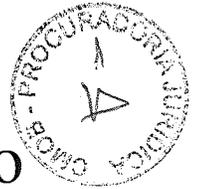




# Câmara Municipal de Ouro Branco



## PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise quanto à legalidade de processo administrativo de contratação direta, por inexigibilidade, com base no art.74, III, da Lei 14133/21.

*DIREITO ADMINISTRATIVO – LEI 14133/21 – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS TÉCNICOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS – CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO – PARECER PELA LEGALIDADE DO PROCESSO.*

### **I. DO RELATÓRIO**

Trata, o presente parecer, sobre a legalidade do processo administrativo de inexigibilidade instaurado para a contratação de Sociedade de Advocacia para a prestação de serviços técnicos especializados de **Consultoria Jurídicas Parlamentar Especializada**, para atender às necessidades da Câmara Municipal.

Instruem o pedido, no que interessa, os autos do processo administrativo em comento, no qual constam: solicitação de abertura de processo, proposta, Termo de Referência (no qual são expostas as razões da escolha), justificativa, documentos do escritório AZEVEDO E LEMBI SOCIEDADE DE ADVOGADOS; pedido de solicitação de despesa para execução do objeto deste processo administrativo, bem como despacho exarado pelo departamento contábil, o qual apresenta manifestação favorável quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o exercício de 2024, declaração do ordenador de despesas quanto à compatibilidade orçamentária, além do termo de autorização de despesa, autuação do processo administrativo e minuta do contrato.

É o breve relato dos fatos, passo à apreciação.

### **II. DA ANÁLISE JURÍDICA**

Prefacialmente, é importante salientar que o exame desse parecerista cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados. Por essa razão, não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema apreciado, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores



# Câmara Municipal de Ouro Branco



competentes.

Dessa forma, não se adentra ao mérito, em atendimento à recomendação expedida pela Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BPC nº 07, qual seja:

*O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.*

Feitas essas considerações, passemos à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas solicitadas.

### III. DA FUNDAMENTAÇÃO

#### 1. Da inexigibilidade para contratação de escritório de advocacia

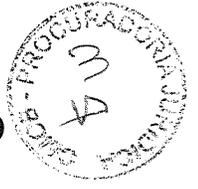
É sabido e notório que as contratações públicas devem ser precedidas do devido processo licitatório, garantindo-se a aplicabilidade dos princípios norteadores, em especial, aqueles previstos no caput do art.37 da Constituição da República, quais sejam, os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Contudo, a própria constituição traz ressalvas à obrigação de licitar, mais precisamente no inciso XXI, do art. 37. São elas as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade, que retiram a obrigatoriedade de submeter a contratação a um regular processo licitatório, como é o caso da contratação de serviços técnicos profissionais especializados.

No caso, em apreço, o que respalda a inexigibilidade é justamente a impossibilidade de se impor critérios objetivos no que diz respeito à contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual. Senão, vejamos as palavras do mestre Moreira Mendes:

*Assim, precisamos superar a ideia equivocada de que o serviço técnico profissional especializado, como regra, deve ser licitado, pois ele somente poderia ser contratado por inexigibilidade se a escolha recair sobre uma pessoa notoriamente especializada. A regra jamais poderia ser*

*[Handwritten signature]*  
D. Gonçalves Pinto  
PROCURADOR



*essa e a razão é simples: serviços técnicos profissionais especializados são, essencialmente, insuscetíveis de definição, comparação e julgamento por critérios objetivos, ou seja, não devem ser licitados, sob pena de ilegalidade. Ora, sendo isso verdade, e logicamente é, a possibilidade de licitação teria de ser exceção e jamais a regra, mesmo reconhecendo-se o descabimento da possibilidade da própria exceção nos casos de serviços técnicos profissionais especializados, a qual é sugerida apenas para ilustrar o cenário. **Imaginar a licitação como regra para os serviços técnicos profissionais é desvirtuar a própria lógica que inspira o regime jurídico da contratação.** Falamos em desvirtuar porque a ordem jurídica já consagra o dever de contratar por inexigibilidade os serviços técnicos profissionais especializados, seja com fundamento no caput do art. 25 ou no seu inc. II, quando demandar pessoa notoriamente especializada. (MENDES; MOREIRA, 2016, p. 884-890.)*

Ainda sobre o tema, complementa Mendes:

*A contratação de serviços técnicos profissionais especializados ou serviços que se revestem de intelectualidade apresenta o grau mais elevado de risco para a Administração. Esse grau pode variar. A complexidade do que deve ser feito e o grau de risco envolvidos aliados à impossibilidade de definir com precisão e objetividade o objeto que atenderá plenamente à necessidade da Administração e à incapacidade humana de aferi-la (também objetivamente) criam uma situação peculiar para o afastamento da licitação. Mais do que isso, criam uma proibição legal de que a licitação seja adotada na seleção da proposta. A afirmação em torno da proibição parece um pouco radical, mas não é.*

(...)

