

**PARECER JURÍDICO**  
**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**  
**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS**  
(art. 38, inc. VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93)

**1. OBJETO:**

1.1. Constitui objeto de análise deste parecer, a legalidade da contratação de advogado ou sociedade de advogados para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas em demandas da Administração Municipal.

**2. FUNDAMENTAÇÃO:**

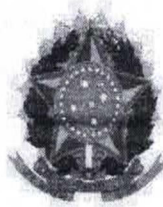
2.1. A contratação de contratação de advogado ou sociedade de advogados pelos órgãos da Administração Municipal não é novidade em nosso Estado, o mais jovem da Federação, já que não dispõe de quadros especializados nas demandas de cunho municipalista em todos as suas cidades, sem falar nas dificuldades estruturais e financeiras que enfrentam a maioria dos Municípios tocantinenses.

2.2. O tema em cotejo não é novo, tendo sido debatido em muitas oportunidades, inclusive perante o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS (TCE/TO), o qual, avançando em seu entendimento, no fluxo da mais moderna jurisprudência das Cortes de Contas, emitiu a Resolução nº 599/2017, em 13/12/2017, à unanimidade de seu Pleno, baixando diretrizes a serem seguidas, consoante detalhado no voto condutor do julgado que resolveu Consulta nº 7601/2017, de relatoria do Cons. Severiano José Costandrade de Aguiar.

2.3. Logo, por ser vinculante e ter caráter normativo e força obrigatória, importando em prejulgamento de tese, **nos termos do art. 1º, inc. XIX, § 5º, da Lei nº 1.284/01 e 152 do Regimento Interno do TCE/TO**, a normatização parametrizada pela aludida **RESOLUÇÃO Nº 599/2017**, deve servir de guia para a presente análise jurídica.

2.4. Senão vejamos:

2.5. É cediço que a Lei nº 13.429/2017, também conhecida como Lei da Terceirização, trouxe algumas mudanças significativas, que atingem diretamente as relações de trabalho. Dentre elas, a possível realização de contrato temporário para o desenvolvimento de atividade-fim, que compreende as atividades essenciais, nucleares e definitórias de uma empresa, órgão ou ente.



2.6. Não há, na Lei 13.429/2017, vedação quanto à sua incidência na esfera pública, dando margem ao entendimento de que ela pode ser aplicada, desde que observadas as normas que tratam especificamente das formas de contratação de serviços pela Administração Pública.

2.7. Ocorre que, ao não prever nenhuma restrição à terceirização no setor público, alguns questionamentos surgem em virtude de tal omissão, dentre os quais, a possibilidade, decorrente da Lei, de o administrador contratar uma empresa terceirizada em detrimento de servidores concursados, já que estes assumiriam, para a Administração, ônus previdenciários e/ou trabalhistas.

2.8. Tal comportamento, por óbvio, fere os princípios constitucionais da isonomia, moralidade, impessoalidade e legalidade, pois poderá dar margem à prática de condutas abusivas por parte da Administração Pública. A terceirização desenfreada é clara afronta ao texto constitucional, que dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de concurso público para o provimento de cargo ou emprego público.

2.9. A Constituição Federal, em seu art. 37, II, traz a seguinte redação:

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:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

2.10. Este dispositivo fortalece a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, afastando qualquer privilégio ou busca de interesses próprios por parte do gestor. Assim, a terceirização não pode ser utilizada como forma de burlar a exigência constitucional do concurso público.

2.11. Nas palavras de Luciano Ferraz: *“o grande problema surgido em torno da terceirização, principalmente a partir da vigência da atual Constituição Federal, foi a sua utilização como válvula de escape à realização de concursos públicos, com vista a contornar a regra do art. 37, II, da Constituição”*<sup>1</sup>.

2.12. No que diz respeito à contratação de assessoria jurídica, importa salientar que, diante de situações concretas e realidades distintas existentes entre os Municípios, alguns não possuem Procuradoria própria ou, nos quadros da Administração, cargos suficientes para

<sup>1</sup> FERRAZ, Luciano. Lei de Responsabilidade Fiscal e terceirização de mão-de-obra no serviço público. In: Revista Jurídica Administração Municipal, ano 6, nº3, mar. 2001, p. 24.



atender as demandas de suas localidades, ficando, por esse motivo, carentes de serviços de consultoria, assessoria e patrocínio judicial.

**2.13.** Em alguns casos, a realização de concurso público para a contratação de serviços advocatícios é inviável economicamente para o Município, no sentido de que ampliar o quadro de profissionais ensejaria um custo elevado ao ente público. No entanto, tal situação é considerada excepcional, sob pena de, tornando-se regra, em razão de suposta economicidade, o Município deixe de prestar serviços eficientes, indo de encontro ao disposto no supradito art. 37, caput, da Constituição Federal.

**2.14.** Como se sabe, enquanto os advogados públicos trabalham em instalações mantidas pelo Poder Público, utilizando-se de estrutura física adquirida e mantida, no caso, pela Administração Municipal, bem como de estrutura de pessoal de apoio remunerada pelo Município, os advogados privados (contratados via inexigibilidade) desembolsam quantias expressivas apenas para exercer o seu mister, tais como aquisição e manutenção de computadores, móveis, material de escritório, além de arcarem com todos os custos tributários inerentes à instalação de um escritório de advocacia, bem como custos de aluguéis e taxas condominiais, isto sem falar no necessário custeio da contratação de pessoal administrativo pelo regime da CLT, com todos os encargos inerentes a tais vínculos empregatícios.

**2.15.** Quando em análise o Poder Executivo Municipal, o qual conta com a Prefeitura, diversas Secretarias Municipais, e com Fundos dotados de autonomia de gestão (no mínimo três fundos, Saúde, Educação e Assistência Social, sendo que muitos Municípios ainda contam Fundo de Previdência), sem falar em Fundações e Autarquias, como os SAAE (Serviços Autônomos de Água e Esgoto, os quais demanda o trabalho de um número significativo de advogados a fim de atender às suas demandas, judiciais e extrajudicial.

**2.16.** Anota-se que o Município é parte ou interessado em ações judiciais (distribuídas na Justiça Estadual, Federal e do Trabalho), sem falar nos processos de seu interesse em curso nos Tribunais de Contas do Estado e da União, e perante os órgãos de controle externo, a exemplo da Ministério Público.

**2.17.** Portanto, verifica-se que, para promover diretamente os interesses do Município, no patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, eis que tal tarefa demandaria significativa quantidade de Advogados públicos, além do que seria exigível a criação da respectiva Procuradoria Geral do Município, com todos os encargos e necessidades que são próprios da estruturação de um órgão público.

**2.18.** Os Advogados públicos necessitam de ambiente de trabalho adequados, ou seja, prédio devidamente equipado com móveis, ar condicionados, computadores, impressoras, acesso à internet, veículo de representação, material de expediente e insumos, assistentes administrativos, pessoal de limpeza, motorista etc., cuja aquisição, contratação e manutenção, por óbvio, são de responsabilidade do Poder Público Municipal. Some-se a isto



os encargos sociais e derivados da relação de trabalho, no se inclui o pagamento gratificação natalina, hora extras, férias, diárias, etc. Não bastasse isso, deve ser levada em consideração que os advogados públicos gozam de férias anuais, período em que, mormente se somente existir um único servidor, o ente municipal ficará totalmente desassistido. Circunstância que também será observada nos afastamentos, impedimentos e suspeições.

**2.19.** No entanto, esta situação não se observa com a contratação de uma banca de advogados, posto que não se estará diante de vínculo empregatício entre o Poder Público Municipal e o um escritório de advocacia, pois a este compete atender ao contratante em qualquer hipótese prevista no contrato, sendo que o ônus da atuação compete ao contratado, inclusive os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato (art. 71, da Lei nº 8.666/93).

**2.20.** Além de nada desembolsarem para custear os recursos material e humano que utilizam no exercício da advocacia, os advogados públicos recebem, do Município subsídio, mensal em valor fixo em razão do cargo que ocupam, o que também os distingue dos advogados privados, que dependem exclusivamente dos honorários advocatícios para sobreviver e manter a sua estrutura de trabalho.

**2.21.** Nesta senda, a terceirização se mostra instituto apto a sanar, temporariamente, o problema da falta de profissionais na área jurídica do Município, muito embora o mesmo não seja de tão fácil aplicação.

**2.22.** É patente que a Constituição da República exige que se utilize do procedimento licitatório para os contratos de obras, serviços, compras e alienações, conforme art. 37, XXI,

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.

**2.23.** Por sua vez, a Lei nº 8.666/93, que veio regulamentar o artigo 37, XXI, CF, instituiu normas para as licitações e contratos da Administração Pública, como se vê do disposto em seu artigo 2º, caput:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.



2.29. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo dispõe, acerca do tema, da seguinte maneira:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CÂMARA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO. 1. A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 25, inciso II, c/c como artigo 13, inciso V, autoriza a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços jurídicos, desde que fundamentada em notória especialização ou singularidade do objeto. [...] (TJ-SP - APL: 91865065320088260000 SP 9186506-53.2008.8.26.0000, Relator: Camargo Pereira, Data de Julgamento: 10/12/2013, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 13/12/2013).

2.30. Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim entende:

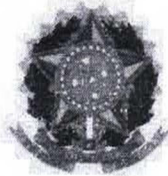
REEXAME NECESSARIO - APELAÇÃO CÍVEL - CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO - SEM LICITAÇÃO - POSSIBILIDADE - CESSÃO DE DIREITOS - RECEBIMENTO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PACTUADOS. 1- Não caracteriza ilegal a contratação de advogado pelo município, sem a observância de licitação, nos termos do art. 25, II, § 1º c/c art. 13, V, da Lei nº 8.666/93. 2- É possível a cessão de direitos sobre recebimento de honorários advocatícios, ainda que seja decorrente de contrato com a Administração Pública. 3- Confirmaram a sentença em reexame necessário; Deram provimento ao recurso principal e prejudicaram o apelo adesivo. (TJ-MG - AC:10558110004154001 MG, Relator: Jair Varão, Data de Julgamento: 06/02/2014, Câmaras Cíveis / 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 26/02/2014).

2.31. Quando se fala em notória especialização do profissional ou da empresa, o que se infere é que o trabalho deve ser essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. De acordo com Sidney Bittencourt, em atenção à contribuição conceitual de Sérgio Ferraz e Lúcia Valle Figueiredo,

considera-se “notória especialização” o profissional ou a empresa cujo conceito, no campo de sua atuação, em função de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, aparelhamento, organização, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua especialidade, permita inferir que **o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto pretendido.**

2.32. A notória especialização deve ser reconhecida no âmbito de atuação do profissional ou empresa. Marçal Justen Filho comenta:

Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de especialistas em que atua. Se não se reconhece a notoriedade quando o especialista tenha mero reconhecimento no âmbito



da Administração, também não se exige notoriedade do público em geral. Quer-se que, no mínimo, sua especialização seja conhecida e reconhecida no meio da especialização em que desenvolve sua atividade específica.

2.33. No que diz respeito à singularidade dos serviços, Jacoby Fernandes sustenta que “(...) *singular é a característica do objeto que o individualiza, o distingue dos demais. É a presença de um tributo incomum na espécie, diferenciador*”.

2.34. Segundo os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello

(...)

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.

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizados repercutirão necessariamente quanto à maior ou menos satisfação do interesse público. Bem por isto, não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito “A” ou pelo sujeito “B” ou “C”, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação.

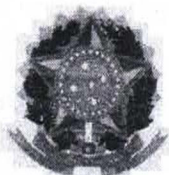
(...)

Foi aliás, o que Lúcia Valle Figueiredo, eminente Desembargadora Federal aposentada do TRF da 3ª Região apontou com propriedades: “**se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é, à administração, exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos (Direito dos Licitantes, 4ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, p. 32)**”.

2.35. No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro estabelece:

Quanto à menção, no dispositivo, à **natureza singular do serviço**, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que **não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado**; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação.

2.36. Como se viu, o instituto da inexigibilidade de licitação só pode ser utilizado diante de situações muito específicas e peculiares, levando-nos à conclusão de que, excepcionando-se



as hipóteses previstas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, a licitação é taxativamente exigível para os contratos que envolvem obras, serviços, compras e alienações, bem como para a concessão e permissão de serviços públicos.

2.37. Importa ressaltar que, na prática, a conclusão acima não parece tão simples. Muito se discute sobre a aparente incompatibilidade existente entre os princípios que regem a atividade advocatícia e o procedimento licitatório, vez que este se fundamenta na ideia de competição, e tem no princípio da impessoalidade um dos seus basilares.

2.38. Ao mesmo tempo, a advocacia é marcada pela pessoalidade, pois não se exerce dissociada da pessoa do advogado. E, ainda, o art. 34, IV do Estatuto da OAB<sup>2</sup>, e os arts. 5º, 7º e 39 do Código de Ética e Disciplina da OAB<sup>3</sup>, são expressos quando vedam a mercantilização da profissão, e o oferecimento dos serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, inculcação ou captação de clientela.

