procedimentos administrativos e contratos.

O Secretário Municipal de Gestão, Administração, Planejamento e Finanças indicou a existência de recursos orçamentários para contratação que se deseja realizar.

Conclusos os autos a Presidente da CPL, esta os remeteu ao Procurador do Município para a realização de parecer técnico-jurídico.

Estes são os elementos e fatos presentes nos autos.

II

FUNDAMENTOS

A Constituição Federal estabeleceu como regra geral e condição básica à compra de bens e contratação de serviços, quando realizadas para a Administração Pública, o dever de licitar (art. 37, XXI, CRFB):

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> 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.

Excepcionalmente, pelo que se depreende do artigo acima transcrito é que o processo licitatório será dispensado. O art. 2º da Lei nº. 8.666/1993 também ratifica o comando constitucional:

> Art. 2° 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**.

Dessa forma, em princípio de análise, as compras, alienações, prestações de serviços, concessões, permissões e locações deverão ser licitadas, como decorrência da aplicação dos preceitos acima transcritos.

As exigências constitucionais e infraconstitucionais impõem ao administrador planejamento de suas ações, ao exigir em suas contratações o dever de licitar previamente. Ocorre que, durante o exercício das atividades administrativas, surgem situações em que o procedimento licitatório nas modalidades comuns torna-se inviável. Diante desse fato o legislador previu situações em que as licitações poderiam deixar de ser exigidas em face da inviabilidade de competição.

No caso em apreço, trata-se de contratação de serviços jurídicos na atividade privativa de advocacia.

Pelo que consta neste processo, em primeiro momento, é imperiosa a realização de análise do entendimento majoritário já sufragado em momento anterior à publicação da Lei Federal nº 14.039 de 2020, a qual o ratificou, na forma do que será doravante delineado.

No caso em comento, trata-se de contratação de serviços advocatícios. Pelo que consta neste processo, através de uma análise da legislação pátria para a contratação dos serviços em questão a Lei nº. 8.666/1993 considera inexigível a instauração de procedimento licitatório, senão veja-se o que diz o art. 25 da supracitada norma:

> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
>
> [...]
>
> **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;**
>
> ---
>
> Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:
>
> I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
> II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
> **III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**
> IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
> V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
> VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
> VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Embora o serviço supramencionado não conste expressamente no rol do art. 13 da Lei nº. 8.666/1993, os incisos desse artigo comportam interpretação ampliativa, conforme as lições da renomada doutrina:

> As hipóteses ali foram previstas em termos genéricos, de modo a atingir outras situações que dela se aproximem.
>
> A relação do artigo 13 é meramente exemplificativa. O Conceito de serviço técnico profissional comporta, em tese, uma grande variedade de situações. Não há dúvida de que, além dos casos indicado no art. 13 existem inúmeras outras hipóteses.
>
> [...]
>
> Por isso, o artigo 13 não é obstáculo ao reconhecimento de outras modalidades de serviços técnicos profissionais especializados. Estando presentes os elementos integrantes do conceito, aplicam-se as disposições legais pertinentes.
>
> [...]
>
> Dito em outras palavras, se um certo serviço técnico profissional especializado não estiver referido no art. 13, isso não impedirá a contração direta – a qual se faria não com fundamento no art. 25, inc II, mas diretamente no caput no dito artigo.
>
> (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: Dialética, 2005.p.131).

> A prática, contudo, tem demonstrado que existem serviços, não registrados no art. 13 que não permitem viabilizar a contratação (...). Em caso dessa natureza ou mesmo nos casos em que o serviço não guarda qualquer singularidade, mas por outro motivo qualquer a competição é inviável, monopólio, por exemplo, a contração direta dever ter por fundamento o *caput* do artigo 25 da lei nº 8.666, e não o inciso II.
>
> Mais recentemente, vislumbra-se que os Tribunais de Contas têm admitido a interpretação ampliativa do elenco, quando de se tratam de serviços técnicos profissionais especializados de natureza semelhante.
>
> (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação.5.ed.4.tiragem - Brasília: Brasília Jurídica, 2005. p.587-588).

Não obstante, conforme reconhecido pela doutrina e jurisprudência dominante, o próprio art. 25, *caput*, da Lei nº. 8.666/1993 indica que o rol de hipóteses de inexigibilidade de licitação é meramente exemplificativo, na medida em que utiliza a expressão "*em especial*" no final da redação do período. Dessa forma, ainda que não se enquadrasse a contratação dos serviços jurídicos na área privativa da advocacia no art. 25, II, da Lei nº. 8.666/1993, ela está amparada pelo conceito jurídico indeterminado da "*inviabilidade de competição*" mencionado no *caput* do dispositivo aludido, que possui função normativa autônoma.

