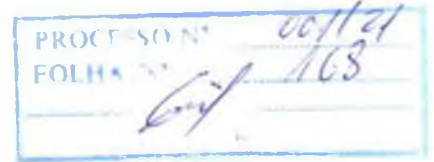




ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



## INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 001/2021

### PARECER

REQUERIMENTO DE ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS – ART. 25 C/C ART. 13 DA LEI 8.666/1993 – PRONUNCIAMENTO JURISPRUDENCIAL FAVORÁVEL – RECOMENDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO.

- 1 – Presentes os requisitos autorizadores para a contratação mediante inexigibilidade de licitação – serviço técnico a ser prestado por empresa com notória especialização e no qual é inviável a competição;
- 2 – Orientação favorável do STJ, do STF e do TCU;
- 3 – Recomendação de contratação.

### 1 – DOS FATOS

Trata-se de solicitação de realização de despesa preterida de procedimento licitatório, por meio da qual aduz, dentre outros fundamentos, que a contratação do objeto deve-se à necessidade de “[...] prestar serviços técnicos especializados para o patrocínio de demandas visando a defesa judicial e administrativa dos interesses da Câmara Municipal, em decorrência dos atos de posse dos Vereadores eleitos para o quadriênio 2021-2024 e da eleição da mesa diretora para o biênio 2021-2022, conforme as especificações do Termo de Referência” (...) e que “o corpo jurídico recém empossado não se sente confiante para o enfrentamento jurídico da matéria face a ausência de especialista no seu quadro, a fim de que sejam observados todos os preceitos legais pertinentes a matéria no âmbito judicial e administrativo .

Assevera que “[...] “Justifica-se ainda a contratação em decorrência da experiência do profissional responsável pela execução do objeto, cuja singularidade dos serviços e notória especialização restam evidenciados pelos documentos acostados ao feito, especialmente os documentos de nomeação e sua atuação no âmbito dos tribunais superiores”.

Assevera que “[...] Justifica-se ainda a contratação em decorrência da experiência do profissional responsável pela execução do objeto, cuja singularidade dos serviços e notória especialização restam evidenciados pelos documentos acostados ao feito, e que o profissional que integra os quadros da pessoa jurídica a ser contratada demonstra a experiência do mesmo no tocante a prestação dos serviços de na área pública, inclusive nas instâncias de primeira, segunda e terceira instância; [...] que o profissional vem atuando junto a administração há vinte anos (desempenho anterior e experiência), bem como é dotado de várias certificações, incluindo pós-graduação, que contemplam a



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



matéria (estudos), trazendo à tona a essencialidade e adequação da contratação pretendida. [...]”

Sustenta que a contratação “se funda no artigo 25, II da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º - A da Lei nº 8.906/94 e, portanto, se justifica pela inviabilidade de competição ante a singularidade técnica e notória especialização do profissional titular da pessoa jurídica contratada.”

Registra que “[...] Mesmo considerando a inviabilidade de competição fora promovida pesquisa de preço dos serviços por equiparação aos serviços prestados nas procuradorias municipais da região e cuja contratação é pretendida, junto ao sistema SACOP do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e portais da transparência de municípios. Desta feita, extrai-se que a média dos serviços jurídicos praticada na região é de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) mensais”.

Por fim, pugna pela contratação direta da pessoa jurídica AMADEUS PEREIRA DA SILVA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, CNPJ 26.861.868/0001-70, localizada na Rua Godofredo Viana, 2701, CEP 65.901.050, São José do Egito, Imperatriz-MA.

Foram acostados ao feito os documentos jurídicos e fiscais da pessoa jurídica acima citada, bem como a prova de especialização e, ainda, experiência anterior do profissional titular, responsável pela execução dos serviços, demonstrando que os serviços técnicos a serem executados, além de singulares, são revestidos de notória especialização.

Requer, por fim, a abertura do procedimento de inexigibilidade para sua efetiva contratação.

Recebido o respectivo requerimento, foram os autos encaminhados a esta Procuradoria para sua análise e emissão de parecer.

É, EM SÍNTESE, O RELATÓRIO.

PASSO A OPINAR:

## 2 – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### **2.1. Das contratações pela Administração Pública**

A Constituição Federal de 1988 disciplina uma série de obrigações para a Administração Pública, enunciando os princípios norteadores da atividade pública, bem como os ditames para o funcionamento daquela (Título III da CF/1988).

