

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Licitações e Contratos Administrativos. Inexigibilidade de Licitação. Contratação de Sociedade de Advogados. Prestação de serviços especializados de assessoria e consultoria jurídica para o município. Lei nº 14.133/21. Notória especialização e inviabilidade de competição verificadas. Legalidade da contratação.

1. RELATÓRIO

Consulta-nos a Prefeitura do Cabo de Santo Agostinho acerca da possibilidade de contratação de serviços jurídicos especializados, abrangendo consultoria e assessoria jurídica nas áreas de Direito Administrativo e Tributário. A contratação visa atender demandas estratégicas e de alta complexidade que impactam diretamente o interesse público e a eficiência administrativa no âmbito do município Cabo de Santo Agostinho. Em resposta emitimos o competente **Parecer Jurídico**, conforme discorrido nas linhas seguintes.

A presente consulta visa emissão de Parecer acerca da contratação direta através de Inexigibilidade de licitação do escritório de advocacia **PORTO E RODRIGUES ADVOCACIA**, inscrita no CNPJ sob o n.º 17.141.519/0001-92. Dito escritório apresentou proposta para execução dos serviços jurídicos com atuação nas áreas do Direito Administrativo e Tributário, através de assessoria e consultoria, no âmbito judicial e administrativo, dando suporte técnico em questões de maior complexidade e relevância, ao Município do Cabo de Santo Agostinho/PE.

Feitas as considerações fáticas, em seguida, passamos a analisar a possibilidade à luz da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21) e demais dispositivos atinentes à matéria.

2. MÉRITO

A inexigibilidade do processo licitatório para a contratação direta de sociedade de advogados para a o patrocínio ou defesa em causas judiciais e administrativas se dá em razão da notória especialização e da inviabilização objetiva de competição dos serviços, conforme determina o art. 74 da Lei nº 14.133/21:

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:

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

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

(...)

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

(...)

Da análise da Nova Lei de Licitações, pode-se concluir que a contratação de profissional ou empresa de advocacia por meio de inexigibilidade de licitação é legal, cujos requisitos são a elaboração de *pareceres, perícias e avaliações em geral; prestação de assessoria ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias ou o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, a inviabilidade de competição e o profissional a executar deve possuir notória especialização*. Frise-se que, diferentemente do que preceitua o art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/93, que traz o requisito “singularidade”, o art. 74, da Lei nº 14.133/21 não mais exige a presença do requisito singularidade para tais tipos de contratações.

Inicialmente, é imperioso definirmos o que vem a ser serviço técnico elencado na lei. No caso dos advogados, esses serviços seriam os elencados nas alíneas “b”, “c” e “e”, inc. III, do art. 74, da Lei nº 14.133/21. Hely Lopes Meirelles define os serviços técnicos profissionais:



Serviços técnicos profissionais são os que exigem habilitação legal para 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.

O Ilustre doutrinador também define os serviços técnicos profissionais especializados:

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.¹

Assim, o advogado, por si só, já exerce um serviço técnico, de modo que, para ser visto como um profissional técnico especializado, é preciso uma qualificação específica apta a lhe atribuir uma notória especialização em algum ramo do direito.

Com isso, neste caso específico, a competição inviável não seria apenas aquela em que é impossível haver disputa, mas sim aquela em que a disputa ofereça obstáculos ao interesse público, tornando sua realização inútil ou prejudicial.

Em outra linha, não há regra no ordenamento jurídico brasileiro que obrigue a representação judicial ou a consultoria jurídica aos municípios somente por meio de procuradores concursados. A Constituição Federal previu tal reserva apenas para a União (art. 131), Estados e o DF (art. 132), silenciando quanto aos municípios. Vejamos:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 501.

organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O silêncio proposital da CF não pode ser desprezado e interpretado no sentido de que é inviável ao município contratar escritório de advocacia para prestar serviços ao ente.

