



**ESTADO DO PARÁ**  
**GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS

**ASSUNTO:** Inexigibilidade de licitação

**PROCESSO** nº 115/2021 - SEMAF-PMU

**Contratação De Empresa Para  
Prestar Serviços de Advocacia,  
Assessoria, Treinamento e  
Consultoria. Inexigibilidade pela  
incidência do inciso II do artigo 25  
c/c art. 13 da Lei de nº 8.666/93.**

**PARECER JURÍDICO**

**RELATÓRIO**

A Prefeita do Municipal de Ulianópolis-PA, usando de seu direito a esta consultoria, pede parecer acerca da legalidade de contratação de serviços de especializado de advocacia por inexigibilidade de licitação.

O serviço que a administração busca para satisfazer suas necessidades encontra-se delimitado no pedido inicial consubstanciado na contratação de empresa de consultoria e assessoria jurídica para orientar os trabalhos do Poder Executivo Municipal nas áreas de Direito Administrativo, análise e pareceres em processos licitatórios, com formulação de pareceres jurídicos nos processos que versem sobre as matérias relativas às Leis municipais, além do suporte jurídico para



**ESTADO DO PARÁ**  
**GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



possíveis medidas administrativas ou judiciais no que for necessário para representar os interesses do município de Ulianópolis.

Juntou-se aos autos a proposta, os atos constitutivos, as certidões de estilo, atestados de capacidade técnica, cópias de certificados de congressos, cursos e seminários, cópias de contratos administrativos com diversos entes da administração municipal, certidões de atuação e demais documentos.

Os fatos.

### **CONSIDERAÇÕES LEGAIS**

Saliente-se, inicialmente, que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pela alçada desta Procuradoria.

A regra geral que prevalece para a Administração Pública no Brasil é a obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório nas contratações que envolvam obras, serviços, compras e alienações, essa é a norma contida no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

No entanto, em determinados casos, é admissível (desde que haja expressa previsão legal) a contratação direta. Assim, a licitação pode ser dispensável, em outras situações é possível não haver como exigí-la e há ainda hipóteses em que é proibida a sua realização.

O rol de hipóteses de inexigibilidade trazido pelo artigo 25 da Lei de Licitações é meramente exemplificativo, ou seja, podem existir outros



ESTADO DO PARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



casos de inexigibilidade não elencados expressamente pela lei, mas também admitidos por ela.

A Constituição da República prescreve:

**"Art. 37. (...)**

***XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."***

Entretanto, a teor do que enuncia o dispositivo supra, há exceções à obrigatoriedade de licitar. O art. 25 da Lei de nº 8.666/93 prevê a inexigibilidade de licitação:

O art. 25 do referido diploma legal traz exemplificações de hipóteses de inexigibilidade:

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

**(...)**

***II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;***

**(...)**



ESTADO DO PARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



São três os requisitos cumulativos para declaração de inexigibilidade: **a) serviço técnico; b) serviço singular; e c) notória especialização do contratado.**

Os serviços técnicos são aqueles enumerados, exemplificativamente, no art. 13 da Lei n. 8.666/1993, dentre eles o patrocínio de causas, administrativas e judiciais.

No que tange a singularidade, cumpre esclarecer que é decorrência diretamente da confiança, uma vez que o serviço de advocacia possui cunho intelectual e caracteriza-se justamente por sua individualidade.

A natureza singular deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos especializados, como o serviço de advocacia.

Nesse sentido, inclusive, cabe destacar a lição do Professor Ulisses Jacoby Fernandes a respeito da correta interpretação da singularidade prevista no art. 25, inciso, II, da Lei n. 8.666/93:

***"A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana".***

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



ESTADO DO PARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O presente caso envolve hipótese de inexigibilidade de licitação para determinados serviços técnicos, que possuam natureza singular, realizados com profissionais ou empresas de notória especialização. Esses serviços técnicos estão enumerados no art. 13, V da Lei nº. 8.666/93 e são taxativa ou restritivamente os seguintes:

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

**V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;**

O serviço que está sendo contratado pela Administração Pública é o do escritório de advocacia para a realização de defesa dos interesses da municipalidade perante os órgãos de controle e judicial. Sendo assim, verifica-se que, diante das qualidades dos profissionais, estarão configurados os requisitos **da singularidade do objeto e notória especialização dos profissionais**, visto que as características dos profissionais envolvidos são pessoais, subjetivas, portanto. Devem ser levados em conta a experiência profissional, o conhecimento do técnico, dentre outros, na forma como já reconheceu o TCU, a legitimar a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados por inexigibilidade.

**Entendimento do TCU:**



ESTADO DO PARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



***Na contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, deve-se garantir a participação pessoal do advogado com notória especialização que fundamentou a contratação direta.***

**Acórdão 88/2003-Segunda Câmara | Relator: UBIRATAN AGUIAR**

A inexigibilidade é perfeitamente legal, prevista nos arts. 13 e 25 da Lei nº 8.666/93, desde que caracterizada e comprovada a notória especialização dos prestadores dos serviços, conforme quesitos especificados no § 1º do art. 25.

Também deve ser comprovada a singularidade do serviço a ser contratado, segundo sua especificação e parecer técnico atestando que não se trata de serviços comuns, corriqueiros, que possam ser prestados por quaisquer outros profissionais do ramo, hipótese em que a contratação deve ser feita por outras modalidades de licitação, quais sejam: Carta Convite, Pregão, Tomada de Preços ou Concorrência.