Precisamente no art. 37 da Magna Carta encontra-se o delineamento da atividade estatal, in verbis:



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



“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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”

Vê-se, desta forma, que o constituinte exige que o administrador respeite determinados princípios fundamentais, bem como disposições específicas para sua correta atuação, sempre no interesse do interesse público, da res publica.

Neste norte, não é dado ao administrador realizar contratações da forma que entender mais interessante, devendo seguir as determinações constitucionais e infraconstitucionais relativas à matéria.

Verifica-se, pois, a regra da contratação mediante a realização de procedimento licitatório, ou seja, mediante a seleção da proposta mais vantajosa e adequada para a administração pública.

Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães<sup>1</sup> conceituam licitação como:

“... o processo administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona pessoas aptas a bem executar determinados contratos administrativos”.

Caracteriza-se a licitação como o procedimento administrativo mediante o qual poderá a administração contratar a melhor proposta para a execução de determinada obra ou serviço, sempre em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Hodiernamente, além do arcabouço constitucional, as contratações pela administração estão regidas, de forma geral, pela Lei 8.666/1993.

Não se olvide, também, das regras emanadas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, nas localidades em que existirem, e que também repercutem nas contratações a serem realizadas.

Esta é a base legal para toda e qualquer contratação pela administração.

## 2.2. Das modalidades de licitação

Vista a obrigatoriedade do procedimento licitatório, são necessários breves comentários acerca das modalidades de licitação.

Originalmente eram previstas 5 (cinco) modalidades de licitação, quais

<sup>1</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. LICITAÇÃO PÚBLICA. A lei geral de licitações/LGL e o regime diferenciado de contratações/RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 26.



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



sejam: i) convite; ii) concurso; iii) leilão; iv) tomada de preços; e v) concorrência (art. 22 da Lei 8.666/1993).

Posteriormente, as modalidades acima mencionadas foram complementadas pelo vi) pregão (Lei 10.520/2002) e a vii) concorrência-pregão (Lei 11.079/2004).

A diferenciação entre as diversas modalidades de procedimento licitatório não reside, tão somente, no valor máximo do certame ou no número de participantes, mas sim no encadeamento dos atos que levará a futura contratação ou alienação de determinado objeto.

Mais uma vez, Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães<sup>2</sup> lecionam que:

“... esta combinação de temas diversos em feixes específicos que permite a construção deste ou daquele processo de licitação. Assim cada modalidade representa determinada sequência de atos e fatos que visa ao ato final de escolha do licitante vencedor”.

Constata-se, pois, a necessidade de observância da modalidade correta de procedimento licitatório para a efetiva contratação ou alienação pela administração pública.

### **2.3. Das hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação e sua diferenciação**

Assentada a premissa de que as contratações e/ou alienações pela administração devem respeitar o regime de licitações previsto tanto em âmbito constitucional, como infraconstitucional, é de se indagar se este regime é aplicável para toda e qualquer hipótese.

Por vezes, não pode a administração buscar tão somente o menor preço ou a melhor técnica (características relativas aos tipos de licitação), mas sim atender determinado interesse público extremamente específico.

É o que se vê, por exemplo, na contratação de determinado musicista de renome nacional ou internacional para a participação em festival, situação em que de nada adianta a contratação de outro musicista sem as mesmas características.

Outra hipótese relevante exsurge quando da contratação emergencial em razão de situação de calamidade pública, situação em que não se pode, em nome do bem-estar de toda a coletividade, esperar até que se concluem todas as fases de um convite ou concorrência.

Atento a tal situação, o legislador ordinário previu hipóteses de **dispensa**

<sup>2</sup> Idem nota 1. p. 102.



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



de licitação, bem como de inexigibilidade de licitação.

Na primeira hipótese o legislador enumera de forma exaustiva situações nas quais o administrador está desobrigado de realização do certame, podendo realizar a contratação de forma direta.

Por outro lado, as hipóteses de inexigibilidade estão previstas em um rol meramente exemplificativo e têm por escopo demonstrar situações fáticas em que é impossível a realização de licitação, pela impossibilidade de competição.

Pode-se afirmar, de forma resumida, que a dispensa é a autorização legislativa para a não realização de licitação, ficando dentro do poder discricionário do administrador a sua realização ou não.

De outra banda, a inexigibilidade revela a total inviabilidade de licitação. A realização de um certame poderia, até mesmo, vir a macular o interesse público.

