PREFEITURA MUNICIPAL DE JUREMA - PI
FL Nº 62
CPL

PARECER JURÍDICO/2022

PROCESSO ADMIN: 001.0001255/2022
ORIGEM: GABINETE DO PREFEITO
MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
OBJETO: CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS E PRIVATIVOS DE ADVOGADOS DO ESCRITÓRIO MARCOS PAULO DE SANTANA PAES LANDIM, pessoa física.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de emissão de parecer jurídico para contratação direta por inexigibilidade dos serviços privativos de advogado para esta Prefeitura Municipal, assim como análise da minuta do contrato apresentado pela Comissão Permanente de Licitação.

Conforme está devidamente justificado nos presentes autos, a municipalidade depende de uma Assessoria Jurídica que venha auxiliar os atos administrativos e na condução de processos administrativos internos, na postulação e defesa de causas judiciais no Tribunal de Contas do Estado do Piauí-TCE/PI e do Tribunal de Contas da União-TCU, inclusive Prestações de Contas, Tomadas de Contas, representações, denúncias, admissões de pessoal, aposentadorias de servidores e demais atos administrativos sujeitos à fiscalização ou registro do TCE-PI e/ou TCU, defesas no âmbito do TJ/PI, TRF 1º REGIÃO, TRT DA 22ª REGIAO, TST, STJ E STF, referente às causas que versem sobre os interesses da contratante.

Registra-se ainda que compõe os autos o currículo dos profissionais que compõem o escritório **FERREIRA & MOURA SOCIEDADE DE ADVOGADOS**, atestados de capacidade técnica, sua proposta para execução dos serviços que ora está se intentando realizar, bem como informação orçamentária para a despesa.

Estes são os elementos e fatos presentes nos autos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

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, da CF/88)**.

> "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**

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUREMA - PI
FL Nº 63
CPL

> **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."

A lei que regulamenta o dispositivo constitucional acima, Lei nº 8.666/93, no seu art. 2º, também ratifica o comando constitucional.

> "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**."

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

Apesar do dever de licitar se constituir como regra geral dentro do ordenamento jurídico pátrio, ocorrem situações em que o gestor público poderá dispensar ou considerar inexigíveis os procedimentos licitatórios, realizando as chamadas contratações diretas sem licitação, mas por se tratar de situação onde é inexigível a licitação.

No caso em apreço o gestor público necessita da contratação de serviço privativo da Advocacia para assessoria dos atos e processos administrativos, postulação e defesa de causas judiciais no Tribunal de Contas do Estado do Piauí-TCE/PI e do Tribunal de Contas da União-TCU, inclusive Prestações de Contas, Tomadas de Contas, representações, denúncias, admissões de pessoal, aposentadorias de servidores e demais atos administrativos sujeitos à fiscalização ou registro do TCE-PI e/ou TCU, defesas no âmbito do TJ/PI, TRF 1º REGIÃO, TRT DA 22ª REGIAO, TST, STJ E STF e outras se necessário for.

Diante da vasta documentação que consta nos autos, fartamente indicam que os profissionais que irão prestar tais serviços possuem especialização e notoriedade pela larga experiência, sendo de fundamental importância para a defesa dos interesses do município.

Ao ler atentamente as informações prestadas nos autos e a Lei nº 8.666/93, percebe-se que a hipótese para a contratação dos serviços requisitados está configurado no inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93:

> **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**

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUREMA - PI
FL Nº 64
CPL

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:

(...)

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

Para reforçar e dar maior sustentabilidade á justificativa da singularidade dos serviços jurídicos, após ampla discussão, enfim, foi sancionada e publicada a Lei nº 14.039, de 17 de Agosto de 2020, que diz:

> Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3°-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.

Acerca das hipóteses de inexigibilidade a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby nos ensina que:

> **"Já a inexigibilidade, tratou do reconhecimento de que era inviável a competição entre ofertastes, seja porque só um fornecedor ou prestador de serviços possuía a aptidão para atender o interesse público, seja porque fazia face às peculiaridades no objeto contratual pretendido pela Administração"[1].**

Apesar da doutrina acima mencionada expor a inexigibilidade de forma simples, limitando-se apenas a inviabilidade de competição, o debate acerca desta forma de contratação direta é bastante profundo, complexo e tortuoso, como afirma Marçal Justen Filho:

> **"Segundo a fórmula legal, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição. Essa fórmula não foi explicada nem esclarecida pela Lei, que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição. O tema tem sido objeto de contínuas incursões doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, sem que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias"[2].**

---

1 FERNANDES, Jorge Jacoby Ulisses. Contratação Direta Sem Licitação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 530.