2.39. Seguindo este entendimento, o Pleno do Conselho Federal da OAB aprovou a Súmula nº 04/2012/COP, publicada no DOU nº 205, de 23/10/2012, às fls. 119, à qual:

**ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.** Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é **inexigível procedimento licitatório para a 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. Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Presidente. JARDSON SARAIVA CRUZ - Relator.

2.40. Com base nesses fundamentos, há entendimento, nos Tribunais Superiores, no sentido de que é singular todo e qualquer serviço advocatício, além de ser subjetiva a aferição da notória especialização, permitindo, por consequência, a contratação direta de advogados e/ou escritórios de advocacia por meio da inexigibilidade de licitação.

2.41. Nessa perspectiva, o **Superior Tribunal de Justiça** se posicionou da seguinte forma:

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA**

<sup>2</sup> Art. 34. Constitui infração disciplinar: (...) IV - angariar ou captar causas, com ou sem a intervenção de terceiros;

<sup>3</sup> Art. 5º O exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização.

Art. 7º. É vedado o oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, inculcação ou captação de clientela.

Art. 39. A publicidade profissional do advogado tem caráter meramente informativo e deve primar pela discrição e sobriedade, não podendo configurar captação de clientela ou mercantilização da profissão.



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 Nº 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIDADE 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 8.492/92, 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 prequestionamento, requisito indispensável ao acesso às instâncias excepcionais. Aplicáveis, assim, as Súmulas 282 e 356 do STF. 2. Em que pese a natureza da 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 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. 3. Depreende-se da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei nº 8.666/93 que, para a contratação de 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 procedimento 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. (REsp 1192332/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/11/2013)

2.42. Foi reconhecida, no Supremo Tribunal Federal, a repercussão geral do Recurso Extraordinário 656.558, em que se discute se pode ser inexigível a licitação para a contratação de serviço de advocacia. O julgamento deste RE foi suspenso no dia 14 de junho de 2017, e o único voto proferido até o momento foi o do Relator, Ministro Dias Toffoli.





Segundo se extrai do seu voto, a contratação de advogados sem licitação é possível, e a mesma deverá ser justificada pela necessidade real, pautada no interesse público.

**2.43.** De acordo com o Ministro, tal possibilidade só existe porque a escolha de serviços jurídicos é baseada na confiança, ao passo que a competição entre escritórios se baseia em elementos subjetivos.

**2.44.** Em trecho retirado do voto, o Ministro Dias Toffoli expõe da seguinte forma:

Ademais, na minha concepção, respeitando aquela dos que têm entendimento distinto, no caso especial da advocacia, dada a série de empecilhos impostos pela essência da profissão, norteada pela ética profissional, torna-se latente a dificuldade de se proceder ao procedimento licitatório para a contratação desses serviços.

Aliás, dispõe o art. 34, IV, do Estatuto dos Advogados, a Lei nº 8.906/94, que constitui infração disciplinar “angariar ou captar causas, com ou sem intervenção de terceiros”.

A vedação de condutas tendentes à captação de clientela também está contida expressamente no art. 7º do Código de Ética e Disciplina da OAB: “Art. 7º. É vedado o oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, angariar ou captar clientela.”

Considero, ainda ser de todo incompatível com as limitações éticas e legais a disputa pelo preço. Nesse sentido, o seguinte precedente desta Suprema Corte:

“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 nº 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” (AP nº 348/SC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 3/8/07 – destaque nosso).

**2.45. Por fim, conclui:**

Saliento, assim, que o reconhecimento da incompatibilidade da contratação dos serviços de advocacia com o procedimento licitatório não obsta que sejam verificadas, em face do caso concreto, possíveis incursões dessas contratações na Lei de Improbidade Administrativa, desde que seja constatada a premissa maior do ato ilegal e ímprobo, qual seja, a prova do elemento subjetivo do tipo relativamente a sujeitos envolvidos na relação jurídica em xeque.

Por derradeiro, proponho a aprovação das seguintes teses, com repercussão geral:

**a) 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.**

b) Para a configuração da improbidade administrativa, prevista no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, faz-se necessária a presença de dolo ou culpa, caracterizados por ação ou omissão do agente, razão pela qual, não havendo prova do elemento subjetivo, não se configura o ato de improbidade administrativa, em qualquer uma das modalidades previstas na Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

**2.46. Em outra oportunidade, o STF se manifestou acerca do presente tema, conforme se extrai do precedente abaixo:**

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 da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7). (HC 86198/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 17/04/2007, DJE 29/06/2007).**

**2.47.** Mais uma vez, ao julgar o INQUÉRITO 3.074/SC, o STF se posicionou desta maneira, *in verbis*:

**5. Duas considerações podem justificar o afastamento do dever de licitar nesses casos: (i) a peculiaridade dos próprios serviços, quando sejam marcados por considerável relevância e complexidade; e (ii) a falta de parâmetros para estruturar a concorrência entre diferentes prestadores especializados. Imagine-se, e.g., a contratação de advogados para o fim de auxiliar na renegociação de empréstimos vultosos tomados pelo Poder Público junto a uma entidade estrangeira. Certamente é possível identificar um conjunto de profissionais dotados de prestígio nessa área de atuação, mas não se pode estabelecer uma comparação inteiramente objetiva entre os potenciais habilitados. A atribuição de um encargo como esse pressupõe uma relação de confiança na expertise diferenciada do prestador, influenciada por fatores como o estilo da argumentação, a maior ou menor capacidade de desenvolver teses inovadoras, atuações pretéritas em casos de expressão comparável, dentre outros.**

**2.48.** O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins manteve incólume a sentença prolatada nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0000659-76.2014.827.2722 que, em apertada síntese, dispôs:

(...)

A Administração Pública direta e indireta necessita contratar com terceiros para suprir as suas necessidades ou necessidades da coletividade. Obras, compras ou serviços necessitam ser contratados e o ajuste há de ser precedido de instrumento hábil à garantia da moralidade administrativa, da eficiência, da economicidade, dentre outros fundamentos. Desde sempre se soube que as contratações desejadas pela Administração devem ser presididas por critérios impessoais, que privilegiem aqueles critérios citados e que podem ser capazes de evitar abusos ou ilícitos em detrimento do patrimônio público. A exigência de licitação mantém relação direta com o princípio republicano, com a isonomia entre os administradores e



corresponde a um modo particular de limitação à liberdade do administrador – que não contrata aquele que deseja, mas aquele que figurar como vencedor do certame licitatório.

Por óbvio, haverá sempre situações de impossibilidade legal ou fática de a licitação ser realizada, operando-se as chamadas contratações diretas, mas estas serão ocasionais ou excepcionais no regime da República em que tem suas bases o Estado Brasileiro. (...)

Como se observa, a contratação de advogados ou de sociedade de advogados por inexigibilidade de licitação, de acordo com a lei que rege a matéria, pode ser feita quando o trabalho a ser executado é de natureza singular e os profissionais ou as sociedades de advogados sejam reconhecidos com notória especialização (art. 25, inciso II).

(...)

Há situações em que a contratação precedida de licitação é inviável porque inviável se mostra a competição. Sempre que impossível a realização de disputa de propostas, caracterizada estará a hipótese de inexigibilidade de licitação.

(...)

Os advogados e as sociedades de advogados podem ser contratados para emissão de pareceres jurídicos, prestação de serviços de assessorias e/ou consultorias jurídicas e patrocínio ou defesas em causas judiciais ou administrativas, cujos trabalhos são considerados serviços técnicos profissionais especializados (art. 13, incisos II, III e V).

(...)

Sobre a desnecessidade de contratação de advogados e de sociedade de advogados mediante licitação e dos critérios de singularidade e confiança sempre adotados pelos contratantes, colaciono os entendimentos predominantes nos nossos tribunais:

(...)

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – SINGULARIDADE DO SERVIÇO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO – NÃO COMPROVAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO – AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO CULPA OU DOLO – ATO DE IMPROBIDADE NÃO EVIDENCIADO. A contratação de advogado e/ou escritório de advocacia com notória especialização, pelo município, mediante inexigibilidade de licitação, não é considerada ato de improbidade, na medida em que se comprova a necessidade/utilidade para a administração e interesse público, mormente ausente demonstração de prejuízo. Ademais, há que se anotar a circunstância específica da contratação e prestação de serviços advocatícios, que se baseiam na confiança e não só na representação em juízo, entre as partes, conforme o código civil. Não se trata, pois, de mero contrato de prestação de serviços no sentido genérico. Conforme a melhor doutrina, não é obrigatório que apenas uma empresa seja de notória especialização. A lei não impõe qualquer restrição em tal sentido. As sanções da Lei 8.429/92 só podem ser aplicadas em casos de comprovado



dolo, má-fé ou desonestidade do agente público, capaz de caracterizar a improbidade administrativa; caso contrário, não ocorrerá o ilícito previsto na lei. (TJMG – AP 1.0720.06.030515-1/003 – Rel. Des. Eduardo Andrade – j. em 31/01/2013.

2.49. E mais, em 2016, o **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**, ao julgar o processo nº 0.00.000.000171/2014-42 aprovou a RECOMENDAÇÃO Nº 36, de 14 de junho de 2016, com a seguinte redação<sup>4</sup>:

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício da competência fixada no artigo 130-A, §2º, I, da Constituição Federal e com fundamento no artigo 147, inciso IV, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público - RICNMP, nos autos da Proposição nº 0.00.000.000171/2014-42, julgada na 2ª Sessão Extraordinária, realizada em 14 de junho de 2016;

Considerando que para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei nº. 8.666/93, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização;

Considerando que o Superior Tribunal de Justiça no REsp nº. 1.192.332/RS (2010/0080667-3), julgado em 12/11/2013, entendeu que 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; e que 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);

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, fñcados, principalmente, na relação CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO 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);

Considerando que a contratação direta de advogado ou de escritório de advocacia por ente público, por inexigibilidade de licitação, por si só, não

<sup>4</sup> <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-036.pdf>  
[https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view\\_caderno?p\\_id=937#page=8](https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=937#page=8)



significa ato ilícito ou ímprobo, RESOLVE, respeitada a independência funcional dos membros e a autonomia da Instituição, expedir a seguinte RECOMENDAÇÃO:

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 ímprobo**, 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. Brasília-DF, 14 de junho de 2016.

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

**2.50.** Impende destacar que, segundo entendimento do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**, na forma da **RESOLUÇÃO Nº 599/2017**, a contratação de serviços advocatícios pela Prefeitura não **pode** ser fracionada, mas, sim, em procedimento único, de modo que a prestação de serviços contratados contemple todo o Poder Executivo, incluindo os Fundos Municipais.

**2.51.** Por outro lado, quando referida contratação se der no âmbito da Câmara Municipal, o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**, na forma da **RESOLUÇÃO Nº 599/2017**, recomenda-se que o profissional ou escritório não coincida com aquele contratado pela Prefeitura, com objetivo de se estabelecer a devida autonomia e independência entre os poderes.

**2.52.** Outrossim, para tais contratações, deve-se respeitar a “Tabela de Honorários Advocatícios” a serem cobrados no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Estado do Tocantins.

**2.53.** O art. 48, § 6º do Código de Ética e Disciplina da OAB possui a seguinte redação:

Art. 48. A prestação de serviços profissionais por advogado, individualmente ou integrado em sociedades, será contratada, preferentemente, por escrito.

§ 6º Deverá o advogado observar o valor mínimo da Tabela de Honorários instituída pelo respectivo Conselho Seccional onde for realizado o serviço, inclusive aquele referente às diligências, sob pena de caracterizar-se aviltamento de honorários.