As hipóteses de dispensa de licitação estão previstas nos arts. 17 e 24 da Lei 8.666/1993, enquanto que a situações que reclamam a inexigibilidade estão no art. 25 do mesmo diploma legal.

In casu, será dado especial relevo ao contido no art. 25 da Lei 8.666/1993, eis que a contratação em tela recomenda a inexigibilidade de licitação.

#### **2.4. Da inexigibilidade de licitação. Caracterização e hipóteses**

Preconiza o art. 25 da Lei 8.666/1993:

##### **Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:**

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.



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PROCESSO N°	022/24
FOLHA N°	173
	CIL

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa 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.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”.

O legislador traz, em apartada síntese, três situações que inviabilizam a competição e recomendam a abertura de procedimento de contratação mediante inexigibilidade de licitação. São elas:

- i) o fornecimento de materiais, equipamento ou gêneros que são produzidos/fornecidos por um único fornecedor;
- ii) a contratação de serviços técnicos especializados, vedado a inexigibilidade quando se tratar de serviços de publicidade e divulgação;
- iii) a contratação de profissional do setor artístico com reconhecimento da crítica especializada.

As hipóteses que podem ser abrangidas pelo contido nos incisos I a III do art. 25 da Lei 8.666/1993 são inúmeras, devendo ser feito uma análise minuciosa para saber se a licitação é inexigível ou não.

O administrador deve pautar sua atuação sempre pelo contido na legislação aplicável e buscar atender o interesse público, realizando a contratação por inexigibilidade, se assim o recomendar a situação fática concreta.

Passa-se, pois, a análise da possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação para serviços de advocacia.

## 2.5. Da inexigibilidade em serviços técnicos

O inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993 autoriza a contratação mediante inexigibilidade quando estivermos diante de serviços técnicos especializados, fazendo remissão a enumeração contida no art. 13 do mesmo diploma legal. Vejamos:

“Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



(...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

São 7 (sete), portanto, os serviços que a Lei considera como especializados a orientar a inexigibilidade de licitação.

Marçal Justen Filho<sup>3</sup> elucida que um serviço será técnico quando:

“... importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover uma alteração no universo físico ou social. A noção de ‘técnica’ vincula-se, então, a dois aspectos inter-relacionados”.

Segue o doutrinador<sup>4</sup> asseverando que a especialização contida no caput do art. 13 significa:

“... a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão”.

Reunidas as características mencionadas, fica patente que determinados objetivos fogem daquilo que usualmente é tido como atividade corriqueira da administração pública.

Não se pode querer, por exemplo, que exista dentro de qualquer esfera governamental profissionais especializados na restauração de obras de arte (art. 13, VII) ou corpo técnico capaz de ajuizar e acompanhar demandas judiciais complexas e demoradas (art. 13, V).

Saber se determinado serviço é ou não especializado, é de fundamental importância para a caracterização da inexigibilidade ou não de licitação.

### **2.5.1. Do patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas (Art. 13, V, da Lei 8.666/1993)**

Assentadas as bases fáticas autorizativas da inexigibilidade de licitação devidamente justificada em face do corpo jurídico da Câmara não ter especialistas na matéria, é de se analisar que a requerente se enquadra nos ditames legais pertinentes à matéria.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**, 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 200.

<sup>4</sup> Idem nota 3.



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



Em um primeiro momento, deve-se analisar a natureza do serviço a ser realizado.

Importante destacar, por argúcia da Lei nº 14.039/2021, temos que os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada a sua notória especialização.

Pois bem, apesar dos conhecimentos técnicos desta Procuradoria formada por advogados atuantes eminentemente na área do direito privado, é necessário reconhecer que o objeto da contratação é matéria que exige especialidade decorrente de desempenho anterior que permita inferir o seu trabalho seja indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfativo do objeto a ser contrato, que que escapam das atribuições normais e corriqueiras desta Procuradoria.

Não se trata, em última análise, de mero ajuizamento de contestação ou o ajuizamento de uma ação ordinário ou mandamental, mas da construção de tese, em ação de conhecimento, para garantir a defesa e ação tanto nos juízos de base quanto nos tribunais superiores.

Por sua vez, o legislador caracterizou a notória especialização como sendo o serviço prestado por advogado ou sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorre 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.