2 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2005, p. 271.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUREMA - PI
FL Nº 65
CPL

De acordo com o inciso II do artigo 25 c/c os incisos II, III e V do artigo 13 da Lei nº 8.666/93, denota-se que a contratação dos serviços de advocacia se dará por inexigibilidade de licitação por serviço técnico especializado.

O primeiro requisito é que os serviços do **"objeto do contrato"** devam ter natureza técnica. O doutrinador Hely Lopes Meireles define bem o que seja serviço técnico:

> **"Serviços técnicos profissionais são os que exigem habilitação legal para a sua execução. Essa habilitação varia desde o simples registro do profissional ou firma na repartição competente até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido. O que caracteriza o serviço técnico é a privatividade de sua execução por profissional habilitado, seja ele um mero artífice, um técnico de grau médio ou um diplomado em escola superior[3]".**

No presente caso o objeto contratado são os serviços profissionais de atividade privativa de advocacia por meio de sociedade de advogados.

Por óbvio, os serviços que se pretende contratar (atividades de assessoria, consultoria jurídica e postulação e defesa em qualquer instância do poder judiciário) são privativos de advogados, ou seja, só podem ser executados por aqueles que possuem curso superior em Direito e habilitação junto a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Além da atividade ser técnica, a mesma deve está elencada no rol do artigo 13 da Lei nº 8.666/93, mais precisamente nos incisos II, III e V.

Outro requisito acerca do objeto do contrato é que este "serviço apresente determinada singularidade". O Ministro do STF Eros Roberto Grau define bem o que seja singularidade do serviço:

> **"Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviços está contida no bojo da notória especialização**
>
> **(...)**
>
> **Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa[4]".**

Neste mesmo sentido preleciona o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello:

---

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 257.

4 GRAU, Eros Roberto. Inexigibilidade de licitação – Serviços técnico-profissionais especializados – Notória especialização. RDP 99/70.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUREMA - PI
FL Nº 66
CPL

> **"Em suma 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 o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.**
>
> **Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isso, não é indiferente que seja prestados pelo sujeito 'A' ou pelos sujeitos 'B' ou 'C', ainda que todos esses fossem pessoas de excelente reputação"[5].**

Complementando os ensinamentos doutrinários acerca da singularidade dos serviços, o artigo ***"Serviço Singular: Todo Serviço Privativo de Advogado é Singular. A Jurisprudência"***, publicado na Revista IOB de Direito Administrativo elucida bem o que seja singularidade do serviço:

> **"Ninguém questiona o que signifique a natureza singular de alguma coisa, isoladamente considerada e separada do mundo ou do ambiente que o cerca. Singular, em linguagem corrente e sem outra condicionante, é adjetivo único, peculiar, individualizado, particular, invulgar, incomum.**
>
> **Como, entretanto, neste caso o ambiente em que se situa a palavra é o do direito administrativo, e, dentro dele e particularmente, a Lei de Licitações, então a expressão natureza singular, contida no art. 25, II, e relativa a certos serviços que a lei relaciona no art. 13, merece um cuidado interpretativo todo especial que em nada pode ser apressado nem genérico, sob pena de para nada servir à ciência do direito.**
>
> **(...)**
>
> **Até aqui: todo profissional de nível superior já caminhou a passo largo para que seu trabalho tenha natureza singular. O nível superior de escolaridade conduz naturalmente a serviços que não se ultimam em linha de produção. Mas, se ainda falta algo para rematar o conceito de serviço singular, é a noção da privatividade dos trabalhos reservados aos profissionais inscritos em seu órgão de classe.**
>
> **Não se concebe um serviço privativo de profissional de nível superior que possa ser rebaixado ao plano do serviço factível por leigo, ou em série, ou em larga escala e em massa. A formação superior ensina ao profissional realizar**

---

5 MELLO, Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.478.

> **serviços de modo próprio, individualizado, pessoal, consciente do nível de personalismo que o serviço exige[6]".**

Em Arte Del Derecho, Carnelutti assegura, com exatidão, que ***"a interpretação jurídica e a interpretação artística não são coisas diversas, mas a mesma coisa. Se o Direito - prossegue - não fora arte, não haveria interpretação em seu âmbito. A interpretação jurídica é uma forma de interpretação artística; se não tivesse esse caráter, não seria interpretação."***

Nada mais verdadeiro. O jurista quase sempre estará diante dos intricados labirintos das relações humanas e, por isso, ao interpretar o ordenamento jurídico poderá jogar o homem para a luz ou para o abismo. Deste modo, é que inferimos que a advocacia não é apenas um ofício, é também arte.