**2.54.** O **TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (TCM/PA)**, por sua vez, baixou **PREJULGADO DE TESE** assentando que a contratação de serviços advocatícios não são compatíveis com nenhum procedimento licitatórios, devendo ser processado mediante inexigibilidade, conforme art. 25, II da Lei 8666/93:

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS. EXERCÍCIO DE 2014. **CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL E JURÍDICA**



**MEDIANTE PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II, DA LEI FEDERAL 8.666/93. VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SINGULARIDADE, ESPECIALIDADE E CONFIANÇA. OBRIGATORIEDADE DE APRECIACÃO DO CASO CONCRETO**  
 – (TCM/PA, Relatora: Conselheira Mara Lúcia. Resolução n.º 11.495/2014 - Prejulgado de Tese N.º 011/2014)

2.55. Além disso, festejado professor e doutrinado JOSÉ AFONSO DA SILVA, em parecer lavrado em 10/06/2016, concluiu que serviços advocatícios também devem ser contratados via exceção à licitação:

5. Resposta aos quesitos da consulta

01. A vista, pois, do exposto, com base na doutrina e em julgados do Supremo Tribunal Federal, respondo aos quesitos da consulta do seguinte modo:

Ao 1º quesito

*Seu pólo é inapropriado para a contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, caso a singularidade do contrato e a necessidade absoluta de*

*certidade. Portanto, esta resposta se aplica às Min. Tereza Cozma e ao voto do Min. Celso de Mello, manifestando-se, assim, desfavoravelmente à licitação nas situações que se referem a casos de contratação de serviços advocatícios pela Administração sem atender aos requisitos de licitação e contratação de serviços em alguma situação, com o grau de urgência que ela própria, a Administração, dispõe de e precisa de, decorrente de: (i) Não há como dar cumprimento imediato entre duas ou mais empresas; (ii) Não há como confiar as atividades de que se trata a uma pessoa estrangeira; (iii) Não há como contratar uma pessoa estrangeira como responsável técnico em uma atividade de natureza*

Ao 2º quesito

*Não se trata de se pôde admitir, em qualquer hipótese de urgência decorrente de: (i) Não há como dar cumprimento imediato entre duas ou mais empresas; (ii) Não há como confiar as atividades de que se trata a uma pessoa estrangeira; (iii) Não há como contratar uma pessoa estrangeira como responsável técnico em uma atividade de natureza*

Fls. 102/103 (verso e averso)

São Paulo, 30 de outubro de 2016.

OAB/SP 13-417  
 RG 1.410.813-6  
 CPF 032.588.748-91

2.56. Assim, foi que a **RESOLUÇÃO Nº 599/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**, com o intuito de atribuir maior transparência e lisura aos atos conduzidos pelo Poder Público, na forma estipulou alguns requisitos devem ser observados, quais sejam: (i) inviabilidade momentânea da realização de concurso público; (ii) procedimento administrativo formal; (iii) natureza singular do serviço; (iv) notória especialização do profissional a ser contratado, de acordo com cada caso concreto; (v) observação da “Tabela de Honorários Advocatícios” – Resolução 004/2017 – OAB/TO; (vi) o Poder Executivo Municipal não deve fracionar a contratação dos serviços



advocáticos, mas, sim, realizá-la em procedimento único, de modo que a prestação de serviços contratados contemple todos os órgãos e entidades do citado Poder; (vii) recomenda-se que nos Poderes Executivo Municipal e Legislativo Municipal não deve haver a contratação do mesmo profissional ou escritório, com fundamento na autonomia e independência entre os poderes.

2.57. Por todos esses aspectos, vislumbra-se ser possível a contratação direta de advogado ou escritório de advocacia, mediante inexigibilidade de licitação, conforme as razões já declinadas neste Parecer, observando-se que o profissional deve apresentar todos os documentos e certidões negativas necessários para contratação, consoante externado na referida Resolução do e. TCE/TO.

2.58. Sacramentando os diversos entendimentos das Cortes de Justiça e dos Tribunais de Contas, o legislador alterou o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), acrescentando o art. 3º-A à Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, por meio da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, o qual dispõe:

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.

2.59. A permissibilidade jurídica da contratação direta, via inexigibilidade de licitação impõe, noutro giro, a observância da formalização veiculada pelo art. 26 da Lei nº. 8.666/1993, abordando a imprescindibilidade do serviço, a razão da escolha do prestador e a demonstração de que o preço se encontra compatível com o de mercado, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei nº. 8.666/1993.

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:





- I - Caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - Razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - Documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

**2.60.** Salienta-se que o entendimento pacífico da doutrina e da jurisprudência é de que apenas a afirmação de que o valor da contratação se encontra compatível com o de mercado não é suficiente, devendo o Administrador Público provar, por meio de documentos, que o preço ofertado é o usualmente praticado em contratações semelhantes.

**2.61.** No caso de preços tabelados, pelo mínimo, como os serviços advocatícios, deve o contratante demonstrar, caso ajuste preço superior, as razões que o lavaram a tal e justifique, de forma razoável e proporcional, o preço que irá pagar ao contratado.

**2.62.** Neste aspecto, muito embora o presente feito trate de contratação direta (inexigibilidade de licitação), deverá a Administração Pública, vez que imprescindível, instruir o processo com a proposta que demonstre vantajosidade preconizada no art. 3º da Lei nº. 8.666/1993.

**2.63.** Os elementos da justificativa do preço, como expressa o art. 26, parágrafo único, inc. II, da Lei nº. 8.666/1993, encontram guarida desde que a proposta do pretense contratado não exceder ao valor usualmente praticado pelo mercado.

**2.64.** Desta feita, após atendidos o que preconiza os incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº. 8.666/1993, após justificativa da razão de escolha dos fornecedores e os preços, demonstrando a necessária vantajosidade para a Administração (art. 3º da Lei 8666/83),

**2.65.** No entanto, relembra-se que a deliberação a respeito da efetivação ou não da contratação direta compete exclusivamente ao Administrador Público, observados os seus elevados juízos de conveniência, oportunidade e responsabilidade.

**2.66.** Quanto à necessidade do instrumento contratual, vejamos o que dispõe o artigo 62, "caput", § 4º:

Art.62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.



**2.67.** A minuta do contrato, por exigência legal, deverá atender os requisitos contidos no art. 55 da Lei nº. 8.666/93, sendo que aquela, que segue anexa a este parecer, cumprem tais exigências:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - O objeto e seus elementos característicos;
- II - O regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - O preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - As condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - A vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

**2.68.** Ressalva-se nesta oportunidade, que o contrato deve ser submetido ao necessário acompanhamento por fiscal devidamente designado (art. 67 da Lei nº. 8.666/93).

**2.69.** Depreende-se, portanto, que as condições legais da inexigibilidade do certame licitatório estão claramente presentes na consulta, permitindo o atendimento aos princípios básicos como os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, obrigando com isso, indiretamente que o administrador seja eficiente, haja vista que parte-se do preceito de que a Administração Pública tem o dever de prestar o melhor atendimento à população.

**2.70.** Assim, nos parece pertinente a edição do competente Decreto, a fim de autorizar o ato de inexigibilidade, nos termos do art. 13, inc. V e art. 25, inc. II, da Lei nº. 8.666/93 c/c art. 3º-A, da Lei nº. 8.906/94, sendo o meio eficaz a fim de mitigar as consequências decorrentes pela falta dos serviços especializados de natureza contínua e essenciais para a Administração



Municipal, compreendendo patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, devendo haver a regular formalização do procedimento de inexigibilidade, que ora se objetiva, consoante o art. 26 da Lei nº 8.666/93.

2.71. Não é demais ressaltar que o fornecedor signatário da contratação direta, além da melhor oferta, deverá cumprir todos os requisitos de habilitação previstos no art. 27 e seguintes da Lei nº 8.666/93, sob pena de ver-se impedido de contratar com a Administração Municipal:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - Habilitação jurídica;
- II - Qualificação técnica;
- III - Qualificação econômico-financeira;
- IV - Regularidade fiscal e trabalhista;
- V - Cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

- I - Cédula de identidade;
- II - Registro comercial, no caso de empresa individual;
- III - Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;
- IV - Inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;
- V - Decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

- I - Prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
- II - Prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - Prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
- V - Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do



Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - Registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - Prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - Capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

II - (Vetado).

a) (Vetado).

b) (Vetado).

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a



apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 7º (Vetado).

I - (Vetado).

II - (Vetado).

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

§ 11. (Vetado).

§ 12. (Vetado).

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - Certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - Garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.



§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação

§ 6º (Vetado).

### 3. CONCLUSÃO:

3.1. Em consonância com o exposto e por todos aspectos analisados, ressaltando o caráter opinativo do presente parecer, abstraindo-nos dos aspectos técnicos e administrativos, de alçada do decisão ordenador da despesa contratante e das áreas técnicas responsáveis pelos documentos necessários na devida instrução processual, não sujeitos ao crivo do parecerista, incluindo, em especial, o juízo de oportunidade e conveniência do Administrador Público, tudo o que aqui não nos cabe analisar, e desde que cumpridas as condições e requisitos minunciosamente elencados ao longo deste parecer, aprovamos a minuta de contrato anexa e opinamos favoravelmente à possibilidade da contratação direta de advogado ou sociedade de advocacia, mediante inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 13, inc. V e art. 25, inc. II, da Lei nº. 8.666/93 c/c art. 3º-A, da Lei nº. 8.906/94, para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas em demandas da Administração Municipal.

3.2. É o parecer, SMJ, que submeto à consideração superior do Conselho Seccional para deliberação e aprovação, já que, em atendimento ao disposto no art. 38, inc. VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, **será utilizado nos processos administrativos de contratação direta, via inexigibilidade de licitação, de advogados ou sociedades de advocacia, pela Administração Municipal no âmbito do Estado do Tocantins.**

Palmas, 20 de novembro de 2020.

**GEDEON PITALUGA JUNIOR**  
Presidente da OAB/TO



**ANEXO**  
**Minuta de Contrato**

**Contrato de Prestação de Serviços Advocaticios n.º \_\_\_\_\_/\_\_\_\_.**  
**Inexigibilidade de Licitação n.º \_\_\_\_\_/\_\_\_\_.**  
**Processo Administrativo n.º \_\_\_\_\_/\_\_\_\_.**

\_\_\_\_\_(*nome do contratante*)\_\_\_\_\_/TO, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o n.º \_\_\_\_\_, com sede no seguinte endereço: \_\_\_\_\_, da cidade de \_\_\_\_\_/TO, CEP \_\_\_\_\_, possuindo o telefone \_\_\_\_\_ e o e-mail: \_\_\_\_\_, neste ato representado por \_\_\_\_\_(*cargo do representante*)\_\_\_\_\_, Sr(a). \_\_\_\_\_(*nome do representante*)\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_(*qualificação do representante*)\_\_\_\_\_, portador(a) da cédula de identidade RG n.º \_\_\_\_\_ SSP/\_\_\_\_ e inscrito(a) no CPF/MF n.º \_\_\_\_\_, domiciliado(a) seguinte endereço: \_\_\_\_\_, da cidade de \_\_\_\_\_/TO, CEP \_\_\_\_\_, possuindo o telefone \_\_\_\_\_ e o e-mail: \_\_\_\_\_, doravante denominado **CONTRATANTE**, e do outro lado, a \_\_\_\_\_(*nome do advogado ou sociedade advocatícia*)\_\_\_\_\_, inscrito(a) no \_\_\_\_\_( *CPF ou CNPJ do representante*)\_\_\_\_\_ sob o n.º \_\_\_\_\_ e na OAB/TO sob n.º \_\_\_\_\_, com domicílio no seguinte endereço: \_\_\_\_\_, da cidade de \_\_\_\_\_/TO, CEP \_\_\_\_\_, possuindo o telefone \_\_\_\_\_ e o e-mail: \_\_\_\_\_, neste ato representado por \_\_\_\_\_(*cargo do representante*)\_\_\_\_\_, Sr(a). \_\_\_\_\_(*nome do representante*)\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_(*qualificação do representante*)\_\_\_\_\_, portador(a) da cédula de identidade RG n.º \_\_\_\_\_ SSP/\_\_\_\_ e inscrito(a) no CPF/MF n.º \_\_\_\_\_, domiciliado(a) seguinte endereço: \_\_\_\_\_, da cidade de \_\_\_\_\_/TO, CEP \_\_\_\_\_, possuindo o telefone \_\_\_\_\_ e o e-mail: \_\_\_\_\_, doravante denominado **CONTRATADO**, pactuam o presente contrato em conformidade com o que dispõe a Lei nº 8.666/93 e suas alterações, mediante as cláusulas e condições a seguir:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados relativos ao patrocínio e à defesa de causas judiciais ou administrativas em demandas da Administração Municipal.

**Parágrafo Único** – A aquisição consubstanciada no presente contrato, foi objeto de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 13, inc. V e art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º-A, da Lei nº 8.906/94, conforme estipulações constantes, conforme processo administrativo em tela, o qual encarta todos os elementos e documentos comprobatórios, os quais estes aos quais se vincula este contrato, além de submeter-se, também aos preceitos de direito público, aplicando-lhes, ainda, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, especialmente o Estatuto da OAB, o Código de Ética e Disciplina da OAB e demais normas que regem a advocacia, além do Código de Processo Civil e Código Civil, vinculando-se, em tudo, ao aludido processo administrativo e ao ato de determinou a contratação direta.

**CLÁUSULA SEGUNDA – DO PREÇO**

O CONTRATANTE pagará ao CONTRATADO, pela execução dos serviços objeto deste contrato, honorários advocaticios contratuais no valor mensal de R\$ \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ reais), o que corresponde o valor total de R\$ \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ reais).



**Parágrafo Primeiro** – Os valores contratuais correspondentes aos serviços ora contratados serão atualizados, de forma proporcional, de acordo com a variação percentual positiva da Tabela de Honorários do Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Estado do Tocantins, publicada no Diário da Justiça nº 4156, de 13 de novembro de 2017, norma esta que fixa o mês de março como data-base para correção dos valores estabelecidos na referida tabela.