Da escorreita verificação da documentação acostada aos autos, vê-se que o titular da empresa que se pretende contratar é um dos jovens pioneiros neste tipo de ação na região tocantina, já tendo obtido sucesso no manejo de ações desta natureza em vários municípios, inclusive já foi Procurador Geral na Cidade de Imperatriz e atualmente é Procurador da Capital do Estado do Maranhão, demandando rotineiramente em todas as instâncias do Juidiciário Brasileiro, inclusive no STF e STJ, para onde nossa intuição ruma que esta pendência terá como foro para a terminação da matéria posta sob contratação.

Um penúltimo elemento a ser considerado é a necessidade de confiança entre o Município e o escritório a ser contratado. A realização de procedimento licitatório propriamente dito poderia levar a contratação de escritório não capacitado.

## **2.6. Do posicionamento Jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça – STJ, Supremo Tribunal Federal – STF e Tribunal de Contas da união – TCU:**

Ao analisar casos semelhantes, o STJ já indicou que a contratação de escritórios de advocacia é hipótese de inexigibilidade de licitação. É o que se vê, por exemplo, do REsp 1.192.332/RS, relatado pelo Min. Napoleão Nunes Maria Filho:





ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76

PROCESSO N°	601/21
FOLHA N°	176

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 que, para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização.

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, fñcados, 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”. (REsp 1192332/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe 19/12/2013)

Ora, a mais alta corte a julgar matéria infraconstitucional em nosso país reconhece que a contratação de serviços advocatícios está abrangida pelas hipóteses de inexigibilidade de licitação, muito antes da entrada em vigor da Lei nº 14.039/2021, que acrescentou o artigo 3º-A da Lei 8.096/1994.

Pede-se vênia para a transcrição de esclarecedor trecho do voto do Eminentíssimo Min. Napoleão Maia:



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



“12. Conforme destacou o nobre Autor, 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). Destaca-se, ainda, nesse caso, que o fator preço não é crucial para se determinar a melhor contratação para o ente público.

13. Com efeito, diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fíncados, 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”.

**No mesmo sentido o REsp 1.285.378/MG, da Relatoria do Min. Castro Meira<sup>5</sup>.**

O Entendimento da Corte Superior, mantém-se inalterada, conforme se depreende da decisão colacionada abaixo, de lavra do Ministro Benedito Gonçalves, em que se reitera requisitos que caracterizam a possibilidade de contratação de advogado por inexigibilidade de licitação nos termos da Lei nº 8.666/1990:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO POR MUNICÍPIO. NOTÓRIA ESPECIALIDADE. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. ACÓRDÃO RECORRIDO ASSENTADO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DO FEITO. REEXAME. SÚMULA 7/STJ. 1. A contratação direta de advogado pela Administração Pública é condicionada ao preenchimento dos requisitos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei n. 8.666/1990, quais sejam: a singularidade do objeto contratado e a notória especialidade do profissional escolhido. 2. Tendo a Corte de origem concluído pela singularidade do serviço

<sup>5</sup> ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535, II, DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284STF. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ

1. Alegações genéricas quanto à violação do artigo 535 do CPC não bastam à abertura da via especial, com base no art. 105, inciso III, alínea "a", da CF. Incidência da Súmula 284STF.
2. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, art. 25, II e o art. 13, V.
3. A conclusão firmada pelo acórdão objurgado decorreu da análise de cláusulas contratuais e do conjunto fático-probatório dos autos. Dessarte, o acolhimento da pretensão recursal, no sentido da ausência dos requisitos exigidos para a contratação de escritório de advocacia por meio da inexigibilidade de licitação, esbarra no óbice das Súmulas 5 e 7/STJ. Precedentes.
4. Recurso especial não conhecido.



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPI: 12.143.442/0001-76



prestado e pela notória especialização do contratado, impossível afastar tal conclusão sem incorrer na reanálise do conteúdo probatório do caso em questão. Incidência da Súmula 7/STJ. Precedentes: AgInt no AgRg no REsp 1.330.842/MG, Rel. p/ Acórdão Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 19/12/2017; AgInt no REsp 1.459.772/MG, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 9/3/2018; AgInt no REsp 1.335.762/PB, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 5/2/2018. 3. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no REsp: 1600264 GO 2016/0122163-9, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 11/09/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/09/2018)

Por seu turno, a jurisprudência do STF coaduna com o entendimento do STJ no assunto. Para a Corte Suprema, é imperioso reconhecer que a contratação de serviços de notória especialização, aí incluídos os advocatícios, enseja hipótese que inviabiliza a competição. Ficam afastados, dessa maneira, não apenas os atos de improbidade administrativa da Lei 8.429/92 como também as condutas típicas de índole criminal, a exemplo daquelas previstas nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/93. Colaciono:

**AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. 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. A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação. 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. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade**



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (STF, Tribunal Pleno, AP 348/SC, Rel. Min. Eros Grau, j. 15/12/2006, p. DJe 03/08/2007).