O TCE/PE, no Processo TC 1208764-6, Acórdão TC nº 1446, que assentou que quando for inviável a prestação de atividade jurídica por advogados públicos concursados e, em existindo demandas judiciais e administrativas que exigem **apoio jurídico estratégico**, abre-se o espaço para a contratação de escritório. Disse o TCE/PE:

PROCESSO TCE-PE Nº 1208764-6
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 13/12/2017
CONSULTA
UNIDADE GESTORA: CÂMARA MUNICIPAL DE CHÃ GRANDE
INTERESSADO: Sr. JOSÉ HENRIQUE DA SILVA – PRESIDENTE DA
CÂMARA MUNICIPAL DE CHÃ GRANDE
ADVOGADO: DR. PEDRO HENRIQUE BRAGA REYNALDO ALVES –
OAB/PE Nº 13.576
RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO
ACÓRDÃO T.C. Nº 1446/17

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1208764-6, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em

CONHECER da presente Consulta e, no mérito, RESPONDER ao Consulente nos seguintes termos:

- 1- As Súmulas editadas pela OAB só possuem eficácia normativa no âmbito interno dessa instituição, não vinculando, necessariamente, as ações dos Tribunais de Contas;
- 2- A inexigibilidade de licitação para serviços advocatícios poderá ocorrer quando for inviável a prestação de atividade jurídica por advogados públicos concursados;
- 3- O uso desta regra de exceção da inexigibilidade deve se pautar em critérios estritamente objetivos;
- 4- A formalização da inexigibilidade para contratação de serviços de advocacia deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:
 - a) Existência de processo administrativo formal, facultado o acesso para qualquer interessado ou cidadão, nos termos da Lei Federal de Acesso à Informação;
 - b) Notória especialização do profissional ou escritório;
 - c) Demonstração da impossibilidade da prestação do serviço pelos integrantes do poder público (concursados ou comissionados);
 - d) Cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado, demonstrado por pareceres da comissão de licitação, no processo administrativo da inexigibilidade;
 - e) Ratificação pelo prefeito ou dirigente máximo do órgão.
- 5- Na notória especialização, os prestadores de serviços devem ser, efetivamente, reconhecidos pelo mercado como referências nas suas respectivas áreas;
- 6- A deliberação desta consulta será exigida pelo Tribunal de Contas do Estado, a partir da publicação deste acórdão, como precedente normativo, nos termos do artigo 203 do Regimento Interno. Os contratos assinados anteriormente à publicação do acórdão desta consulta serão analisados pelos respectivos relatores à luz da controvérsia jurídica anteriormente existente e de acordo com o caso concreto posto;
- 7- O Tribunal, de ofício ou por provocação dos interessados, irá rever a deliberação nesta consulta, quando da decisão de mérito do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria;
- 8- Existe a possibilidade, também, de contratações de serviços advocatícios por dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, II e V, do Estatuto das Licitações;

ENCAMINHAR cópia desta deliberação à OAB e à AMUPE.

Recife, 22 de dezembro de 2017.

Conselheiro Carlos Porto - Presidente

Conselheiro Marcos Loreto - Relator

Conselheira Teresa Duere

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Conselheiro João Carneiro Campos

Conselheiro Ranilson Ramos

Conselheiro Substituto Marcos Flávio Tenório de Almeida

Presente: Dr. Cristiano Pimentel – Procurador-Geral

Há de se esclarecer que o serviço a ser contratado não se trata de propositura de ação judicial comum ou corriqueira, demandando a atuação ostensiva no Tribunal Regional Federal, Superior Tribunal de Justiça – STJ e Supremo Tribunal Federal – STF, demandando a atuação nos mais diversos tipos recursais geralmente interpostos extensivamente pela União nas causas que envolvam o objeto em questão.

Diversos Tribunais de Contas Pátrios têm assentado a possibilidade jurídica da contratação de assessoria ou consultoria de empresa privada para prestação de serviços visando à recuperação de créditos, bem como a possibilidade de remuneração pelos serviços prestados sobre o êxito alcançado, neste sentido é o acórdão 06603/2016-4, do TCE/ES:

INCIDENTE DE PREJULGADO – POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA OU CONSULTORIA DE EMPRESA PRIVADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VISANDO À RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS – POSSIBILIDADE DE REMUNERAÇÃO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS SOBRE O ÊXITO ALCANÇADO, DEVENDO OS VALORES SEREM FIXADOS EM PERCENTUAL PROPORCIONAL AO ESFORÇO E AO RISCO SUPOSTO PELA EMPRESA CONTRATADA - APLICABILIDADE, COM EFICÁCIA GERAL, DA ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 01/1997, DESTE TRIBUNAL – ARQUIVAR.