> Deve-se ressalvar que o *caput* do art. 25 apresenta função normativa autônoma, de modo que contratação direta poderá nele se fundar direta e exclusivamente. Não se impõe que a hipótese seja enquadrada em um dos incisos do referido art. 25, os quais apresentam natureza exemplificativa.
> (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012.p.409).

Assim, os serviços jurídicos na área privativa da advocacia, apesar de não estar no rol exemplificativo do art. 13 da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretado de forma ampliativa, como mesmo coloca as disposições legais e a doutrina acima citadas, eis que é inviável se criar critérios objetivos para a seleção de serviços advocatícios por meio de um procedimento licitatório.

Ante o exposto, pode-se concluir que é plenamente possível a contratação direta do referido serviço, por meio de inexigibilidade, passando-se a análise concreta de tais elementos no presente caso em análise.

Assim, podemos concluir, sem sobra de dúvida, que na aplicação da norma contida no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, estará sempre presente a **discricionariedade**, a subjetividade da Administração.

Cite-se algumas referências técnico-doutrinárias:

> "... deve escolher o contratado cujo trabalho inferir como essencial e indiscutivelmente o mais adequado ao objeto do contrato de acordo, em ultima instância, o grau de confiança depositado na especialização desse contratado....contratação essa que a administração dever fazer com o profissional ou empresa na qual, em relação a cada contratação, deposite maior grau de confiança". (in cit. Boletim nº 7-1998 – BLC – Boletim de licitações e contratos, Editora NDJ Ltda). (grifo nosso).

Antonio Roque Citadini, preleciona que a lei considera inexigível a licitação quando inviável a competição. Menciona a hipótese de fornecedor exclusivo e de serviços técnicos de natureza singular, por notória especialização...

Helv Lopes Meirelles afirma que ocorre a inexigibilidade de licitação quando há impossibilidade jurídica de competição entre contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração.

Antônio Roque Citadini afirma que inexistindo, assim, a possibilidade de confrontarem as propostas dos contratantes, a realização do certame constituir-se-ia em uma farsa, não atendendo, sua realização, aos objetivos do próprio instituto da licitação.

O procurador do Estado Álvaro Fernando da Rocha Motta, Mestre em Direito pela UFPE, Procurador de Estado disponibilizou conteúdo no mesmo sentido, em brilhante trabalho. Cite-se trecho esclarecedor:

> A utilização da argumentação jurídica como meio de fundamentação da decisão administrativa que contenha razões jurídicas para embasar a decisão discricionária do Administrador Público de fazer incidir a dispensa e a inexigibilidade do procedimento licitatório tem o condão primordial de fazer valer o interesse público de maneira condizente com a legislação, evitando decisões desarrazoadas e desconectadas da permissibilidade legal genericamente concedida ao Poder Público. As funções argumentativas que analisam a racionalidade do discurso jurídico são as que preveem a coerência lógica interna do mesmo, e a adequação entre racionalidade formal e a estrutura normativa sobre a qual incide. Assim, a formalização de uma teoria da argumentação com vistas a se fundamentar pareceres e decisões administrativas que versem sobre a temática da dispensa e da inexigibilidade de licitação pública pode ser aplicada com base na atividade da construção de argumentos racionais que expressem à justificativa de se adotar em certos casos a dispensa e a inexigibilidade de licitação e assim possibilitar o controle de tais decisões por meio da análise da racionalidade jurídica inerente às mesmas, facilitando, desse modo, o controle do poder discricionário do Administrador e permitindo a consecução efetiva do interesse público. Com esta nova dissertação em direito, mostra, mais uma vez, o engrandecimento da cultura jurídica (...)

Não é outro também o entendimento da Corte de Contas da União:

> Denúncia. Irregularidades praticadas pela TELEST. Contratação de advogado com inexigibilidade de licitação. Conhecimento. Improcedência. Arquivamento". Decisão 167/1999 - Plenário (...) De fato, o caso apreciado no TC-019.893/93-0 (Decisão nº 494/94-Plenário, Ata nº 36), por ser bastante similar ao que ora se examina, bem resume o entendimento desta Casa, pelo que se mostra recomendável reproduzi-lo neste Voto, nos seguintes termos: "Contrariamente ao que alega a denunciante, portanto, este Tribunal não tem entendimento firmado de que contratação similar à que ora se examina seja necessariamente ilegal. Na verdade, o entendimento hoje prevalecente neste Tribunal sobre a matéria é de que: 1°) não constitui impedimento legal contratar advogado particular para prestar-lhe serviços específicos, desde que a natureza e as características de singularidade e de complexidade desses serviços sejam de tal ordem que se evidencie não poderem ser normalmente executados pelos profissionais de seus próprios quadros, justificando-se portanto a contratação de pessoa cujo nível de especialização a recomende para a causa; 2°) 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 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; 3º) a contratação deve ser feita entre advogados pré-qualificados como os meios aptos a prestar os serviços especializados que se pretende obter; 4º) a contratação deve ser celebrada estritamente para prestação de serviço específico e singular.