EMENTA: I. Habeas corpus: prescrição: ocorrência, no caso, tão-somente quanto ao primeiro dos aditamentos à denúncia (L. 8.666/93, art. 92), ocorrido em 28.9.93. II. Alegação de nulidade da decisão que recebeu a denúncia no Tribunal de Justiça do Paraná: questão que não cabe ser analisada originariamente no Supremo Tribunal Federal e em relação à qual, de resto, a instrução do pedido é deficiente. III. **Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia.** 1. A presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º). (STF, Primeira Turma, HC 86.198/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 17/04/2007, p. DJe 29/06/2007).

Por conseguinte, segundo o STF, os serviços advocatícios, quando prestados por profissionais ou por bancas de notória especialização, fundamentam a inexigibilidade de sua licitação, a afastar a tipificação dos crimes licitatórios previstos na Lei 8.666/93.

A Administração Pública, com vistas a satisfazer o interesse da sociedade, necessita desincumbir-se de múltiplas atividades em campos diferentes. Daí decorre a necessidade de contratar com particulares, a fim de obter os bens ou serviços imprescindíveis para a gestão do Estado.

Nessas hipóteses, a Constituição de 1988 erigiu como regra a realização de prévio procedimento licitatório (CF, art. 37, XXI), de tal arte que fique assegurada - a um só tempo - a impessoalidade e a obtenção, em regime concorrencial, da maior vantagem possível para o Poder Público.

A licitação é regra, entretanto, que comporta ressalvas. Surgem, assim, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, que têm o condão de permitir a contratação direta com a Administração, desprezando-se o certame licitatório. São casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (dispensa), ora pela mera inviabilidade da competição (inexigibilidade).



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



Com base na Lei 14.039/2021, a prestação de serviço jurídico é considerado um serviço de natureza singular, idônea, portanto, a autorizar a inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II, c/c art. 13, V, da Lei 8.666/93. Tais dispositivos legais reportam-se à contratação direta, pelo Poder Público, de serviços técnicos de notória especialização - aí incluídos o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Tanto STF quanto STJ entendem que a prestação de serviços advocatícios, quando comprovadamente realizados por profissionais ou escritórios de notória especialização, inviabilizam a competição, em face da singularidade intelectual que a atividade de assessoramento jurídico encerra. Dessa feita, por ser inviável a disputa, o certame é inexigível.

Seguindo tal entendimento, o E. Tribunal de Contas da União já analisou a questão e, referendando mais uma vez o posicionamento jurisprudencial pátrio, afastou a ilegalidade de Contratação direta de escritório de advocacia, quando atendidos os requisitos legais. Veja-se os termos esposados pela Corte Nacional de Contas, nos autos do TC nº 000.760/98-6, in verbis:

“Serviços Advocatícios – Entidade Detentora de Quadro Próprio de Advogados – Contratação Direta – Licitação Inexigível – Legalidade. [...]

A circunstância de entidade pública ou órgão governamental contar com quadro próprio de advogados não constitui impedimento legal a 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 quadros próprios, justificando-se, portanto, a contratação de pessoa cujo nível de especialização a recomende para a causa.

...  
**A jurisprudência tem se consolidado no sentido de que é perfeitamente legal e sem qualquer nota de improbidade administrativa a contratação de advogados de forma direta, e por notória especialização, e mesmo que o ente público conte com quadro de procuradores.**” (Tribunal de Contas da União, Processo TC nº 000.760/98-6 (sigiloso) – Denúncia, Relator Ministro Bento José Bugarin, decisão de 14 de abril de 1999, publicada no DOU de 03.05.99)

A consequência, no plano jurisprudencial, é que, se os serviços advocatícios atendem aos requisitos legais que permitem a contratação direta com o Poder Público, não se pode falar em ato de improbidade na atitude do administrador que contrata advogado sem licitação. Conclusão idêntica se dá em relação aos crimes licitatórios, em relação aos quais a tipicidade da conduta fica afastada por força da inexigibilidade da licitação aplicável à espécie.