Durante o exercício forense, além de uma boa tese e uma boa petição, também deve o Advogado ter o poder do convencimento, da fala, da comunicação com os magistrados, desembargadores e com os demais colegas de profissão para obter sempre uma melhor vantagem para o seu cliente, neste caso a municipalidade.

Não há como não enxergar singularidade nos serviços advocatícios, seja em um simples solicitação judicial ou numa Ação Direta de Inconstitucionalidade, cada profissional está pondo em seu trabalho todos os seus conhecimentos, experiência e formação, seja este serviço simples ou complexo.

Por fim, os serviços privativos de Advogado, logicamente não são de publicidade ou divulgação.

No que tange ao "**contratado**" o profissional deve ter a habilitação pertinente, possuir especialização na realização do objeto pretendido, que a especialização seja notória e esteja intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Administração.

Como já dito anteriormente, o aludido escritório que se pretende contratar e os membros de sua equipe são regularmente registrados e habilitados pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB para atuar na atividade privativa de advogado, possuindo a habilitação pertinente para poder executar os serviços objeto deste procedimento.

Além da devida habilitação, outro requisito importante para a contratação por inexigibilidade por serviço técnico especializado é que o contratado possua especialização na realização do objeto pretendido.

A especialização, segundo a doutrina administrativista, expõe que:

> **"... são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento"[7].**

---

6 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de & RIGOLIN, Ivan Barbosa. Serviço Singular: Todo Serviço Privativo de Advogado é Singular. Revista IOB de Direito Administrativo. Ano III – nº 33 – Setembro de 2012.

7 MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 285.

Os profissionais que atuam no escritório possuem larga experiência, notoriedade e condições técnicas para um bom desempenho das atividades a serem executadas, pois a anos vem prestando os mesmos serviços para vários Municípios e Prefeituras Municipais no Estado do Piauí, órgãos públicos de âmbito Municipal e Estadual e demais pessoas de Direito Privado.

Sendo assim, a notória especialização, fica facilmente constatado em face dos profissionais que compõe aquela banca, pois atuam nas diversas áreas do direto relacionados a natureza do serviço a ser contratado. E esta última característica do pretenso contratado se adéqua ao último requisito necessário para contratação direta por inexigibilidade para execução de serviço técnico especializado, qual seja, a notória especialização do contratado deve estar intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Administração.

Diante do serviço singular e da especialização e experiência que o escritório a ser contratado possui, este é detentor da chamada "dupla singularidade", conforme ensina a doutrina:

> **"A partir do momento em que o advogado, que, só por ser advogado, somente realiza trabalhos singulares na área privativa da sua profissão, se especializa e como tal se consagra, nesse momento todo o seu trabalho, que já era singular, passa a ser marcado pelo signo da singularidade qualificada, ou da 'dupla singularidade', uma por ser advogado e como tal realizar trabalho inimitável, e outra dada pela especialização que o afasta ainda mais dos demais profissionais que não detenham tal qualificação"[8].**

Assim, não restam dúvidas que a contratação de escritório de Advocacia para a execução de serviços privativo de advogado poderá inexigir a licitação, conforme os ensinamentos doutrinários abaixo:

> **"Licitação não foi concebida para isso, mas para comparar propostas diferentes para trabalhos iguais. Se o trabalho desejado é intelectual e por isso singular por cada prestador que detenha a intelectualidade necessária, então a licitação, fácil é concluir, deve passar longe"[9].**

A legalidade não é sustentada apenas no âmbito doutrinário. No campo jurisprudencial várias foram as decisões que consideraram legal a contratação direta sem licitação de serviços de advocacia, vejamos:

> **"Foram juntados aos autos cópias dos processos administrativos que resultaram nas contratações, bem como decisão do TCU [...] e parecer do administrativista Ivan Barbosa Rigolin [...] sustentando a inexigibilidade de licitação em casos similares. [...] Ante o exposto, requer o Ministério Público Federal, com fundamento no art. 3º, inciso I, da Lei nº 8.038, de 1990, o arquivamento do presente inquérito, ante a ausência de fato criminoso. Com base no art. 3º, inciso I, da Lei nº 8.038, de 1.990, determino o arquivamento**

---

8 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de & RIGOLIN, Ivan Barbosa. Serviço Singular: Todo Serviço Privativo de Advogado é Singular. Revista IOB de Direito Administrativo. Ano III – nº 33 – Setembro de 2010.

