



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES ALTOS
CNPJ 06.759.104/0001-60
PROCURADORIA JURÍDICA



PARECER JURÍDICO

“Prestação de serviços de assessoria e consultoria em licitações e contratos junto a Administração Pública. Serviços Excepcionais. Inexigibilidade de Licitação. Possibilidade. Pressupostos legais.”

A Assessoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Montes Altos, no exercício de suas atribuições legais, vem proceder à análise e emissão de Parecer Jurídico.

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 assessorar o corpo técnico do setor de compras e contratos, orientando e acompanhando os trabalhos desenvolvidos pelos servidores a fim de que sejam observados todos os preceitos legais pertinentes a matéria. [...]”***

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 atestados de capacidade técnica lavrados por gestores da administração pública. [...]”*** e que ***“[...] a notória especialização e atuação do profissional que integra os quadros da pessoa jurídica a ser contratada demonstram a experiência do mesmo no tocante a prestação dos serviços de assessoria e consultoria em licitações e contratos junto a administração pública (desempenho anterior e experiência), 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. 25, 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 cuja contratação é pretendida, junto ao sistema de controle de contratações do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e portais da transparência de municípios, incluindo entes administrativos em que a pessoa jurídica cuja contratação é pretendida, por seu titular, atua recebendo a título de contraprestação valores compatíveis com o orçamento apresentado nos presentes autos. Desta feita, extrai-se que a média dos serviços contábeis praticada na região e pela pessoa jurídica sob comento é compatível com o valor proposto de R\$ 3.000,00”.***

Por fim, pugna pela contratação direta da pessoa jurídica **M. R. S. MENDES EIRELI**, inscrita no CNPJ sob o nº 29.297.800/0001-06.

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



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES ALTOS
CNPJ 06.759.104/0001-60
PROCURADORIA JURÍDICA

profissional titular, responsável pela execução dos serviços, demonstrando que os serviços técnicos a serem executados, além de singulares, são revestidos de notória especialização.

Também foi aportada informação do setor de folha de pagamento esclarecendo que inexistem nos quadros da Prefeitura Municipal servidores dotados de qualificação técnica na área de atuação objeto do contrato (assessoria e consultoria em licitações e contratos).

Este é o relatório. Passo a opinar.

Com efeito, a Constituição da República prevê a possibilidade da aquisição de produtos e contratação de serviços, por parte da Administração Pública, sem prévio procedimento licitatório.

Essa é a letra do art. 37, XXI, da Carta Magna, *in verbis*:

“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.” (destaques e grifos nossos)

Da leitura do dispositivo legal acima invocado depreende-se que, em regra, toda e qualquer contratação de produto ou serviço levada a efeito pela Administração Pública deve ser precedida do competente procedimento licitatório, o qual é regido pela Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02 e demais normas pertinentes.

Por outro ângulo, o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, regulamentando a primeira parte do art. 37, XXI, da Carta Magna, estabeleceu em seu art. 25 e incisos as hipóteses e pressupostos em que se torna admissível a contratação direta de produtos e serviços, em decorrência da inviabilidade de competição.

No caso em tela, os documentos acostados ao processo administrativo, mormente no que tange a especialização e experiência anterior do titular da pessoa jurídica a ser contratada, demonstram a singularidade técnica dos serviços a serem prestados pelo mesmo, coadunando-se com o que disciplina o art. 25, e art. 25, II, c/c art. 13, III, da Lei nº 8.666/93.

Acerca da possibilidade de contratação de serviços de assessoria e consultoria em licitações e contratos, por inexigibilidade de licitação, urge citar o posicionamento do E. STF nos autos do Inquérito nº 3074-SC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado pela primeira Turma em 26/08/2014 e o Inquérito nº 3.077/AL, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado pelo Pleno em 29/03/12, conforme ensina Fabrício Motta¹:

¹ ConJur - A lei de contratação de advogados por inexigibilidade de licitação



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES ALTOS
CNPJ 06.759.104/0001-60