**Parágrafo Segundo** – Para efetivação da atualização do valor contratual previsto no parágrafo antecedente, dispensa-se a celebração de aditamento, podendo a mesmo ser registrado por simples apostila, na forma do art. 65, § 8º, da Lei nº 8666/93.

**Parágrafo Terceiro** – Os honorários advocatícios contratuais não se confundem com os honorários advocatícios sucumbenciais fixados pela autoridade judiciária ou decorrente da atividade administrativa, sendo que estes honorários sucumbenciais serão integralmente revertidos em favor do CONTRATADO, nos termos do artigo 22 e seguintes, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB) e art. 85 do Código de Processo Civil.

#### **CLÁUSULA TERCEIRA – DO PAGAMENTO**

O vencimento dos honorários mensais se dará até o 5º (décimo) dias do mês subsequente à prestação do serviço objeto deste contrato, cujo pagamento se dará por meio de crédito em conta corrente do CONTRATADO ou cheque nominal ao mesmo, podendo, ainda, ser emitido boleto bancário, sem aceite, em nome do CONTRATANTE, haja vista que o vencimento da obrigação possui data pré-determinada.

**Parágrafo Primeiro** – Havendo impontualidade no pagamento dos honorários contratuais, a parte CONTRATANTE estará sujeito a multa de mora na razão de dez por cento sobre o valor do débito, correção monetária pelos índices do IPCA-E e juros de mora de um por cento por mês em atraso, tudo *pro rata die*.

**Parágrafo Segundo** – O CONTRATADO poderá suspender a execução dos serviços, após comunicação com no mínimo 48 (quarenta e oito) horas de antecedência, quando o atraso no pagamento for superior a 90 (noventa) dias.

**Parágrafo Terceiro** – Juntamente com o pagamento mensal, serão reembolsadas as despesas extras realizadas pelo CONTRATADO, isentas de impostos e tributos, desde que não incluídas no preço pactuado.

#### **CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO**

O CONTRATADO obriga-se a:

**I** - Executar os serviços contratados valendo-se das melhores técnicas, zelo e ética, com garantia e qualidade, atendendo as especificações ou termos de referências, fornecidos pela Contratante, complementado com a proposta apresentada, e entregá-los totalmente concluídos.

**II** - Realizar atendimentos presenciais e à distância, via telefone, e-mail ou qualquer outro modo de comunicação ou tecnológico.

**III** - Comparecer à sede do CONTRATANTE, salvo justificativa plausível, sempre que solicitado a sua presença, considerando que os serviços ora contratados não necessitam da presença dos profissionais do CONTRATADO, de forma ininterrupta, nas dependências físicas do CONTRATANTE.





**IV -** Realizar os serviços contratado nas dependências de sua sede ou filiais, valendo-se de seus próprios equipamentos e insumos (computadores, materiais de expediente etc.), os quais não são de integral responsabilidade do CONTRATADO.

**V -** Cumprir fielmente o presente contrato, inclusive os prazos de execução dos serviços nos termos acordados, executando-os sobre sua inteira responsabilidade, apresentando relatórios de suas atividades, sempre que solicitado pela CONTRATANTE.

**VI -** Reparar, corrigir, ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, os serviços onde se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da má execução.

**VII -** Manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

**VIII -** Responsabilizar-se pelos danos causados a CONTRATANTE ou a terceiros decorrente de sua culpa ou dolo, na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade à fiscalização ou acompanhamento efetuado pela CONTRATANTE.

**IX -** Arcar com todas as despesas, diretas e indiretas, decorrentes do fornecimento de mão de obra, transportes, locomoção, alimentação, hospedagem e estadia de pessoal, pagamentos de seguros, tributos, encargos, impostos, taxas e demais obrigações vinculadas à legislação tributária, trabalhista e previdenciária.

**X -** A regra do item antecedente não é aplicável quando o CONTRATADO executar serviços fora de domicílio CONTRATADO ou da sede do CONTRATANTE, mas no interesse do CONTRATANTE, ocasião em que o CONTRATANTE arcará com todas as despesas necessárias ao cumprimento da tarefa empreendida, nos termos da Tabela de Honorários da OAB/TO.

#### **CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE**

O CONTRATANTE obriga-se a:

**I -** Providenciar os pagamentos devidos ao CONTRATADO, nos prazos estipulados, e de acordo com as Notas Fiscais/Faturas emitidas e atestados a prestação dos serviços pelo responsável pela fiscalização.

**II -** Fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços, por intermédio de servidor designado especialmente para este fim.

**III -** Comunicar ao CONTRATADO, através do executor designado, toda e quaisquer irregularidades ocorridas na prestação dos serviços e exigir as devidas providências que demandem do CONTRATADO.

**IV -** Designar o responsável pelo acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços.



V - Atestar a execução da prestação dos serviços efetivamente realizada e conforme as especificações técnicas dos serviços.

VI - Fornecer ao CONTRATADO os elementos necessários à defesa de seus direitos, sejam documentos, procurações, certidões etc., sempre que se fizer necessário e assim que lhes for solicitado.

VII - Arcar com todas as despesas e custas necessárias ao fiel desempenho do contrato e dele decorrentes.

### CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA DO CONTRATO

O presente contrato terá vigência até o \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, contados a partir de \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, podendo, a critério das partes, ser prorrogado até o limite de sessenta meses, nos termos do art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93.

**Parágrafo Único** – Para efeitos deste contrato:

I - considera-se:

a) ano o período de doze meses contado do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte;

b) mês o período de tempo contado do dia do início ao dia correspondente do mês seguinte;

II - quando no ano ou mês do vencimento não houver o dia correspondente ao do início do prazo, este findará no primeiro dia subsequente.

III - para fins de proporcionalidade e individualização em dias:

a) ano corresponde ao interregno de trezentos e sessenta e cinco dias;

b) mês corresponde ao interregno de trinta dias;

c) semana corresponde ao interregno de sete dias

### CLÁUSULA SÉTIMA – DOS ACRÉSCIMOS E DAS SUPRESSÕES

O CONTRATADO se obriga a aceitar os acréscimos ou supressões até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor atualizado de cada item do contrato.

### CLÁUSULA OITAVA – DA DESPESA

Os recursos orçamentários previstos e destinados à cobertura das despesas objeto deste contrato sairão por conta do:

I - Programa de Trabalho: \_\_\_\_\_

II - Elemento de Despesa: \_\_\_\_\_



## CLÁUSULA NONA - DA FISCALIZAÇÃO

Cabe ao CONTRATANTE, a seu critério e através de seus servidores ou de pessoas previamente designadas, exercer a fiscalização de todas as fases de execução do presente contrato, sem prejuízo das ressalvas contidas nas disposições legais e normativas que regem a advocacia, sendo obrigação do CONTRATADO fiscalizar seus empregados, parceiros e prepostos.

**Paragrafo Primeiro** - A fiscalização ou acompanhamento da execução deste contrato será realizada pela Administração Municipal através do correspondente Fiscal de Contrato, o que não exclui nem reduz a responsabilidade do CONTRATADO, nos termos da legislação referente às licitações e contratos administrativos.

**Paragrafo Segundo** - O Fiscal do presente contrato será formalmente designado pelo CONTRATANTE, competindo-lhe o acompanhamento e fiscalização do contrato, respondendo pelas ações e omissões que vierem sujeitar a Administração Pública a prejuízos e danos, diretos e indiretos.

**Paragrafo Terceiro** - Dentre as atribuições do Fiscal do Contrato, entre outras decorrentes da função, destacam-se as seguintes:

- I - acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos;
- II - registrar nos autos do processo administrativo, quando observar irregularidades na execução do serviço, por meio de instrumento hábil (laudo de inspeção, relatórios de acompanhamento e recebimento, parecer técnico, memorando etc.), adotando as providências necessárias ao seu correto cumprimento em conformidade com os critérios de qualidade, rendimento, economicidade e eficiência, entre outros previstos no instrumento convocatório, contrato e/ou proposta;
- III - acompanhar os prazos de vigência dos contratos, indicando a necessidade de prorrogações, acréscimos e supressões;
- IV - solicitar ao CONTRATADO e aos órgãos competentes da Administração Municipal, tempestivamente, todas as informações, documentos ou providências necessárias à boa execução do contrato;
- V - conferir se o material entregue atende integralmente à especificação contida no instrumento convocatório, contrato e/ou proposta, inclusive em relação às unidades e às quantidades que foram entregues, podendo, caso necessário, solicitar parecer técnico dos usuários dos materiais para a comprovação da regularidade do objeto entregue;
- VI - conferir se o serviço realizado atende integralmente à especificação contida no instrumento convocatório, contrato e/ou proposta, podendo, caso necessário,



solicitar parecer técnico dos usuários dos serviços e dos setores competentes para a comprovação da regularidade do serviço executado;

- VII - proceder a verificação de todas as condições pré-estabelecidas pelos órgãos competentes da Administração Municipal, devendo rejeitar, no todo ou em parte o fornecimento em desacordo com as mesmas, documentando as ocorrências nos autos da contratação;
- VIII - requerer aos órgãos competentes da Administração Municipal e ao Ordenador da Despesa que determine ao contratado, as providências para correção de eventuais falhas ou defeitos observados;
- IX - emitir, nos autos da contratação, laudo de inspeção, relatórios de acompanhamento e recebimento, parecer técnico, memorando etc. informando aos órgãos competentes da Administração Municipal e ao Ordenador da Despesa as ocorrências observadas na entrega do material e na execução do serviço;
- X - solicitar aos setores competentes, quando não o fizer pessoalmente, que tome as medidas necessárias à comunicação ao contratado para a promoção da reparação, correção, substituição ou a entrega imediata do objeto contratado, com a fixação de prazos, na tentativa de se evitar o processo administrativo punitivo;
- XI - nos casos de prorrogações, as solicitações devem ser expedidas em, no máximo, 90 (noventa) dias do término do contrato;
- XII - nos casos de acréscimos e supressões as solicitações devem ser expedidas em, no máximo, 90 (noventa) dias para a realização da alteração contratual;
- XIII - verificar se o contrato firmado continua sendo necessário aos fins públicos, manifestando-se, imediatamente, em caso de desnecessidade; e
- XIV - acompanhar os andamentos das solicitações de contratações.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

Além do direito ao ressarcimento por eventuais perdas e danos causados pelo CONTRATADO, por descumprir compromissos contratuais definidos neste instrumento decorrentes de atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa, poderão ser-lhe impostas as seguintes penalidades previstas na Lei nº 8666/93, quais sejam:

- I - Advertência;
- II - Suspensão e impedimento do direito de licitar e contratar com o Administração Municipal CONTRATANTE;



III - Declaração de inidoneidade para licitar e contratar no caso de reincidência em falta grave;

IV - Pagamento de multa de até 5% sobre o valor da parcela em atraso.

**Parágrafo Primeiro** – A penalidade consistente me multa pode ser aplicada, cumulativamente, com uma das demais sanções, observada a gravidade na infração.

**Parágrafo Segundo** – Antes da aplicação de qualquer sanção será garantido ao CONTRATADO o contraditório e a ampla defesa, em processo administrativo.

**Parágrafo Terceiro** – Os valores das multas deverão ser recolhidos perante a Secretaria Municipal de Finanças, no prazo e forma estabelecidos pelo CONTRATADO, sendo cobrada judicialmente caso ocorra sua inadimplência, após inscrição em dívida ativa, podendo o CONTRATANTE efetuar retenção junto aos créditos que, porventura, possua o CONTRATADO.

**Parágrafo Quarto** – O CONTRATADO não será punido e nem responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, ou quando provada a justa causa e impedimento, ou, ainda, quando não decorrem de atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA RESCISÃO**

A inexecução total ou parcial deste contrato por parte do CONTRATADO assegurará ao CONTRATANTE o direito de rescisão nos termos do art. 77 da Lei 8.666/93, bem como nos casos citados nos artigos 78 e 79 do mesmo diploma legal, sempre mediante notificação, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

**Parágrafo Primeiro** - Ocorrendo rescisão administrativa do presente contrato, às partes serão assegurados os direitos previstos no artigo 79 § 2º da Lei nº 8.666/93.

**Parágrafo Segundo** - O CONTRATANTE rescindir o contrato automática e independentemente de aviso ou notificação judicial ou extrajudicial, nos seguintes casos: concordata, falência ou instalação de insolvência civil do CONTRATADO; ou de dissolução de sociedade.

**Parágrafo Terceiro** – No caso de rompimento unilateral sem justa causa, a CONTRATANTE é obrigada a pagar, à CONTRATADA, por inteiro a retribuição vencida (honorários advocatícios contratuais), com cominações legais e contratuais, e por metade a que lhe tocaria de então ao termo final do contrato, conforme art. 603 do Código Civil.