*Urgente é, portanto, a necessidade de compreender a adequada lógica do sistema e utilizar o regime jurídico da contratação pública da melhor forma e de modo a objetivar a escolha mais segura e eficiente. É indispensável ter a clareza de que a licitação só permitirá a redução do risco e a viabilidade do negócio mais vantajoso se o objeto constituir uma solução uniforme, padronizada e homogênea. **Se o objeto for um serviço intelectual, não será possível que sua contratação se faça por licitação sem que isso traga elevados riscos e considerável insegurança.** No caso da contratação de serviços intelectuais, o legislador reconheceu legalmente que a escolha impessoal que a licitação proporcionaria iria potencializar o risco em razão da impossibilidade de viabilizar essa escolha por meio de critérios objetivos. **Por isso, determinou que tal escolha fosse pessoal e alicerçada na ideia de confiança.** (MOREIRA; MENDES, 2016, p. 239-242.)*

Além do mais, os serviços profissionais de advogado são técnicos e singulares, por sua natureza, nos termos da lei 8906/94:

*Conselheiros*  
CURADOR



# Câmara Municipal de Ouro Branco



Art. 3º-A. *Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. (Incluído pela Lei nº 14.039, de 2020)*

Assim, resta claro que se está diante de uma nítida inviabilidade de competição, considerando-se a natureza predominantemente intelectual dos serviços a serem prestados e, ainda, a confiança havida em relação ao profissional. Aliás, no que tange à confiança, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou:

**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 de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (Ação Penal no 348-5 – SC, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Eros Grau, julgado em 15/12/2006)

Outro ponto que merece destaque é que o responsável e executor técnico, o senhor João Lucas Cavalcanti Lembi, é advogado, com mestrado em Direito e diversas publicações relacionadas com o objeto da consultoria jurídica a ser prestada.

*Antônio Gonçalves Pinto*  
PROCURADOR



# Câmara Municipal de Ouro Branco



Ademais, o profissional já prestou consultoria e ministrou palestras para servidores de diversos órgãos, das mais variadas regiões do estado de Minas Gerais, o que o torna reconhecido no meio público.

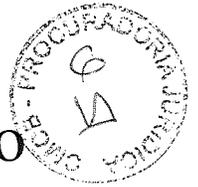
Nesta perspectiva, importante citar ementa do Recurso Especial no 1.192.233 – RS, de Relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do Superior Tribunal de Justiça:

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. 1. Quanto à alegada violação ao 17, §§ 7o., 8o., 9o. e 10 da Lei 8.429/92, art. 295, V do CPC e art. 178, § 9o., V, b do CC/16, constata-se que tal matéria não restou debatida no acórdão recorrido, carecendo de Prefeitura de Tracueteua Procuradoria JurídicaPROJUR/PMT prequestionamento, requisito indispensável ao acesso às instâncias excepcionais. Aplicáveis, ass im, as Súmulas 282 e 356 do STF. 2. Em que pese a natureza de ordem pública das questões suscitadas, a Corte Especial deste Tribunal já firmou entendimento de que até mesmo as matérias de ordem pública devem estar prequestionadas. Precedentes: AgRg nos ERE sp 1.253.389/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 02/05/2013; AgRg nos EAgr 1.330.346/RJ, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 20/02/2013; AgRg nos EREsp 947.231/SC, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe 10/05/2012. se, da leitura dos arts. 13 e 25 da <sup>[LEI]</sup> 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. <sup>[LEI]</sup> 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. singularidade dos serviços presta <sup>[LEI]</sup> 5. A dos 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, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da

Conçalves Pinto  
PROCURADOR



# Câmara Municipal de Ouro Branco



*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. <sup>STJ</sup> (Recurso Especial no 1.192.233 RS, Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 12/11/2013)

Também o Conselho Nacional do Ministério Público se manifestou, por meio de seu presidente Rodrigo Janot, emitindo a seguinte recomendação no ano de 2016:

*Art. 1º A contratação direta de advogado ou escritório de advocacia por ente público, por inexigibilidade de licitação, por si só, não constitui ato ilícito ou improprio, pelo que recomenda aos membros do Ministério Público que, caso entenda irregular a contratação, descreva na eventual ação a ser proposta o descumprimento dos requisitos da Lei de Licitação. (Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Recomendação nº 36, de 14 de junho de 2016. Dispõe sobre recomendação acerca das cautelas que devem ter os membros do Ministério Público ao analisar a contratação direta de advogados ou escritórios de advocacia por ente público)*