Por fim, agora no ano de 2020 foi julgado pelo o Supremo Tribunal Federal -STF tendo como relator o ministro **LUIZ ROBERTO BARROSO**, a **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADC 45**, promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, mediante disponibilização, ao plenário virtual, do relatório e voto do Ministro relator, motivação deste artigo.

De entrada, em apertada síntese, esclareça-se que a ADC, promovida pela OAB nacional, teve por objeto, em especial, afastar as



ESTADO DO PARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



controvérsias no que tange aos dispositivos da Lei nacional de licitações e contratos da administração pública: Lei 8.666/93, que autorizam a contratação de serviços jurídicos por inexigibilidade de licitação, com ênfase na tormentosa questão da singularidade do objeto.

Em resumo, o voto do eminente Ministro relator propõe a 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" .***

O ministro Barroso, ao invocar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição, identificou que há expressa autorização constitucional para o legislador ordinário criar hipóteses de dispensa de licitação. Segundo o dispositivo, "ressalvados os casos especificados na legislação", a Administração deve contratar por meio de processo licitatório.

Mas reconheceu que, apesar dessa autorização, "é preciso estabelecer critérios e parâmetros dentro dos quais a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação" estará de acordo com os princípios constitucionais que



ESTADO DO PARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



incidem na matéria, entre os quais a moralidade, a impessoalidade e a eficiência.

Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório entendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa, colaciona o voto nas palavras do festejado professor CELSO ATONIO BANDEIRA DE MELLO.

Concluiu ainda: "É a prerrogativa legal conferida à Administração Pública para a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e satisfação. Sendo assim, tem-se por discricionariedade a liberdade de ação da Administração Pública dentro dos limites estabelecidos na lei, mas nunca se afastando da finalidade do ato, o interesse público".

E concretizando, tacitamente, o entendimento da Suprema Corte sobre o tema, houve recentemente a decisão do Ministro EDSON FACHIN relator da ADI N° 6569.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 6569.**

Com a edição da LEI FEDERAL N° 14.039/2020 que regulamenta contratação de advogado e contador por inexigibilidade de licitação, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, em



ESTADO DO PARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



posição contrária a nova Lei impetrou a ADI N° 6569, requereu suspensão dos efeitos e inaplicabilidade da norma.

Neste caso, o relator Ministro **EDSON FACHIN**, **posicionou-se com entendimento iterativo do STF pela ilegitimidade ad causam da CONAMP, quando o objeto impugnado extrapola os respectivos objetivos institucionais.** Ante o exposto, **NÃO CONHEÇO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR SER MANIFESTAMENTE INADMISSÍVEL, NOS TERMOS DO ART. 21, §1º, do RIST. A decisão publicada em 01/07/2021.**

Na decisão, asseverou o Ministro Relator, "**assim, a natureza singular do serviço consiste em um dos aspectos que devem ser observados para a contratação de advogado e contador por inexigibilidade de licitação, a qual, como se sabe, pressupõe a inviabilidade de competição**". "**Nesse sentido, essa Suprema Corte firmou o entendimento de que a contratação direta de serviço de advocacia pode, excepcionalmente, ser admitida, desde que restem atendidos os seguintes requisitos (...)**", decisão da ADI N° 6569 – REL. MIN. EDSON FACHIN.

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – TCM-PA**

Na análise mais acurada de Prejulgados do Tribunal de Contas TCM-PA, traz-se à evidência de que o próprio órgão de controle também já estabeleceu posicionamento claro quanto à legitimidade de contratação direta de advogados e contadores, por entes públicos, sem prejuízo de interferir na competência do próprio município em decidir o que melhor atende o interesse público em causa.

Tal modalidade de contratação já é matéria pacificada na Corte de Contas dos Municípios, assim, ao abordar mérito da contratação, por inexigibilidade, "não parece haver grandes dificuldades de ordem



**ESTADO DO PARÁ**  
**GOVERNO MUNICIPAL DE ULIANÓPOLIS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



jurídica para se desvendar e concluir pela excepcionalidade de tais serviços singulares", onde, reiteradamente o TCM-PA, tem remansosa jurisprudência, com pré-julgados destacando, em diversos pontos, que remetem e asseguram a regularidade da contratação de advogados e contadores, pelos municípios, dentre os quais: **Res. n.º 11.495/2014/TCM-PA – Prej. TESE n.º 011/2014, Res. n.º 11.926/2015/TCM-PA – Prej. TESE n.º 018/2015, Res. n.º 12.189/2016/TCM-PA – Prej. TESE n.º 002/2016, Res. n.º 12.545/2016/TCM-PA – Prej. TESE n.º 007/2016.** (Fonte: <https://www.tcm.pa.gov.br/>).

#### **CONCLUSÃO E PARECER FINAL**

Por tudo quanto exposto, esta Procuradoria Jurídica aprova a minuta contratual apresentada para análise, bem como opina pela possibilidade de realização da contratação pretendida por meio de inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 25, caput, e seu inciso II, este c/c art. 13, II, III e V, todos da Lei Federal nº 8.666/93, o Enunciado da Súmula 08/2020, bem como a alteração da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB) dada pelo art. 3º da Lei nº 14.039/2020 quanto a singularidade do objeto, bem como nas Decisões do STF sobre a matéria judiciais acima transcritas.

Este é o nosso parecer,

Ulianópolis-PA 06 de janeiro de 2022.

*Fredman Fernandes de Souza*  
OAB/PA nº 24709-A  
Advogado

Fredman Fernandes de Souza

Procurador Municipal

Decreto Municipal 16/2021