**Parágrafo Quarto** – A extinção do presente contrato, qualquer que seja o motivo (unilateral, amigável ou pelo escoamento da sua vigência):



- I - não desobriga o CONTRATANTE do pagamento das verbas honorárias contratadas, nos termos e condições ajustados neste instrumento,
- II - não retira, nem exclui o direito do CONTRATADO de receber o quanto lhe seja devido a título de honorários advocatícios sucumbenciais fixados pela autoridade judiciária ou decorrente da atividade administrativa, de modo que:
- a) estando a causa encerrada, o CONTRATADO terá direito à integralidade referida verba honorária de sucumbência;
  - b) quanto às causas pendentes, o CONTRATADO terá direito à parte verba honorária de sucumbência calculada proporcionalmente ao serviço efetivamente prestado
- III - importa na consequente e imediata revogação dos mandatos procuratórios vinculados e decorrentes deste instrumento contratual, dispensada qualquer formalidade de cientificação ou a notificação específica dos mandatários quanto à revogação, sendo dever do CONTRATANTE constituir novo procurador no prazo de 15 (quinze) dias contados da rescisão, data a partir da qual os mandatários estarão integralmente desobrigados dos poderes e responsabilidades oriundos da outorga.

**Parágrafo Quinto** – Nos casos em que o CONTRATANTE solicitar que o CONTRATADO expeça substabelecimento, sem reserva de poderes, ou quando, eventualmente, seja solicitado, por autoridade ou terceiros, ato formal de revogação, o CONTRATADO poderá formalizar renúncia dos respectivos mandatos procuratórios, sendo que, nem o substabelecimento, nem a renúncia, retirarão ou excluirão os direitos do o CONTRATADO quanto as verbas honorárias contratuais e também as sucumbenciais, vigendo entre os contraentes, para todos os fins, os direitos e obrigações pactuados neste instrumento, valendo, com relação ao referido substabelecimento e renúncia, os mesmos efeitos jurídicos da revogação.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO**

O foro competente para dirimir e resolver qualquer questão relativa à presente contrato é o da Comarca de \_\_\_\_\_/TO.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA CONSTITUIÇÃO DO TERMO**

O presente termo contratual é título executivo extrajudicial, na forma do art. 24 da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB) c/c art. 784, incs. II, III e XII, do CPC, sendo que as importâncias devidas pela CONTRATANTE poderão ser exigidas através de processo de execução, ficando pactuada a possibilidade de cobrança direta, mediante retenção ou compensação de créditos, sempre que possível.

E por estarem assim justos e contratados, as partes assinam o presente contrato em 03 (três) vias de igual teor e forma, para um só efeito, com a presença das testemunhas abaixo.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.



XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
p/Contratante

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
p/Contratado

**TESTEMUNHAS:**

Nome: \_\_\_\_\_  
CPF/MF: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
CPF/MF: \_\_\_\_\_



MINUTA APROVADA  
Palmas, 20 de novembro de 2020.

**GEDEON PITALUGA JUNIOR**  
Presidente da OAB/TO



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

1. **Processo nº:** 7601/2017
2. **Classe de assunto:** 03 - Consulta
- 2.1. **Assunto:** 5 – Consulta acerca da possibilidade de contratação de serviços advocatícios especializados de assessoria jurídica com procedimento de inexigibilidade de licitação
3. **Responsável:** Manoel Silvino Gomes Neto – CPF: 246.749.151-04 – Gestor
4. **Interessado:** Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Tocantins – CNPJ: 25.086.752/0001-48
5. **Órgão:** Prefeitura Municipal de Tocantínia – CNPJ: 02.070.712/0001-02
6. **Relator:** Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar
7. **Representante do Ministério Público:** Oziel Pereira dos Santos
8. **Procurador constituído nos autos:** Roger de Mello Ottaño – OAB/TO – nº. 2583

**9. RELATÓRIO Nº 220/2017**

9.1. Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do município de Tocantínia/TO, nos exatos termos que seguem:

(...)

3.1 - Nos termos dos artigos 13, V e 25, II, da Lei 8.666/93 há possibilidade jurídica de realização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica para os Municípios, observando a capacidade técnica do contratado e os valores estabelecidos pelo órgão de classe?

3.2 - Em decorrência da sanção da novel Lei Federal nº 13.429/2017, que possibilita a "terceirização" de atividade fim, é lícito a contratação de assessoria jurídica (terceirizada) para municípios de pequeno porte, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, independentemente da criação da Procuradoria nos Municípios?

3.3 - A vetusta resolução nº 1093/2005 do TCE/TO, que determina a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para a contratação de advogados encontra-se em contradição com Resolução nº 02/2015 do Conselho Federal da OAB, bem como com o art. 13, v, da Lei 8.666/93, pelo que, tal normativa interna não merece ser revista em relação aos procedimentos a serem adotados para a contratação de assessoria jurídica?

9.2. À presente consulta, em conformidade com o art. 150, V do Regimento Interno deste Tribunal, através do Expediente nº 7727/2017, foi acostado o Parecer Jurídico, subscrito pelo assessor jurídico do Município de Tocantínia, senhor Roger de Mello Ottaño.

9.3. Por meio do Despacho 608/2017, desta Relatoria, determinou-se que os autos fossem enviados à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia; Corpo Especial de Auditores e Ministério Público



junto ao Tribunal de Contas, em cumprimento ao estabelecido nos artigos 151 e 155 do RITCE/TO.

9.4. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia manifestou-se por meio do Parecer Técnico Jurídico nº 095/2017, no seguinte sentido:

(...)

10.4. É extremamente comum que os entes públicos lastreados e plenamente fundamentados na lei nacional de licitações, contratem profissionais especializados e detentores de qualificação pouco comum sem qualquer demérito aos profissionais permanentes, em geral muito bem qualificados não para trabalhos de rotina que se repetem, mas para lhes prestar assessoria e consultoria jurídica, que não se enquadram, pela sua natureza, dentre os trabalhos rotineiramente prestados pelo corpo permanente. E isso tudo sem qualquer ilegalidade ou improbidade.

10. 5. 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.

(...)

11.1. Data vênias das respeitáveis opiniões discordantes vale dizer: a contratação do serviço advocatício é em si uma contratação singular, de um objeto singular, de um profissional singular, que exercerá uma atividade considerada pública, a advocacia, quer se trate da emissão ordinária de parecer técnico administrativo, quer seja manejando processos perante o STF.

11.2. No caso em análise, a Prefeitura Municipal de Tocantínia-TO, não possui Procuradoria constituída por lei, tampouco com um quadro de Advogados ou Assessores Jurídicos expressivos, para execução do objeto pretendido, podendo, se dizer que **a Constituição Federal e a Lei nº 8.666/93, não impedem a contratação de advogados pela Administração Pública, muito especialmente no âmbito municipal. Com base nos princípios federativo e da autonomia municipal.** (grifo nosso)

9.5. O Corpo Especial de Auditores, através de seu representante, Auditor Wellington Alves da Costa, emitiu Parecer de Auditoria nº 1228/2017, concluindo conforme segue:

- 1) A Prefeitura Municipal de Tocantínia em regra não poderá contratar serviços advocatícios terceirizados, uma vez que para os serviços corriqueiros e de rotina daquela unidade deve dispor em seu quadro efetivo de servidores que desempenhem tais tarefas. No entanto, uma vez caracterizada e comprovada a excepcionalidade mencionada no Parecer nº 2152/2015 do Ministério Público de Contas junto ao TCE/TO e na decisão do STF, a referida contratação poderá se efetuar;

- 2) Ocorrendo a excepcionalidade mencionada no item anterior, a Prefeitura Municipal de Tocantínia poderá contratar os serviços de assessoria jurídica de forma direta, por inexigibilidade de licitação, como disposto no inciso II e § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93 desde que: [a] trate-se de serviço técnico, ou seja, adequação do objeto pretendido no que consta no rol do art. 13 da Lei 8.666/93; [b] a singularidade do objeto a ser contratado; e [c] a notória especialização do profissional, [d] a não adequação do serviço com aquele a ser prestado pelos integrantes da administração pública e [e] o pagamento de preço que se coadune com os praticados no mercado.

9.6. Mediante o Parecer nº 1936/2017, subscrito pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se nos termos que seguem:

**Ex positis**, como representante Ministerial junto a esta Egrégia Corte de Contas, na função essencial de *custus legis*, e presentes a conveniência e a oportunidade para a prática deste ato, pautando o meu trabalho no combate aos atos despidos de lealdade, retidão, lisura e probidade, respondo à consulta formulada pela **Prefeitura de Tocantínia-TO**, em tese, nos seguintes termos, apresentando em tempo hábil, algumas formas de regularizar a contratação de serviços advocatícios pelo município, por meio dos seguintes meios: **Inexigibilidade de Licitação, Terceirização, Carta Convite, Tomada de Preços e o Concurso Público. Vejamos:**

1 - Tendo em vista a motivação consistente na necessidade da contratação ante a ausência de Procuradoria devidamente estruturada e do volume de demandas jurídicas existentes no município de **Tocantínia-TO**, ainda, face à caracterização do serviço como atividade meio e não atividade fim, **é absolutamente LEGAL e REGULAR a contratação de advogados por meio de Inexigibilidade de Licitação, Terceirização, TEMPORARIAMENTE, ATÉ A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGO DE PROCURADOR, OBJETIVANDO ATENDER ÀS DEMANDAS JURÍDICAS DO MUNICÍPIO, DESDE QUE, COMPROVADA A PRESENÇA DOS REQUISITOS DE NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO PRESTADO, INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, SEM DIREITO DE RECEBER HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA, ALÉM DO VALOR FIXO MENSAL NO CONTRATO E O PREÇO SEJA COMPATÍVEL COM O MERCADO, PARA O ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO E AO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE;**

2 - OBJETIVANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA COMUNS, INERENTES ÀS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS PERMANENTES E CONTÍNUAS, NECESSÁRIO SE FAZ, A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO, PRESTIGIANDO ASSIM, O PRINCÍPIO DA ECONOMIA E O ART. 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, IN VERBIS:

Art. 37.

[...]

**II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.**

3 - Se o serviço a ser contratado de assessoria jurídica **NÃO FOR SINGULAR**, neste caso, deverá o município realizar o competente processo licitatório para a contratação deste serviço. Consigno ao **Município de Tocantínia-TO**, que as modalidades licitatórias que podem ser utilizadas são a **CARTA CONVITE (valores de até R\$ 80.000,00/ano) e a TOMADA DE PREÇO, sendo expressamente vedada a modalidade Pregão**, conforme decisão de diversos Tribunais de Contas do País, Tribunal Regional Federal da 4ª Região e ainda por decisão do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

9.7. Por fim, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Estado do Tocantins – OAB/TO, por intermédio da Procuradoria de Defesa das Prerrogativas da Advocacia, apresentou **PEDIDO DE INTERVENÇÃO** como **AMICUS CURIAE**, ante a relevância do tema em questão.

9.8. O pleito formulado pela OAB/TO foi admitido pelo Relator, Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar, por meio do **Despacho nº 804/2017**, e pelo Ministério Público de Contas, através do **Parecer nº 2416/2017**, segundo o qual:

À guisa de considerações finais, concludo pela análise da doutrina e jurisprudência pátria, **ACOLHENDO** o Pedido de Intervenção como **AMICUS CURIAE**, interposto pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Estado do Tocantins-OAB/TO, não havendo qualquer impedimento à declaração da sua legalidade (...)

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR

Cargo: CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE - Matrícula: 240032

Código de Autenticação: 0cfbefbf61dbf71000e0ce65245b86ec - 12/12/2017 17:58:46



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

**9. VOTO**

**9.1. DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

9.12. O feito em apreço trata de consulta formulada pelo senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia/TO, cuja pretensão é acolhida em razão da competência desta Corte de Contas, consoante o disposto no art. 1º, inciso XIX<sup>1</sup> da Lei Estadual nº 1.284/2001.

9.13. Os pressupostos de admissibilidade da consulta encontram-se previstos nos artigos 150 a 155<sup>2</sup> do Regimento Interno desta Corte de Contas. Com efeito, dentre as condições de admissibilidade, temos que a consulta foi subscrita por autoridade competente, qual seja, o Prefeito do Município de Tocantínia/TO, conforme dispõe o art. 150, § 1º, II, "a", do RITCE/TO.

---

<sup>1</sup> Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

XIX - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

<sup>2</sup> Art. 150 - A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I - ser subscrita por autoridade competente;

II - referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;

IV - conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;

V - ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 1º - além dos presidentes dos partidos políticos, entende-se por autoridade competente de que trata o inciso I do caput deste artigo:

I - em âmbito estadual:

a) o Governador do Estado;

b) O Presidente da Assembleia Legislativa;

c) o Presidente do Tribunal de Justiça;

d) o Procurador Geral de Justiça;

d) os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos da administração indireta;

II - em âmbito municipal:

a) o Prefeito Municipal;

b) o Presidente da Câmara.