9 Idem.

do presente inquérito face ao pedido do Procurador-Geral da República. Brasília, 9 de outubro de 2.003. Ministro JOAQUIM BARBOSA, Relator." (STF - Inquérito nº 2.045-1/MG, in DJ 23/10/03, p. 68)"

"PENAL - PROCESSUAL PENAL - AÇÃO PENAL - TRANCAMENTO - ADVOGADO - CONTRATAÇÃO DISPENSA DE LICITAÇÃO - 1. Contratação de advogado para defesa de interesses do Estado nos Tribunais Superiores: dispensa de licitação, tendo em vista a natureza do trabalho a ser prestado. Inocorrência, no caso, de dolo de apropriação do patrimônio público. 2. Concessão de Habeas Corpus de ofício para o fim de ser trancada a ação penal" (STF - RHC 72.830 - RO - 2ª T. - Rel. Min. CARLOS VELLOSO - DJU 16.02.1996)

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO - DISPENSA DE LICITAÇÃO – SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. Tornam singular serviço jurídico, aparentemente, corriqueiro, sua repercussão e a influência em situações futura – A licitação é imprópria e deixa de ser legalmente exigível para contratação de profissional de notória especialização pelo critério de confiança – Improbidade não configurada, considerada também a moral administrativa e o interesse público – Negado provimento ao recurso" (Apelação Civil nº 54.196-5, Santos, Prefeitura de Direito Público, Relª Teresa Ramos Marques, 22.09.1999, v.u.);

"Ação Civil Pública. Contratação de serviços advocatícios sem realização de procedimento licitatório. Singularidade dos serviços e notória especialização dos integrantes do escritório contratado. Inexigibilidade da licitação. Ilegalidade e imoralidade não constatadas. Violação aos princípios arrolados pelo artigo 37 da Magna Carta não demonstrada. Prejuízo ao erário e atos de improbidade administrativa não evidenciados. Sentença de procedência. Recursos dos requeridos providos para julgar improcedente a ação. (Apelação Cível nº 209.067-5/7-00, Comarca de Cubatão, Apelantes: Antonio Sergio Batista Advogados Associados S/C e outros, Apelado: Ministério Público, 3ª Prefeitura de Direito Público, Rel. Des. José Cardinale)"

Cumpre mencionar também que, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) Sumulou o entendimento sobre a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios por parte da administração pública, corroborando o entendimento firmado.
Seguem os enunciados das súmulas publicados no Diário Oficial da União:

SÚMULA N. 04/2012/COP - O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94,

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUREMA - PI
FL Nº 70
CPL

considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933-6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: "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." Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Prefeito JARDSON SARAIVA CRUZ Relator

SÚMULA N. 05/2012/COP - O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933-6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 05/2012/COP, com o seguinte enunciado: "ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)." Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Prefeito JARDSON SARAIVA CRUZ Relator

Quanto a minuta de contrato, cumpre informar que todas as cláusulas encontram-se bem elaboradas, regulares e em consonância com as disposições da Lei de licitações, pelo que nada temos a acrescentar. Encontrando-se em perfeita harmonia com os ditames do Direito Administrativo e em conformidade às regras e princípios da Lei Federal n.° 8.666/93.

IV – CONCLUSÃO

Ex positis, esta Assessoria Jurídica pugna pela aprovação do presente procedimento que se faz inteiramente legal e adequada à contratação do escritório para prestação dos serviços de Advocacia, através de Inexigibilidade de Licitação, por ser necessária para o bom andamento dos trabalhos jurídicos deste município.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUREMA - PI
FL Nº 31
CPL

Encaminha-se os presentes autos para ratificação, conforme o *caput* do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Eis o parecer, SMJ.

Jurema, PI, 30 DE JUNHO DE 2022.

Marcos Paulo de Santana Dias

Assessor Jurídico do Município
OAB Nº