(...)

1.1 Pela possibilidade jurídica da contratação de assessoria ou consultoria de empresa privada para prestação de serviços visando à recuperação de créditos, vez que tais serviços não se encontram dentro das competências exclusivas da Administração Pública, cabendo a elaboração de estudos e pesquisas de maneira prévia à realização da contratação, para que, com fundamentos em tais elementos, possa ser verificada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade ou a necessidade de seguir o regular procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93;

1.2 Considerar plenamente possível a contratação pela Administração Pública com a remuneração paga pelos serviços efetivamente prestados sobre o êxito alcançado, devendo os valores serem fixados em percentual proporcional ao esforço e ao risco suportado pela empresa contratada, respeitando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e modicidade, somente sendo possível a realização do pagamento após comprovada a realização efetiva dos serviços contratados, qual seja, com o ingresso dos valores nos cofres públicos;

(...)

3. Data da Sessão: 16/10/2018 - 36ª Sessão Ordinária do Plenário. 4. Especificação do quórum: 4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Rodrigo Coelho do Carmo.”

Ademais, a Lei Federal nº 14.039/2020, de 17 de agosto de 2020, acrescentando o art. 3º-A à Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB), assenta que:

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.”

Na mesma esteira, o STF, nos autos do RE 656558, Tema 309 da Repercussão Geral, decidiu pela possibilidade de contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, julgou prejudicado o RE 610.523/SP. Por maioria, apreciando o tema 309 da repercussão geral, deu provimento ao RE nº 656.558/SP, a fim de se restabelecer a decisão em que se julgou improcedente a ação, e fixou a seguinte tese:

"a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária.

b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde 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 a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores."

Tudo nos termos do voto ora aditado do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Edson Fachin, André Mendonça e Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual de 18.10.2024 a 25.10.2024.

Ultrapassada a discussão da possibilidade e modalidade de contratação a ser adotada, cumpre enfatizar que o Escritório **PORTO E RODRIGUES ADVOCACIA** atua de forma satisfatória em diversos municípios do Estado de Pernambuco, tais como São Caetano, Pedra, Cachoeirinha, Brejo da Madre de Deus, Tamandaré/PE, Câmara Municipal de Agrestina/PE, Venturosa, sendo a maioria dos contratos vigentes e em plena execução.

O trabalho realizado pela sociedade de advogados tem se mostrado impecável nos municípios em que vem atuando e vem atingindo todos os objetivos pretendidos, razão pela qual se mostra a singularidade dos serviços prestados e a inviabilidade de competição.

Definindo o que se entende por notória especialização, o art. 74, §3º, da Lei nº 14.133/21 é cristalino em sua definição:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Quanto a este ponto, verifica-se que a empresa tem como sócios profissionais com vasta experiência acadêmica e de atuação no ramo do direito que se está em evidência (Direito Público – Administrativo e Tributário), restando demonstrada, também, a singularidade dos serviços a serem prestados.

O art. 72, submete também os processos de inexigibilidade ao dever de justificar e motivar os atos de escolha e contratação. Ou seja, mesmo nos casos em que há ausência de pluralidade de alternativas, a Administração tem o dever de buscar o melhor contrato possível, devendo sempre os princípios administrativos ser fiel e prontamente observado.

Por fim, temendo ser exaustivos, mas em homenagem aos detalhes necessários, trazemos à tona Jorge U. Jacoby que nos alerta para a necessidade da justificativa da escolha, que deve apontar “as razões do convencimento do agente público, registrando-se no processo de contratação os motivos que levaram à contratação direta”.