§ 2º - O Tribunal de Contas não conhecerá de consulta que não atendam aos requisitos previstos neste artigo ou quando entender que está formulada de modo ininteligível ou capcioso.

§ 3º - A consulta poderá ser formulada em tese, ou versar sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§ 4º - As consultas que versarem sobre matéria objeto de auditoria e inspeção em curso no órgão ou entidade consulente serão sobrestadas.

Art. 151 - As consultas, depois de autuadas, serão instruídas pelos órgãos técnicos que se pronunciarão sobre o atendimento das formalidades previstas no artigo anterior.

§ 1º - Concluída a instrução, o Relator emitirá relatório e voto, submetendo-os à deliberação do Tribunal Pleno.

§ 2º - O Tribunal Pleno, na apreciação da consulta, deverá manifestar-se, em caráter preliminar, sobre o seu conhecimento, quando for o caso.

Art. 152 - As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em virtude de consultas terão caráter normativo e força obrigatória, importando em prejulgamento de tese e não do caso concreto.

Parágrafo único - Se do reexame, por proposta de Conselheiro ou de representante do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, de decisão do Tribunal de Contas, adotada em virtude de consulta, ocorrerem alterações no prejulgado, a orientação que vier a ser estabelecida terá força obrigatória a partir de sua publicação.

Art. 153 - O consulente poderá, a qualquer tempo, repetir a consulta, desde que sobrevenham fatos que importem na modificação da decisão.

Art. 154 - O Tribunal de Contas, verificando que a matéria a que se refere a consulta já foi objeto de deliberação, remeterá ao consulente cópia da decisão anterior.

Art. 155 - Nas consultas será sempre ouvido o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

9.14. Acompanha a citada consulta o Parecer Jurídico, emitido pelo assessor jurídico, senhor Roger de Mello Ottonô, atendendo, deste modo, ao imperativo do art. 150, V, do RITCE/TO.

9.15. Posto isso, nos termos do inciso I a V, do artigo 150 do Regimento Interno, tem-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade. Assim, apresento estudo acerca da matéria da presente consulta, enfrentando o mérito da questão.

## 10. DO MÉRITO

10.1. Este Tribunal de Contas recepcionou o instituto consulta no artigo 1º, XIX, § 5º de sua Lei Orgânica nº 1.284/2001, bem como no capítulo X do seu Regimento Interno (artigo 150 e seguintes).

10.2. Conforme estabelece o inciso XIX, do artigo 1º da supracitada Lei Orgânica, este Tribunal decide, em tese, sobre consulta que lhe seja formulada acerca de matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

10.3. Nesse sentido, passa a ser analisada a presente consulta, por meio da qual o consulente faz o seguinte questionamento:

3.1 - Nos termos dos artigos 13, V e 25, II, da Lei 8.666/93 há possibilidade jurídica de realização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica para os Municípios, observando a capacidade técnica do contratado e os valores estabelecidos pelo órgão de classe?

3.2 - Em decorrência da sanção da novel Lei Federal nº 13.429/2017, que possibilita a "terceirização" de atividade fim, é lícito a contratação de assessoria jurídica (terceirizada) para municípios de pequeno porte, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, independentemente da criação da Procuradoria nos Municípios?

3.3 - A vetusta resolução nº 1093/2005 do TCE/TO, que determina a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para a contratação de advogados encontra-se em contradição com Resolução nº 02/2015 do Conselho Federal da OAB, bem como com o art. 13, v, da Lei 8.666/93, pelo que, tal normativa interna não merece ser revista em relação aos procedimentos a serem adotados para a contratação de assessoria jurídica?

10.4. Em relação ao primeiro questionamento trazido pelo consulente, temos que se trata de questão já enfrentada por este Tribunal de Contas, através do Processo nº 9904/2015, por meio da Resolução nº 64/2016, in verbis:

(...)

**b) A contratação poderá ocorrer de forma direta, como disposto no inciso II e §1º do art. 25 da Lei 8.666/93, com adequação do objeto pretendido no que consta no rol do artigo 13 da Lei 8.666/93, desde que haja singularidade do objeto a ser contratado, possua notório saber jurídico, reputação ilibada, preste serviços profissionais especializados, ou seja, tenha notória especialização, experiência**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 1ª RELATORIA

**profissional decorrente de desempenho anterior e o pagamento de preço se coadune com os praticados no mercado.**

10.5. No que tange ao segundo questionamento, a Lei 13.429/2017, também conhecida como Lei da Terceirização, trouxe algumas mudanças significativas, que atingem diretamente as relações de trabalho. Dentre elas, a possível realização de contrato temporário para o desenvolvimento de atividade-fim, que compreende as atividades essenciais, nucleares e definitórias de uma empresa, órgão ou ente.

10.6. Não há, na Lei 13.429/2017, vedação quanto à sua incidência na esfera pública, dando margem ao entendimento de que ela pode ser aplicada, desde que observadas as normas que tratam especificamente das formas de contratação de serviços pela Administração Pública.

10.7. Ocorre que, ao não prever nenhuma restrição à terceirização no setor público, alguns questionamentos surgem em virtude de tal omissão, dentre os quais, a possibilidade, decorrente da Lei, de o administrador contratar uma empresa terceirizada em detrimento de servidores concursados, já que estes assumiriam, para a Administração, ônus previdenciários e/ou trabalhistas.

10.8. Tal comportamento, por óbvio, fere os princípios constitucionais da isonomia, moralidade, impessoalidade e legalidade, pois poderá dar margem à prática de condutas abusivas por parte da Administração Pública. A terceirização desenfreada é clara afronta ao texto constitucional, que dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de concurso público para o provimento de cargo ou emprego público.

10.9. A Constituição Federal, em seu art. 37, II, traz a seguinte redação:

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:

(...)

**II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (grifo nosso)

10.10. Este dispositivo fortalece a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, afastando qualquer privilégio ou busca de interesses próprios por parte do gestor. Assim, a terceirização não pode ser utilizada como forma de burlar a exigência constitucional do concurso público.

10.11. Nas palavras de Luciano Ferraz,

o grande problema surgido em torno da terceirização, principalmente a partir da vigência da atual Constituição Federal, foi a sua utilização



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

como válvula de escape à realização de concursos públicos, com vista a contornar a regra do art. 37, II, da Constituição.

10.12. No que diz respeito à contratação de assessoria jurídica, importa salientar que, diante de situações concretas e realidades distintas existentes entre os municípios, alguns não possuem Procuradoria própria ou, nos quadros da Administração, cargos suficientes para atender as demandas de suas localidades, ficando, por esse motivo, carentes de serviços de consultoria, assessoria e patrocínio judicial.

10.13. Em alguns casos, a realização de concurso público para a contratação de serviços advocatícios é inviável economicamente para o município, no sentido de que ampliar o quadro de profissionais ensejaria um custo elevado ao ente público. No entanto, tal situação é considerada excepcional, sob pena de, tornando-se regra, em razão de suposta economicidade, o Município deixe de prestar serviços eficientes, indo de encontro ao disposto no supradito art. 37, caput, da Constituição Federal.

10.14. Nesta senda, a terceirização se mostra instituto apto a sanar, temporariamente, o problema da falta de profissionais na área jurídica do município, muito embora o mesmo não seja de tão fácil aplicação.

10.15. É patente que a Constituição da República exige que se utilize do procedimento licitatório para os contratos de obras, serviços, compras e alienações, conforme art. 37, XXI, in verbis:

**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. (grifo nosso)**

10.16. Por sua vez, a Lei 8.666/93, que veio regulamentar o artigo 37, XXI, CF, instituiu normas para as licitações e contratos da Administração Pública, como se vê do disposto em seu artigo 2º, caput:

**Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (grifo nosso)**

10.17. Nota-se que o próprio artigo excepciona algumas hipóteses de contratação direta, previstas na Lei 8.666/93, como é o caso da inexigibilidade de licitação, instituto que decorre da inviabilidade de competição. Se a competição inexistir, não há que se falar em licitação.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

10.18. Dito isso, oportuno se faz tecer alguns comentários sobre este instituto, já que o consulente indaga sobre a possibilidade de contratação de assessoria jurídica (terceirizada) para municípios de pequeno porte, utilizando tal procedimento.

10.19. Quando se fala em inexigibilidade de licitação, a Lei nº 8.666/93 dispõe, em seu art. 25, algumas das hipóteses de cabimento, dentre as quais, destaco:

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.**

§ 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. (grifo nosso)

10.20. O artigo 13 acima mencionado, dispõe da seguinte maneira:

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

(...)

**V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.**

§ 1º **Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.** (grifo nosso)

10.21. A licitação, como se vê, não é tida como regra absoluta, já que a própria Lei nº 8.666/93 excepciona os casos em que ela pode ser dispensada ou inexigível. Assim, não ficando configurado nenhum desses casos, as contratações efetuadas pela Administração Pública deverão ser feitas através do instituto da licitação formal.

10.22. O entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema é no sentido de admitir a utilização do instituto da inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica para os municípios, desde que tais serviços sejam dotados de singularidade e que os profissionais possuam notória especialização.

10.23. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo dispõe, acerca do tema, da seguinte maneira:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CÂMARA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO.**

**1. A Lei 8.666/93, em seu artigo 25, inciso II, c/c como artigo 13,**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 1ª RELATORIA

**inciso V, autoriza a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços jurídicos, desde que fundamentada em notória especialização ou singularidade do objeto. [...] (TJ-SP - APL: 91865065320088260000 SP 9186506-53.2008.8.26.0000, Relator: Camargo Pereira, Data de Julgamento: 10/12/2013, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 13/12/2013). (grifo nosso)**

10.24. Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim entende:

REEXAME NECESSARIO - APELAÇÃO CÍVEL - CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO - SEM LICITAÇÃO - POSSIBILIDADE - CESSÃO DE DIREITOS - RECEBIMENTO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PACTUADOS.

1- **Não caracteriza ilegal a contratação de advogado pelo município, sem a observância de licitação, nos termos do art. 25, II, § 1º c/c art. 13, V, da Lei 8.666/93.**

2- É possível a cessão de direitos sobre recebimento de honorários advocatícios, ainda que seja decorrente de contrato com a Administração Pública.

3- Confirmaram a sentença em reexame necessário; Deram provimento ao recurso principal e prejudicaram o apelo adesivo. (TJ-MG - AC:10558110004154001 MG, Relator: Jair Varão, Data de Julgamento: 06/02/2014, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 26/02/2014). (grifo nosso)

10.25. Quando se fala em notória especialização do profissional ou da empresa, o que se infere é que o trabalho deve ser essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. De acordo com Sidney Bittencourt, em atenção à contribuição conceitual de Sérgio Ferraz e Lúcia Valle Figueiredo,

considera-se “notória especialização” o profissional ou a empresa cujo conceito, no campo de sua atuação, em função de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, aparelhamento, organização, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua especialidade, permita inferir que **o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto pretendido.** (grifo nosso)

10.26. A notória especialização deve ser reconhecida no âmbito de atuação do profissional ou empresa. Marçal Justen Filho comenta:

Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de especialistas em que atua. Se não se reconhece a notoriedade quando o especialista tenha mero reconhecimento no âmbito da Administração, também não se exige notoriedade do público em geral. Quer-se que, no mínimo, sua especialização seja conhecida e reconhecida no meio da especialização em que desenvolve sua atividade específica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 1ª RELATORIA

10.27. No que diz respeito à singularidade dos serviços, Jacoby Fernandes sustenta que “(...) *singular é a característica do objeto que o individualiza, o distingue dos demais. É a presença de um tributo incomum na espécie, diferenciador*”.

10.28. Segundo os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...)

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.

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizados repercutirão necessariamente quanto à maior ou menos satisfação do interesse público. Bem por isto, não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito “A” ou pelo sujeito “B” ou “C”, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação.

(...)

Foi aliás, o que Lúcia Valle Figueiredo, eminente Desembargadora Federal aposentada do TRF da 3ª Região apontou com propriedades: “**se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é, à administração, exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos (Direito dos Licitantes, 4ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, p. 32)**”. (grifo nosso)

10.29. No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro estabelece:

Quanto à menção, no dispositivo, à **natureza singular do serviço**, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que **não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado**; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação. (grifo nosso)

10.30. Como se viu, o instituto da inexigibilidade de licitação só pode ser utilizado diante de situações muito específicas e peculiares, levando-nos à conclusão de que, excepcionando-se as hipóteses previstas nos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/93, a licitação é taxativamente exigível para os contratos que envolvem obras, serviços, compras e alienações, bem como para a concessão e permissão de serviços públicos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

10.31. Importa ressaltar que, na prática, a conclusão acima não parece tão simples. Muito se discute sobre a aparente incompatibilidade existente entre os princípios que regem a atividade advocatícia e o procedimento licitatório, vez que este se fundamenta na ideia de competição, e tem no princípio da impessoalidade um dos seus basilares.