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) compactua, igualmente, da mesma linha de raciocínio, materializada por meio da súmula 04/2012, pelo Conselho Pleno do Conselho Federal, conforme segue:

*“ADVOGADO. in verbis CONTRATAÇÃO.: ADMINISTRAÇÃO INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PÚBLICA. 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.” (Súmula no 04/2012. Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, 19/09/2012).*

O Tribunal de Contas da União, de igual forma, proferiu a seguinte Súmula:

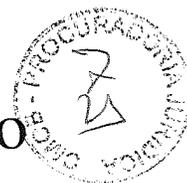
*Súmula 252/2010. A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei no 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.*

Também o importante Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul discutiu a possibilidade de contratação, por inexigibilidade de serviços advocatícios.

*[Handwritten signature]*  
D. Gonçalves Pinto  
PROCURADOR



# Câmara Municipal de Ouro Branco



concluindo pela possibilidade, inclusive, quando o ente municipal já disponha de corpo jurídico próprio:

*ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ASSESSORAMENTO JURÍDICO. EXISTÊNCIA DO CARGO DE ASSESSOR JURÍDICO OU DE PROCURADOR CONJUNTAMENTE COM A EFETIVAÇÃO DE CONTRATOS DESTINADOS A PRESTAR SERVIÇOS JURÍDICOS. DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. CONTRATAÇÕES DE ADVOGADOS OU EMPRESAS FORMADAS POR ESTES PROFISSIONAIS. LICITAÇÃO INEXIGÍVEL. HIPÓTESES E REQUISITOS PREVISTOS NA LEI DE LICITAÇÕES. O FATO DA ENTIDADE PÚBLICA CONTAR COM ASSESSORES JURÍDICOS NOS SEUS QUADROS PRÓPRIOS NÃO É IMPEDIMENTO LEGAL PARA CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECÍFICOS. POSSIBILIDADE DA EXISTÊNCIA CONCOMITANTE. AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE PELO PODER DISCRICIONÁRIO DO GESTOR. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. FISCALIZAÇÃO DESTE TRIBUNAL. (Processo de Contas Órgão Executivo Municipal de Pinhal de no 1226-02.00/10-0, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno, Relator: Conselheiro Iradir Pietroski, julgado em 25/09/2013)*

Recentemente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) formou maioria para dar parcial provimento à ação declaratória de constitucionalidade que trata da inexigibilidade de licitação para contratação de advogados por Entes públicos. A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

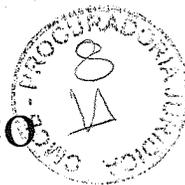
Por ocasião do julgamento da ADC 45, o Min. Luis Roberto Barroso reconheceu a possibilidade da contratação de serviços de advogado por inexigibilidade, tendo firmado alguns parâmetros:

*"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".*

No caso em tela, está presente o procedimento formal, bem como há possibilidade de se aferir, objetivamente, a notória especialização do escritório de advocacia contratado. Além do mais, trata-se de serviço singular e que requer a atuação de profissional especializado, alheio ao quadro permanente de servidores



# Câmara Municipal de Ouro Branco



da Câmara, por se tratar de situação excepcional, ou seja, não rotineira, que é a consultoria parlamentar e atualização do Regimento Interno e da Lei Orgânica. Por fim, foram apresentados documentos que demonstram a compatibilidade da proposta, com os preços praticados pelo contratado em contratos anteriores, junto a outros órgãos públicos.

Dessa forma, é possível constatar que de acordo com a Lei, com grandes nomes da doutrina e com a mais alta jurisprudência das principais cortes do país, é perfeitamente possível e, porque não dizer, aconselhável que a contratação de serviços especializados de advocacia se dê por meio de processo de inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei 14133/21.

## IV. DA CONCLUSÃO

Tendo em vista os fundamentos de fato e de direito apresentados, e para que aspectos de mero formalismo não se sobreponham a questões de fundo, esta Procuradoria OPINA FAVORAVELMENTE À LEGALIDADE DA CONTRAÇÃO, com fulcro no art. 74, III, da Lei 14133/21, do escritório AZEVEDO E LEMBI SOCIEDADE DE ADVOGADOS, por inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços especializados de Consultoria Jurídica Parlamentar Especializada.

Destarte, recomenda-se que os presentes autos sejam encaminhados ao setor competente, para que ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas e no sítio eletrônico do órgão.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Ouro Branco/MG, 07 de fevereiro de 2024.

  
**Valmir D. Gonçalves Pinto**  
SUBPROCURADOR