PROCURADORIA JURÍDICA

“[...] a) É possível a contratação precedida de inexigibilidade de licitação, com base no artigo 25, II, atendidos os requisitos da lei. As interpretações extremadas que pretendem simplesmente aniquilar a possibilidade fática de contratação direta não se coadunam com as disposições da Lei de licitações;

b) Esta hipótese de contratação direta tem cabimento mesmo quando haja uma pluralidade de especialistas aptos a prestarem os serviços à Administração, porquanto não se trata de hipótese de exclusividade. Desta forma, não cabe o argumento de que a existência de potenciais outros profissionais ou empresas aptas a prestarem o serviço impede a inexigibilidade de licitação;

c) Uma vez presentes os requisitos da Lei nº 8.666/93, a decisão de contratar e a escolha do contratado – dentre os que cumprem os pressupostos, obviamente - inserem-se na esfera de discricionariedade própria da Administração Pública;

d) A eventual existência de corpo jurídico próprio não obsta a possibilidade de contratação direta, cumpridos os requisitos legais. Se a existência do corpo jurídico fosse impeditivo, o artigo 13, incisos II, III e V da Lei 8.666/93 seria inconstitucional, porquanto admite expressamente a contratação de pareceres, consultoria, assessoramento e patrocínio de causas judiciais e administrativas. Além disso, é de rigor avaliar concretamente a aptidão profissional do corpo jurídico disponível para a Administração e a questão da confiança, ligada a aspectos discricionários, deve ser considerada para fins de licitude da decisão”.

No que tange a “confiança”, um dos requisitos da contratação, trazemos à baila parte da ementa do HC 86.198/PR, julgado pelo STF, cuja relatoria foi do Ministro Sepúlveda Pertence, vide:

“[...] 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.

A presença dos requisitos notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia.

Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações técnicas e legais da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º).



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES ALTOS
CNPJ 06.759.104/0001-60
PROCURADORIA JURÍDICA



O plenário do STF assim se manifestou nos autos da AP nº 348:

“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. "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". (destaques e grifos nossos)

Na mesma esteira, colacionamos o entendimento do E. 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,



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES ALTOS
CNPJ 06.759.104/0001-60



PROCURADORIA JURÍDICA

“b” do CC/16, constata-se que tal matéria não restou debatida no acórdão recorrido, carecendo de prequestionamento, requisito indispensável ao acesso às instâncias excepcionais. Aplicáveis, assim, 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 EREsp 1.253.389/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 02/05/2013; AgRg nos EAg 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. **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, 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. **7.** Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa. **(grifo nosso)**
RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.332 - RS (2010/0080667-3)
RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE: ÉLBIO DE MENDONÇA SENNA ADVOGADO:
JOSÉ ALEXANDRE BARBOZA JUNQUEIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535, II, DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. 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



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES ALTOS
CNPJ 06.759.104/0001-60



PROCURADORIA JURÍDICA

535 do CPC não bastam à abertura da via especial, com base no art. 105, inciso III, alínea "a", da CF. Incidência da Súmula 284/STF. **2.** A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, art. 25, II c/c 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 (REsp 1285378/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 28/03/2012).

Também sobre o requisito "confiança" vem o verbete nº 264 da Súmula do Tribunal de Contas da União assim disciplinar:

"A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93". (destaques e grifos nossos)

Acerca da particularidade dos serviços a serem prestados (assessoria e consultoria em licitações e contratos em matérias atinentes a administração pública), suficientemente demonstrada e comprovada pelos documentos anexados aos autos, extrai-se que o profissional titular da pessoa jurídica há anos atua na região junto a administração pública, ora na qualidade de agente responsável pela condução dos procedimentos contábeis, ora na função de assessor contábil, o que reflete na singularidade e especificidade dos serviços.

Ensina Pedro Ulysses Buritisa Alves de Souza² que:

"Além do mais, a natureza do objeto da assessoria junto aos Tribunais de Contas é bastante singular, e neste ponto temos que analisar o entendimento da expressão "natureza singular" sob três aspectos: a) em relação ao próprio objeto; b) em relação ao seu executor; e, c) em relação ao modo de executar.