10.32. Ao mesmo tempo, a advocacia é marcada pela pessoalidade, pois não se exerce dissociada da pessoa do advogado. E, ainda, o art. 34, IV<sup>3</sup> do Estatuto da OAB, e os arts. 5<sup>o4</sup>, 7<sup>o5</sup> e 39<sup>o6</sup> do Código de Ética e Disciplina da OAB, são expressos quando vedam a mercantilização da profissão, e o oferecimento dos serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, inculcação ou captação de clientela.

10.33. Seguindo este entendimento, o Pleno do Conselho Federal da OAB aprovou a Súmula nº 04/2012/COP, publicada no DOU nº 205, de 23/10/2012, às fls 119, à qual:

**ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.** Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é **inexigível procedimento licitatório para a 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. Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Presidente. JARDSON SARAIVA CRUZ Relator. (grifo nosso)

10.34. Com base nesses fundamentos, há entendimento, nos Tribunais Superiores, no sentido de que é singular todo e qualquer serviço advocatício, além de ser subjetiva a aferição da notória especialização, permitindo, por consequência, a contratação direta de advogados e/ou escritórios de advocacia por meio da inexigibilidade de licitação.

10.35. Nessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça se posicionou da seguinte forma:

**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**

<sup>3</sup> Art. 34. Constitui infração disciplinar:

IV - angariar ou captar causas, com ou sem a intervenção de terceiros;

<sup>4</sup> Art. 5º O exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização.

<sup>5</sup> Art. 7º. É vedado o oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, inculcação ou captação de clientela.

<sup>6</sup> Art. 39. A publicidade profissional do advogado tem caráter meramente informativo e deve primar pela discrição e sobriedade, não podendo configurar captação de clientela ou mercantilização da profissão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 1ª RELATORIA

DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIDADE 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 8.492/92, 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 prequestionamento, requisito indispensável ao acesso às instâncias excepcionais. Aplicáveis, assim, as Súmulas 282 e 356 do STF.

2. Em que pese a natureza da 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 de 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 procedimento 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.

(REsp 1192332/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/11/2013) (grifos nossos)

10.36. Foi reconhecida, no **Supremo Tribunal Federal**, a **repercussão geral** do **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 656.558**, em que se discute se pode ser inexigível a licitação para a contratação de serviço de advocacia. O julgamento deste RE foi suspenso no dia 14 de junho de 2017, e o único voto proferido até o momento foi o do Relator, Ministro Dias Toffoli. Segundo se extrai do seu voto, a contratação de advogados sem licitação é possível, e a mesma deverá ser justificada pela necessidade real, pautada no interesse público. (Fonte: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br))



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 1ª RELATORIA

10.37. De acordo com o Ministro, tal possibilidade só existe porque a escolha de serviços jurídicos é baseada na confiança, ao passo que a competição entre escritórios se baseia em elementos subjetivos.

10.38. Em trecho retirado do voto, o Ministro Dias Toffoli expõe da seguinte forma:

Ademais, na minha concepção, respeitando aquela dos que têm entendimento distinto, **no caso especial da advocacia, dada a série de empecilhos impostos pela essência da profissão, norteadas pela ética profissional, torna-se latente a dificuldade de se proceder ao procedimento licitatório para a contratação desses serviços.**

Aliás, dispõe o art. 34, IV, do Estatuto dos Advogados, a Lei nº 8.906/94, que constitui infração disciplinar “angariar ou captar causas, com ou sem intervenção de terceiros”.

A vedação de condutas tendentes à captação de clientela também está contida expressamente no art. 7º do Código de Ética e Disciplina da OAB:

“Art. 7º. É vedado o oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, angariar ou captar clientela.”

Considero, ainda ser de todo incompatível com as limitações éticas e legais a disputa pelo preço. Nesse sentido, o seguinte precedente desta Suprema Corte:

“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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

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” (AP nº 348/SC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 3/8/07 – destaque nosso).

10.39. Por fim, conclui:

Saliento, assim, que o reconhecimento da incompatibilidade da contratação dos serviços de advocacia com o procedimento licitatório não obsta que sejam verificadas, em face do caso concreto, possíveis incursões dessas contratações na Lei de Improbidade Administrativa, desde que seja constatada a premissa maior do ato ilegal e ímprobo, qual seja, a prova do elemento subjetivo do tipo relativamente a sujeitos envolvidos na relação jurídica em xequê.

Por derradeiro, proponho a aprovação das seguintes teses, com repercussão geral:

**a) 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.**

b) Para a configuração da improbidade administrativa, prevista no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, faz-se necessária a presença de dolo ou culpa, caracterizados por ação ou omissão do agente, razão pela qual, não havendo prova do elemento subjetivo, não se configura o ato de improbidade administrativa, em qualquer uma das modalidades previstas na Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa. (grifo nosso)

10.40. Em outra oportunidade, o STF se manifestou acerca do presente tema, conforme se extrai do precedente abaixo:

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 da profissão** (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7). (HC 86198/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 17/04/2007, DJE 29/06/2007). (grifo nosso)

10.41. Mais uma vez, ao julgar o **INQUÉRITO 3.074/SC**, o STF se posicionou desta maneira, in verbis:

**5. Duas considerações podem justificar o afastamento do dever de licitar nesses casos: (i) a peculiaridade dos próprios serviços, quando sejam marcados por considerável relevância e complexidade; e (ii) a falta de parâmetros para estruturar a concorrência entre diferentes prestadores especializados. Imagine-se, e.g., a contratação de advogados para o fim de auxiliar na renegociação de empréstimos vultosos tomados pelo Poder Público junto a uma entidade estrangeira. Certamente é possível identificar um conjunto de profissionais dotados de prestígio nessa área de atuação, mas não se pode estabelecer uma comparação inteiramente objetiva entre os potenciais habilitados. A atribuição de um encargo como esse pressupõe uma relação de confiança na expertise diferenciada do prestador, influenciada por fatores como o estilo da argumentação, a maior ou menor capacidade de desenvolver teses inovadoras, atuações pretéritas em casos de expressão comparável, dentre outros.** (grifo nosso)

10.42. O **Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins** manteve incólume a sentença prolatada nos autos da **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0000659-76.2014.827.2722** que, em apertada síntese, dispôs:

(...)

A Administração Pública direta e indireta necessita contratar com terceiros para suprir as suas necessidades ou necessidades da coletividade. Obras, compras ou serviços necessitam ser contratados e o ajuste há de ser precedido de instrumento hábil à garantia da moralidade administrativa, da eficiência, da economicidade, dentre outros fundamentos. Desde sempre se soube que as contratações desejadas pela Administração devem ser presididas por critérios impessoais, que privilegiem aqueles critérios citados e que podem ser capazes de evitar abusos ou ilícitos em detrimento do patrimônio público. A exigência de licitação mantém relação direta com o princípio republicano, com a isonomia entre os administradores e corresponde a um modo particular de limitação à liberdade do administrador – que não contrata aquele que deseja, mas aquele que figurar como vencedor do certame licitatório.

**Por óbvio, haverá sempre situações de impossibilidade legal ou fática de a licitação ser realizada, operando-se as chamadas contratações diretas, mas estas serão ocasionais ou excepcionais no regime da República em que tem suas bases o Estado Brasileiro.**

(...)

Como se observa, a contratação de advogados ou de sociedade de advogados por inexigibilidade de licitação, de acordo com a lei que rege a matéria, pode ser feita quando o trabalho a ser executado é de natureza singular e os profissionais ou as sociedades de advogados sejam reconhecidos com notória especialização (art. 25, inciso II).



(...)

**Há situações em que a contratação precedida de licitação é inviável porque inviável se mostra a competição. Sempre que impossível a realização de disputa de propostas, caracterizada estará a hipótese de inexigibilidade de licitação.**

(...)

**Os advogados e as sociedades de advogados podem ser contratados para emissão de pareceres jurídicos, prestação de serviços de assessorias e/ou consultorias jurídicas e patrocínio ou defesas em causas judiciais ou administrativas, cujos trabalhos são considerados serviços técnicos profissionais especializados (art. 13, incisos II, III e V).**

(...)

**Sobre a desnecessidade de contratação de advogados e de sociedade de advogados mediante licitação e dos critérios de singularidade e confiança sempre adotados pelos contratantes, colaciono os entendimentos predominantes nos nossos tribunais:**

(...)

**EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – SINGULARIDADE DO SERVIÇO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO – NÃO COMPROVAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO – AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO CULPA OU DOLO – ATO DE IMPROBIDADE NÃO EVIDENCIADO.**

A contratação de advogado e/ou escritório de advocacia com notória especialização, pelo município, mediante inexigibilidade de licitação, não é considerada ato de improbidade, na medida em que se comprova a necessidade/utilidade para a administração e interesse público, mormente ausente demonstração de prejuízo. Ademais, há que se anotar a circunstância específica da contratação e prestação de serviços advocatícios, que se baseiam na confiança e não só na representação em juízo, entre as partes, conforme o código civil. Não se trata, pois, de mero contrato de prestação de serviços no sentido genérico. Conforme a melhor doutrina, não é obrigatório que apenas uma empresa seja de notória especialização. A lei não impõe qualquer restrição em tal sentido. As sanções da Lei 8.429/92 só podem ser aplicadas em casos de comprovado dolo, má-fé ou desonestidade do agente público, capaz de caracterizar a improbidade administrativa; caso contrário, não ocorrerá o ilícito previsto na lei. (TJMG – AP 1.0720.06.030515-1/003 – Rel. Des. Eduardo Andrade – j. em 31/01/2013.

10.43. Impende destacar que a contratação de serviços advocatícios pela Prefeitura não deve ser fracionada, mas, sim, em procedimento único, de modo que a prestação de serviços contratados contemple todo o Poder Executivo, incluindo os Fundos Municipais. Por outro lado, quando referida contratação se der no âmbito da Câmara Municipal, recomenda-se que o profissional ou escritório não coincida com aquele contratado pela Prefeitura, com objetivo de se estabelecer a devida autonomia e independência entre os poderes.

10.44. Outrossim, para tais contratações, deve-se respeitar a “Tabela de Honorários Advocatícios” a serem cobrados no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Estado do Tocantins (Resolução nº 004/2017).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

10.45. O art. 48, § 6º do Código de Ética e Disciplina da OAB possui a seguinte redação:

Art. 48. A prestação de serviços profissionais por advogado, individualmente ou integrado em sociedades, será contratada, preferentemente, por escrito.

**§ 6º Deverá o advogado observar o valor mínimo da Tabela de Honorários instituída pelo respectivo Conselho Seccional onde for realizado o serviço, inclusive aquele referente às diligências, sob pena de caracterizar-se aviltamento de honorários. (grifo nosso)**

10.46. Assim, com o intuito de atribuir maior transparência e lisura aos atos conduzidos pelo Poder Público, nas hipóteses abarcadas pelo acima exposto, alguns requisitos devem ser observados, quais sejam: (i) inviabilidade momentânea da realização de concurso público; (ii) procedimento administrativo formal; (iii) natureza singular do serviço; (iv) notória especialização do profissional a ser contratado, de acordo com cada caso concreto; (v) observação da “Tabela de Honorários Advocatícios” – Resolução 004/2017 – OAB/TO; (vi) o Poder Executivo Municipal não deve fracionar a contratação dos serviços advocatícios, mas, sim, realizá-la em procedimento único, de modo que a prestação de serviços contratados contemple todos os órgãos e entidades do citado Poder; (vii) recomenda-se que nos Poderes Executivo Municipal e Legislativo Municipal não deve haver a contratação do mesmo profissional ou escritório, com fundamento na autonomia e independência entre os poderes.

10.47. Em suma, pautado no entendimento dos Tribunais Superiores, no sentido de que se reconheça o instituto da inexigibilidade de licitação como meio legal a ser utilizado para a contratação direta de advogados, entendo que, restando comprovada a inviabilidade momentânea da realização de concurso público para preenchimento do cargo de Procurador Municipal, a terceirização do serviço se mostra razoável, quando se der em caráter absolutamente temporário.

