



## 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 A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. LEI Nº 14.133/21. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO VERIFICADAS. LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO.

### 1. RELATÓRIO

Consulta-nos a Comissão Permanente de Licitação – CPL acerca da possibilidade de contratação de escritório de advocacia especializado para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica para a Administração Municipal. 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 **ALMEIDA PAULA ADVOGADOS ASSOCIADOS**, Pessoa Jurídica, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 11.473.934/0001-67, com sede na Rua General José Semeão, n.º 53, Santo Amaro, na Cidade de Recife/PE, CEP.: 50050-120, telefone/fax: (81) 3049-0536. Dito escritório apresentou proposta para execução dos serviços jurídicos com atuação nas áreas do Direito Tributário e Administrativo, através de assessoria e consultoria, no âmbito judicial e administrativo, dando suporte técnico em questões de maior complexidade e relevância, bem como operacional, à procuradoria municipal, secretaria de finanças, setor de arrecadação e controle interno do Município de Paudalho.

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 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.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 501.  
AV. RAUL BANDEIRA, 21 | CENTRO | PAUDALHO - PE | CEP: 55.825-000  
TEL: (81) 3636.1156 | CNPJ: 11.097.383/0001-84  
www.paudalho.pe.gov.br



Em outra linha, não há regra no ordenamento jurídico brasileiro que obrigue 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 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 propositivo 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.

No que diz respeito à Constituição do Estado de Pernambuco, esta passou expressamente a permitir que a representação judicial e consultiva dos municípios seja feita isolada ou concomitantemente por procuradoria ou escritórios terceirizados de advocacia, em dispositivo (art. 81-A). Vejamos:

Art. 81-A. No âmbito dos Municípios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, o assessoramento e a consultoria jurídica, bem como a representação judicial e extrajudicial, serão realizadas pela Procuradoria Municipal. (Acrescido pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 45, de 13 de maio de 2019.)

§ 1º As atribuições da Procuradoria Municipal poderão ser exercidas, isolada ou concomitantemente, através da instituição de quadro de pessoal composto por procuradores em cargos permanentes efetivos ou da contratação de advogados ou sociedades de advogados. (Acrescido pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 45, de 13 de maio de 2019.)

(...)

§ 3º A contratação de advogados ou sociedades de advogados pelos entes municipais obedecerá aos ditames da legislação federal que disciplina as normas para licitações e contratos da Administração Pública. (Acrescido pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 45, de 13 de maio de 2019). (grifo nosso)



A alteração legislativa na Constituição Estadual, aliado ao que já decidiu 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 (concurados 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 serviço comum, uma vez que tem por objetivo estabelecer serviços necessários à eficiência do gasto público, a transparência, a facilidade do trato do Município com outras esferas de poder e, sobretudo, com os órgãos de fiscalização e tribunais em geral, de modo a oferecer suporte e orientações visando alcançar a efetividade da Administração Pública, não configurando substituição da procuradoria efetiva.

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.”

Por fim, o STF formou maioria<sup>2</sup> no julgamento da ADC 45 no sentido da possibilidade de contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, desde que observadas as seguintes balizas inseridas no voto do Relator, Min. Roberto Barroso:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 13, V, E 25, II, DA LEI Nº 8.666/1993.

<sup>2</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-out-23/stf-forma-maioria-dispensa-licitacao-contratacao-advogados>  
AV. RAUL BANDEIRA, 21 | CENTRO | PAUDALHO - PE | CEP: 55.825-000  
TEL: (81) 3636.1156 | CNPJ: 11.097.383/0001-84  
[www.paudalho.pe.gov.br](http://www.paudalho.pe.gov.br)



CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

(...)

4. Necessidade de procedimento administrativo formal (art. 26 da Lei nº 8.666/1993). Como todos os contratos celebrados mediante inexigibilidade de licitação, também a contratação direta de serviços advocatícios sob esse fundamento deve observar, no que couber, as exigências formais e de publicidade contidas na legislação de regência, especialmente o dever de motivação expressa, a fim de permitir a verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade

5. Notória especialização do profissional a ser contratado (art. 13, V, da Lei nº 8.666/1993). A escolha deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado (e.g. formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, experiência bem-sucedida em atuações pretéritas semelhantes).

6. Natureza singular do serviço (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993). O objeto do contrato deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende. Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. Existência de característica própria do serviço que justifique a contratação de um profissional específico, dotado de determinadas qualidades, em detrimento de outros potenciais candidatos. Precedente: AP 348, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006.

7. Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público. A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.

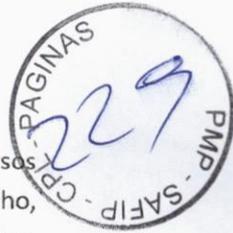
8. Contratação pelo preço de mercado. Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmem objetividade à análise (e.g. comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo).

Ultrapassada a discussão da possibilidade e modalidade de contratação a ser adotada, cumpre enfatizar que o Escritório **ALMEIDA PAULA ADVOGADOS ASSOCIADOS, Pessoa Jurídica,**

AV. RAUL BANDEIRA, 21 | CENTRO | PAUDALHO - PE | CEP: 55.825-000

TEL: (81) 3636.1156 | CNPJ: 11.097.383/0001-84

www.paudalho.pe.gov.br



inscrita no CNPJ/MF sob o nº 11.473.934/0001-67, atua de forma satisfatória em diversos municípios do Estado de Pernambuco, tais como São Caetano, Feira Nova, Ferreiros, Paudalho, Angelim, Vicência, Glória do Goitá, Santa Maria da Boa Vista, Sanharó e Chã de Alegria, sendo a maioria deles vigentes e em plena execução.

Especificamente em relação ao Município de Paudalho, a sociedade de advogados vem atuando a contento neste município há cerca de 05 (cinco) anos em áreas que demandam alta especialização.

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 (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 ALMEIDA PAULA ADVOGADOS ASSOCIADOS 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 similares 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 solicitados pelo Procurador Geral já foi declarada por este, tendo em vista a disponibilidade de apenas 02 (dois) procuradores no quadro do município (1 procurador geral em comissão e um efetivo concursado), sendo que os demais advogados do quadro atualmente assessoram diretamente as secretarias municipais, **restando demonstrada a impossibilidade da operacionalização dos serviços a serem contratados por integrantes do quadro da Administração Pública.**

Ademais, a 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 discorrida 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 "considerandos":

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 ALMEIDA PAULA ADVOGADOS ASSOCIADOS, Pessoa Jurídica, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 11.473.934/0001-67, 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.

S. M. J.

Paudalho/PE, 30 de dezembro de 2021.

**LAURO HENRIQUE BEZERRA CHAVES**  
Procurador Geral