Da mesma forma já referendou o Conselho Nacional do Ministério



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



Público, quando da emissão da Recomendação de nº 036/2017, afastando de vez a improbidade do administrador pelo fato de contratar serviços jurídicos pela via da inexigibilidade de licitação, se conforme o processo.

Por fim, a Advocacia Geral da União – aquele órgão que maior interesse teria em questionar a forma de contratação de escritórios de advocacia pelos Entes Públicos (muitas vezes para litigar contra a União, como in casu), já se posicionou pela plena possibilidade de adoção da modalidade – quando da emissão de Parecer nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade de nº 00688.000780/2017-81 (ADC nº 45), proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil em face dos arts. 13, V e 25, II, da Lei nº 8.666/93.

Na oportunidade, embora não tivesse entendido como única forma de contratação, a AGU referendou a Constitucionalidade dos dispositivos em comento, entendendo como possível a adoção da inexigibilidade de licitação em casos como o presente.

O Relatório da citada ADC, da lavra do Ministério Roberto Barroso teve a seguinte quadra propositiva, na minuta de voto no plenário virtual do dia 16 de outubro de 2020:

Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de 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 o praticado pelo mercado”.

Para arrematar a matéria, no julgamento do RE 656558, o tem entrou em repercussão<sup>6</sup>, por proposição do Ministro Dias Toffoli:

É constitucional a regra inserta no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, que estabelece ser inexigível a licitação para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13 dessa lei, desde que i) preenchidos os requisitos nela estabelecidos, ii) não haja norma impeditiva à contratação nesses termos e iii) eles tenham natureza singular e sejam prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, inclusive no que tange à execução de serviços de consultoria, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

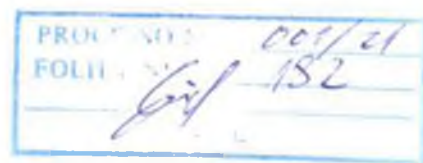
Logo, a tese aqui exposta acampa a guarida legal necessária aos

---

<sup>6</sup> TEMA 309 - Alcance das sanções impostas pelo art. 37, § 4º, da Constituição Federal aos condenados por improbidade administrativa.



ESTADO DO MARANHÃO  
CÂMARA MUNICIPAL DE AÇAILÂNDIA  
CNPJ: 12.143.442/0001-76



requisitos legais. Todavia, mais um requisito se acrescenta que é pertinente ao “preço” do serviço contratado, que por ser continuado, será mensal e na média vigente no mercado, conforme comprovantes em anexos.

É também uníssono na Jurisprudência de nossos Tribunais Superiores a possibilidade de os Municípios procederem à contratação de advogados para prestar-lhes serviços específicos e singulares, como o presente, mediante inexistência de licitação

### 3 – CONCLUSÃO

Em vista de todo o exposto, ante a presença dos requisitos legais, opina esta Procuradoria pela contratação da Proponente **AMADEUS PEREIRA DA SILVA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, CNPJ 26.861.868/0001-70**, localizada na Rua Godofredo Viana, 2701, CEP 65.901.050, São José do Egito, Imperatriz-MA., para a prestação dos serviços jurídicos visando a defesa judicial e administrativa dos interesses da Câmara Municipal, em decorrência dos atos de posse dos Vereadores eleitos para o quadriênio 2021-2024 e da eleição da mesa diretora para o biênio 2021-2022, especificados nos presentes autos.

Ademais, forçoso reconhecer, esta procuradoria não possui em seu quadro, profissional com a experiência necessária para a defesa dos interesses da Câmara na matéria. Não obstante, por hipótese, ainda que possuísse tal expertise, esta procuradoria não conta com material humano suficiente para conduzir o processo de conhecimento até as instâncias superiores, e lograr o êxito esperado.

Relativamente à remuneração, não se vislumbra óbice a que esta se dê em valor fixo e irrajustável de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) mensais, por ser a média praticada nas procuradorias da região, conforme documentos acostados aos autos.

S.M.J,  
É O PARECER.

Procuradoria Geral da Câmara Municipal de Açailândia-MA., 06, janeiro  
de 2021.

**Ricardo Melo e Silva**  
**Procurador Geral da Câmara**  
**Portaria nº 004/2021 de 02 de janeiro de 2021**