Doutro giro, a realização de processo licitatório para contratação de serviços advocatícios violaria, de forma frontal, os ditames ético-profissionais que regem a profissão, conforme infra, o que ratifica a inviabilidade de competição:

> O art. 5° do Código de Ética advocatício é claro:
> Art. 5° O exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização.

Percebe-se que o exercício do mister advocatício, portanto, pauta-se também na relação de confiança, a qual é manifestamente subjetiva, estabelecida entre Contratante e Contratado, uma vez que não se admite, em seu âmbito, qualquer espécie de conduta que importe em mercantilização da advocatícia, tal qual um leilão de propostas, comum em outras modalidades licitatórias.

O mesmo código é enfático, ao prever a impossibilidade de concorrência entre profissionais da advocacia. Esta é a percepção que se intelege de seu art. 28, segundo o qual:

> Art. 28. O advogado pode anunciar os seus serviços profissionais, individual ou coletivamente, com discrição e moderação, para finalidade exclusivamente informativa, vedada a divulgação em conjunto com outra atividade

Percebe-se, portanto, que ao advogado é vedado a divulgação de seus serviços de forma escancarada, com cunho mercantilista, justamente para evitar a concorrência entre profissionais da Advocacia, por se tratar, repisa-se, de relação de confiança, razão pela qual a contratação através de livre concorrência é uma ofensa flagrante, à própria natureza da profissão.

Ratifica todo o entendimento carreado, ainda, o art. 31 do mesmo Código de Ética e Disciplina, segundo o qual:

> Art. 31. (...)
> § 1º São vedadas referências a valores dos serviços, tabelas, gratuidade ou forma de pagamento, termos ou expressões que possam iludir ou confundir o público, informações de serviços jurídicos suscetíveis de implicar, direta ou indiretamente, captação de causa ou clientes, bem como menção ao tamanho, qualidade e estrutura da sede profissional.

Percebe-se que os serviços prestados pelo advogado se distinguem, por completo, daqueles que podem ser regularmente contratados através de procedimento licitatório. Sua natureza, umbilicalmente interligada à confiança investida pelo contratante, marca o caráter subjetivo da contratação, o que impede, sobremodo, que se faça distinções objetivas entre advogados.

Cumpre, inicialmente, nesta etapa, ponderar que a municipalidade possui uma grande demanda jurídica a ser suprida, razão pela qual se faz necessário a contratação de uma banca de advogados para prestar serviços advocatícios, bem como que os integrantes do Escritório de Advocacia Dourado Sociedade Individual de Advocacia, CNPJ nº 32.226.439/0001-23, possuem notória especialização profissional e que os serviços de consultoria jurídica e patrocínio judicial por eles prestados tem natureza singular.

Justamente por esta necessidade existente, o Município procedeu a realização do presente processo para possibilitar a contratação do Escritório de Advocacia Dourado Sociedade Individual de Advocacia, CNPJ nº 32.226.439/0001-23, que se apresentou como idônea e dotada de qualificações técnicas que induzem sua contratação.

III

CONCLUSÃO

No final dessas razões, não se percebe qualquer ilegalidade na contratação do referido escritório, através do procedimento de inexigibilidade de licitação.

ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGICAL DO PIAUÍ
CNPJ: 06.554.752/0001-80
Av. João Siqueira Paz, S/N – CENTRO
Angical do Piauí/PI
CEP: 64.410-000
EMAIL – pref.angicaldopi@gmail.com

Desta forma, sujeita-se ao juízo superior a opinião desta assessoria de que é pode-se operar a contratação direta de serviço jurídico na área privativa da advocacia através de inexigibilidade de licitação, tendo como fundamento o art. 25, inciso II, da Lei nº. 8.666/1993, eis que configurados os elementos confiança e notória especialização, alinhados, também, com a entrada em vigor da Lei 14.039/2020.

Eis que configurados os elementos confiança e notória especialização.

S. M. J. Sem força vinculante

Angical do Piauí (PI), 08 de janeiro de 2021.

CAYO VINICIUS LEAL SOBRAL
OAB/PI nº 9.529
Procurador Geral do Município de Angical do Piauí/PI