Nas palavras de BRAZ (2012, p. 111-112):

² SOUZA, Pedro Ulysses Buritisa Alves de. Inexigibilidade de licitação para assessoria jurídica. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4902, 2 dez. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/50007>.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES ALTOS
CNPJ 06.759.104/0001-60



PROCURADORIA JURÍDICA

“O objeto da contratação não pode ser, à toda evidência, um serviço comum, passível de ser realizado por qualquer profissional, especializado ou não. Não deve, todavia, ser entendido como um serviço único, predeterminado. Pode ter natureza genérica, desde que possua características particularizantes e específicas, como por exemplo, assessoria jurídica.”

Neste caso, vê-se que a assessoria jurídica junto aos Tribunais de Contas preenche perfeitamente o requisito da singularidade do objeto, haja vista não ser do conhecimento geral o modo como proceder com tal assessoria, sendo que poucos os profissionais que se aventuram nessa área tão específica do direito.

O executor deve ser profissional possuidor de notória especialidade em relação ao objeto da contratação, dessa especialização extrapola a singularidade específica. Já abordou-se com bastante detalhes o presente ponto em linhas passadas.

BRAZ (2012, p. 112), citando Toshio Mukai, esclarece:

“Não basta a singularidade do objeto e a especialização do executor, necessário se faz, para a junção desses fatores, que o sujeito execute de modo especial o objeto, o que é, em síntese, o que busca a Administração Pública: a execução do serviço de modo particularizado, de forma a assegurar seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.”

Viu-se que a contratação direta de advogado para prestar assessoria jurídica por inexigibilidade de licitação é possível, desde que o objeto seja singular e o profissional de notória especialidade.”

Cumprir registrar que a confiança nos trabalhos a serem desenvolvidos pelo profissional a ser contratado, resulta da vasta atuação do mesmo junto a vários órgãos da administração pública, não podendo ser objeto de aferição por meio de critérios objetivos, ou seja, por simples disputa de preços.

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba pacificou o entendimento acerca da legalidade do procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços jurídicos e contábeis, seja para assessoria em gestão ou patrocínio de causas, senão vejamos:

“Em relação a contratação de escritórios de advocacia, este egrégio Tribunal de Contas, já vem considerando regular as contratações de tais serviços por meio de inexigibilidade de licitação, o que esvazia a discussão sobre a singularidade do serviço aventada nos autos, entretanto, cabe a devida justificação dos preços ora contratados.” (Acórdão APL – TC 00205/15)”



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES ALTOS
CNPJ 06.759.104/0001-60
PROCURADORIA JURÍDICA



“[...] esta Corte já pacificou entendimento pela legalidade das contratações de serviços contábeis e advocatícios, por meio de inexigibilidade de licitação, assim como, firmou entendimento de que as assessorias não são, necessariamente, prestadas por meio de parecer escrito ou qualquer documento que comprove sua materialidade.” (Acórdão APL – TC nº 00810/2016)

“[...] as despesas com serviços advocatícios e de assessoria jurídica (R\$ 35.200,00), bem como aquelas com serviços contábeis (R\$ 78.000,00), estão devidamente licitadas, com a apresentação das Inexigibilidades nº 01/2014 e 02/2014 (Documentos TC nº 15.417/16 e 15.418/16), como tem sido admitido nas reiteradas decisões desta Corte de Contas [...]” (Acórdão APL TC 633/2016)”.

Por outro ângulo, a pesquisa de preços aportada pela secretaria de origem, evidencia que o valor proposto para a execução dos serviços cuja contratação é pretendida encontra-se devidamente albergado pela razoabilidade e proporcionalidade.

Por derradeiro, após a devida análise, aprovamos a minuta do contrato administrativo posto que observadas as disposições legais atinentes a matéria. (art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93)

Dessarte, uma vez presentes os pressupostos autorizadores da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, opina este Órgão pela legalidade do procedimento para a **“prestação de serviços de assessoria e consultoria em licitações e contratos”**, observado o procedimento disposto na Lei nº 8.666/93 e demais dispositivos legais aplicáveis à matéria.

Este é o parecer.

Montes Altos (MA), 06 de julho de 2023.


Leonan Carvalho Sousa
Assessor Jurídico
OAB/MA 21.266