É justificada a escolha da sociedade PORTO E RODRIGUES ADVOCACIA pelo fato de ter observado os requisitos previstos no inciso III do Art. 74, da Lei nº 14.133/21, bem como os preços **apresentados dentro da realidade do mercado e tabela da OAB/PE, consoante se depreende na análise de diversas outras contratações efetivadas pela pretensa contratada e considerando o escopo abrangente dos serviços, além de apresentar toda a documentação relativa à habilitação jurídica e regularidade fiscal.**

A impossibilidade da prestação dos serviços a serem contratados pela própria estrutura do Município patente, tendo em vista a atuação estratégica em áreas do Direito que extrapolam a rotina da procuradoria local, **reforçada tal tese diante do fato de que nos exercícios anteriores os serviços de assessoria e consultoria jurídica com objeto semelhante foram realizados através de escritórios contratados.**

Ademais, a eventual existência de corpo jurídico no âmbito da municipalidade não obsta a contratação de escritório de advocacia para a prestação de serviço específico, tal entendimento

está em consonância com a jurisprudência do STJ discurrida nos autos do REsp nº 1.626.693 - SP nos seguintes termos:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. CARTA-CONVITE. EXISTÊNCIA DE CORPO JURÍDICO MUNICIPAL QUE NÃO INVIABILIZA O CERTAME. RESPEITO ÀS REGRAS DO 22, III, § 3º E 23, II, A DA LEI 8.666/93. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA PREVISTA NO ART. 10, VIII, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE ATO QUE ATENTE CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA 8.429/92 NÃO CONFIGURADA. 1. Tendo em vista que o objeto da licitação por carta-convite foi considerado pelo próprio Ministério Público autor como trabalho rotineiro, não há falar na necessidade de comprovação da notória especialização dos causídicos concorrentes. 2. **A existência de corpo jurídico no âmbito da Municipalidade, só por si, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para a Prefeitura.** 3. A licitação do objeto do contrato mediante carta-convite atendeu às regras previstas nos arts. 22, III, § 3º e 23, II, a da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual não há falar na caracterização do ato ímprobo descrito no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, consubstanciado em "frustar a licitude de processo licitatório". 4. O contexto fático probatório dos autos permite concluir que o procedimento licitatório adotado pelo gestor respeitou os princípios da legalidade, da finalidade, da impessoalidade e da moralidade, norteadores da administração pública, inexistindo, portanto, ato de improbidade enquadrável no art. 11 da LIA. 5. Recursos especiais providos, com a consequente improcedência da ação de improbidade movida contra os recorrentes (advogado contratado e o então prefeito).

(STJ - REsp: 1626693 SP 2012/0096263-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 09/03/2017, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe. 03/05/2017)

Com base nas decisões das cortes superiores pátrias, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação nº 36/2016, que enfatizou entre os seus "considerados":

Considerando que o Supremo Tribunal Federal já estipulou as balizas para que seja considerado crime licitatório a contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação ao julgar o Inq. 3074 / SC, 1ª Turma, rel. Min. Roberto Barroso (julgado 26/08/2014);

Considerando que a conclusão do mencionado julgado é a de que, 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;

Considerando a decisão da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da Ação Penal 917 (julgada em 07/06/2016);

Portanto, com base nos entendimentos supra, a Administração tem o poder discricionário de contratar serviços técnicos especializados, de acordo com o grau de confiança que deposite na notória especialização dos profissionais contratados. Nesse passo, convém ressaltar que a prestação de serviços jurídicos privativos de advogado envolve uma relação de personalíssima confiança, na qual são estimados os atributos profissionais e morais do contratado, em função dos interesses do ente público e do objetivo que se pretende ver alcançado.

3. CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi exposto, opino pela regularidade do processo de INEXIGIBILIDADE, na forma do Art. 74, inciso III, *alíneas "b", "c" e "e"*, da Lei nº 14.133/21, com o objetivo de contratar a sociedade de advogados **PORTO E RODRIGUES ADVOCACIA**, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 17.141.519/0001-92, por preencher todos os requisitos legais para sua contratação, nos termos do presente parecer.

Este parecer é meramente opinativo, não vinculando, portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente.

É o Parecer.

Secretaria de Assuntos Jurídicos

Cabo de Santo Agostinho/PE, 3 de fevereiro de 2025



Joice Valença Silva

Gerente da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

OAB PE 43412