10.48. Por fim, o terceiro apontamento trazido pelo consulente propõe que a Resolução nº 1093/2005 do TCE/TO seja revista, uma vez que se encontra em contradição com a Resolução nº 02/2015 do Conselho Federal da OAB, que aprovou o Código de Ética e Disciplina na Ordem dos Advogados do Brasil, e com o art. 13, V, da Lei 8.666/93, que traz um rol de serviços profissionais especializados, dentre os quais se encontra o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

10.49. Em consulta ao sistema eletrônico processual desta Corte de Contas, se constatou que a Resolução nº 1093/2005 determina a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para a contratação de advogados. Em determinado trecho do julgado, é disposto da seguinte forma:

Por fim, com relação ao Reexame da Consulta em virtude da decisão (Resolução nº 2644/2000, de 07 de junho de 2000), proferida no processo nº 1007/1999, **concluimos que a forma como vem sendo feito, pela Administração Pública, contratações de serviços técnicos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 1ª RELATORIA

**contábeis e serviços profissionais de advogados, por meio de Inexigibilidade de Licitação, já não atende mais às necessidades da Administração, deixando, a mesma, de ser conveniente e oportuna ao interesse público, com isto esta Colenda Corte de Contas, revendo sua decisão, entende que os entes da Administração Pública devem obedecer a procedimento licitatório expressamente previsto na Lei 8666/93 - Lei de Licitação e Contratos. (grifo nosso)**

10.50. Este Tribunal de Contas já se manifestou algumas vezes sobre o assunto vertente, situações em que adotou posicionamento diferente do acima transcrito, como se pode observar de excertos retirados do Processo nº 9904/2015 (voto) e Processo 446/2011 (Resolução nº 415/2011), respectivamente:

(...)

9.25 Portanto, constata-se que **a contratação de advogados se enquadra perfeitamente no inciso II e §1º do art. 25 da Lei 8.666/93, com adequação do objeto pretendido no que consta no rol do artigo 13 da Lei 8.666/93, devendo o advogado ser contratado diretamente por inexigibilidade de licitação, desde que haja singularidade do objeto a ser contratado, possua notório saber jurídico, reputação ilibada, preste serviços profissionais especializados, ou seja, tenha notória especialização, experiência profissional decorrente de desempenho anterior e o pagamento de preço se coadune com os praticados no mercado.**

(...)

8.2.2 A licitação poderá ser dispensada ou inexigível, caso sejam atendidos os requisitos insertos, respectivamente, no inciso II do art. 24 ou no inciso II, combinado com o § 1º do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93. Havendo contratação direta deverá ser observado o disposto no art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços, assim como **a inexigibilidade, por notória especialização, dar-se-á tão-somente em circunstâncias excepcionais de inviabilidade de competição para atender a específicos serviços (administrativo ou judicial) e para objetos singulares que não possam ser realizados pela assessoria jurídica dada a sua complexidade e especificidade, jamais em situações rotineiras e duradouras.** Os serviços jurídicos ordinários da Prefeitura (apreciação de atos, processos, procedimentos e contratos administrativos, projetos de lei, defesa do município judicial e extrajudicial incluindo a cobrança da dívida ativa) não constituem serviços singulares ou que exijam notória especialização que autorize a contratação por inexigibilidade de licitação. (grifo nosso)

10.51. Destarte, a posição adotada por esta Corte de Contas, atualmente, é no sentido de admitir o procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica, respeitando os requisitos estabelecidos na Lei nº 8666/93.

10.52. Diante do exposto, em consonância com o Parecer do Corpo Especial de Auditores, em parcial consonância com o Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal, uma vez que o Parquet sustenta que, não sendo o serviço de natureza singular, há que se licitar, e, ainda, considerando as disposições contidas no art. 1º, XIX,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **VOTO** no sentido de que esta Corte de Contas adote as seguintes providências:

I – conheça desta Consulta formulada pelo senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia-TO, por preencher os pressupostos legais de admissibilidade, definidos no artigo 150 e seguintes do RITCE/TO;

II – esclareça ao Consultente que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto, nos termos do art. 150, § 3º, e art. 152 do RITCE/TO;

III – responda ao senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia, sobre os quesitos apresentados, da seguinte forma:

a) **há a possibilidade jurídica de realização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica para os Municípios, desde que respeitados os requisitos exigidos por lei, quais sejam, o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do objeto contratual.**

b) **pautado no entendimento dos Tribunais Superiores, no sentido de que se reconheça o instituto da inexigibilidade de licitação como meio legal a ser utilizado para a contratação direta de advogados, restando comprovada a inviabilidade da realização de concurso público para preenchimento do cargo de Procurador Municipal, a terceirização do serviço se mostra razoável, quando se der em caráter absolutamente temporário.**

**Com o intuito de atribuir maior transparência e lisura aos atos conduzidos pelo Poder Público, nas hipóteses abarcadas pelo acima exposto, alguns requisitos devem ser observados, quais sejam: (i) inviabilidade da realização de concurso público; (ii) procedimento administrativo formal; (iii) natureza singular do serviço; (iv) notória especialização do profissional a ser contratado, de acordo com cada caso concreto (v) observação da “Tabela de Honorários Advocatícios” – Resolução 004/2017 – OAB/TO; (vi) o Poder Executivo Municipal não deve fracionar a contratação dos serviços advocatícios, mas, sim, realizá-la em procedimento único, de modo que a prestação de serviços contratados contemple todos os órgãos e entidades do citado Poder; (vii) recomenda-se que entre os Poderes Executivo Municipal e Legislativo Municipal não deve haver a contratação do mesmo profissional ou escritório, com fundamento na autonomia e independência entre os poderes.**

c) **a posição adotada por esta Corte de Contas, atualmente, é no sentido de admitir o procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica, respeitando os requisitos**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

**estabelecidos na Lei nº 8666/93, razão pela qual a Resolução TCE/TO nº 1093/2005 deve ser revogada.**

IV – module os efeitos desta decisão, de modo que sua aplicação se dê a partir do ano de 2019 (dois mil e dezenove);

V – revogue, na íntegra, os termos da Resolução TCE/TO nº. 1.093/2005, de 18 de outubro de 2005, proferida no Processo nº. 8987/2005, que trata de Consulta formulada pelo senhor José Jamil Fernandes Martins;

VI – determine a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários;

VII – determine à Secretaria do Pleno – SEPLE, que remeta ao Consulente cópia do Relatório, Voto e Resolução;

VIII – Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO, para devolver os autos à origem.

**GABINETE DA PRIMEIRA RELATORIA**, em Palmas, capital do Estado do Tocantins, aos \_\_\_\_ dias do mês de \_\_\_\_\_ de 2017.

**SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR**  
Conselheiro Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR

Cargo: CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE - Matrícula: 240032

Código de Autenticação: 0cfbefbf61dbf71000e0ce65245b86ec - 13/12/2017 19:33:30



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 1ª RELATORIA**

**RESOLUÇÃO Nº \_\_\_\_\_/2017 – TCE – PLENO**

- 1. Processo nº:** 7601/2017
- 2. Classe de assunto:** 03 - Consulta
- 2.1. Assunto:** 5 – Consulta acerca da possibilidade de contratação de serviços advocatícios especializados de assessoria jurídica com procedimento de inexigibilidade de licitação
- 3. Responsável:** Manoel Silvino Gomes Neto – CPF: 246.749.151-04 – Gestor
- 4. Interessado:** Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Tocantins – CNPJ: 25.086.752/0001-48
- 5. Órgão:** Prefeitura Municipal de Tocantínia – CNPJ: 02.070.712/0001-02
- 6. Relator:** Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar
- 7. Representante do Ministério Público:** Oziel Pereira dos Santos
- 8. Procurador constituído nos autos:** Roger de Mello Ottaño – OAB/TO – nº. 2583

**EMENTA:** CONSULTA. PREFEITURA DE TOCANTÍNIA. CONSULTA RELACIONADA À CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PARTICULARES. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. PREVISÃO EXPRESSA. TERCEIRIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE. PUBLICAÇÃO

**9. Decisão:**

VISTOS, relatados e discutidos os autos de nº 7601/2017, que versam sobre consulta formulada pelo senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia, visando obter orientações sobre os seguintes pontos:

- 1 - Nos termos dos artigos 13, V e 25, II, da Lei 8.666/93 há possibilidade jurídica de realização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica para os Municípios, observando a capacidade técnica do contratado e os valores estabelecidos pelo órgão de classe?
- 2 - Em decorrência da sanção da novel Lei Federal nº 13.429/2017, que possibilita a "terceirização" de atividade fim, é lícito a contratação de assessoria jurídica (terceirizada) para municípios de pequeno porte, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, independentemente da criação da Procuradoria nos Municípios?
- 3 - A vetusta resolução nº 1093/2005 do TCE/TO, que determina a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para a contratação de advogados encontra-se em contradição com Resolução nº 02/2015 do Conselho Federal da OAB, bem como com o art. 13, v, da Lei 8.666/93, pelo que, tal normativa interna não merece ser revista

em relação aos procedimentos a serem adotados para a contratação de assessoria jurídica?

Considerando que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos do art. 150, §3º, e art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal;

Considerando os pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público de Contas;

Considerando, por fim, tudo que dos autos consta;

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em consonância com o parecer do Corpo Especial de Auditores e em parcial consonância com o parecer do Ministério Público de Contas, com fundamento nas disposições contidas no artigo 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152, do RITCE/TO, em:

9.1. Conhecer desta Consulta formulada pelo senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia-TO, por preencher os pressupostos legais de admissibilidade, definidos no artigo 150 e seguintes do RITCE/TO;

9.2. Esclarecer ao Consulente que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto, nos termos do art. 150, § 3º, e art. 152 do RITCE/TO;

9.3. Responder ao senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia, sobre os quesitos apresentados, da seguinte forma:

a) **há a possibilidade jurídica de realização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica para os Municípios, desde que respeitados os requisitos exigidos por lei, quais sejam, o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa, e a natureza singular do objeto contratual.**

b) **pautado no entendimento dos Tribunais Superiores, no sentido de que se reconheça o instituto da inexigibilidade de licitação como meio legal a ser utilizado para a contratação direta de advogados, restando comprovada a inviabilidade da realização de concurso público para preenchimento do cargo de Procurador Municipal, a terceirização do serviço se mostra razoável, quando se der em caráter absolutamente temporário.**

**Com o intuito de atribuir maior transparência e lisura aos atos conduzidos pelo Poder Público, nas hipóteses abarcadas pelo acima exposto, alguns requisitos devem ser observados, quais sejam: (i) inviabilidade da realização de concurso público; (ii) procedimento administrativo formal; (iii) natureza singular do serviço; (iv) notória especialização do profissional a ser contratado, de acordo com cada caso concreto; (v) observação da “Tabela de Honorários**



**Advocáticos” – Resolução 004/2017 – OAB/TO; (vi) o Poder Executivo Municipal não deve fracionar a contratação dos serviços advocatícios, mas, sim, realizá-la em procedimento único, de modo que a prestação de serviços contratados contemple todos os órgãos e entidades do citado Poder; (vii) recomenda-se que nos Poderes Executivo Municipal e Legislativo Municipal não deve haver a contratação do mesmo profissional ou escritório, com fundamento na autonomia e independência entre os poderes.**

**c) a posição adotada por esta Corte de Contas, atualmente, é no sentido de admitir o procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica, respeitando os requisitos estabelecidos na Lei nº 8666/93.**

9.4. Modular os efeitos desta decisão, de modo que sua aplicação se dê a partir do ano de 2019 (dois mil e dezenove);

9.5. Revogar, na íntegra, os termos da Resolução TCE/TO nº. 1.093/2005, de 18 de outubro de 2005, proferida no Processo nº. 8987/2005, que trata de Consulta formulada pelo senhor José Jamil Fernandes Martins;

9.6. Determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários;

9.7. Determinar à Secretaria do Pleno – SEPLE, que remeta ao Consulente cópia do Relatório, Voto e Resolução;

9.8. Encaminhar, por fim, à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO, para as anotações de mister e posterior encaminhamento à origem.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos \_\_\_\_\_ dias do mês de \_\_\_\_\_ de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

MANOEL PIRES DOS SANTOS - PRESIDENTE (A)

Cargo: CONSELHEIRO PRESIDENTE - Matrícula: 240024

Código de Autenticação: 68a66d8e95bf81df24ad7be44515cfa5 - 13/12/2017 19:40:37

SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR - RELATOR (A)

Cargo: CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE - Matrícula: 240032

Código de Autenticação: 0cfbefbf61dbf71000e0ce65245b86ec - 13/12/2017 19:33:32

RAQUEL MEDEIROS SALES DE ALMEIDA - PROCURADOR (A) DE CONTAS

Cargo: PROCURADOR DE CONTAS - Matrícula: 234494

Código de Autenticação: 5556fdae78be9431cd6fafcc2a8b4957 - 13/12/2017 19:53:10

do Acórdão nº 1169/2015-TCE/TO-1ª Câmara, de 29/09/2015, no valor de R\$ 3.658,58 (três mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e oitos centavos) para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), em razão das alegações e documentos trazidos serem suficientes para elidir, tão somente, os apontamentos referentes a concessão de diárias e realização de despesas consistentes no pagamento de multas e juros por atraso na quitação das faturas de energia elétrica;

8.2. Reduzir proporcionalmente o valor da multa aplicada no item 8.6 do Acórdão nº 1169/2015-TCE/TO-1ª Câmara, de 29/09/2015, tendo em vista que foram somente mantidas as seguintes impropriedades: processos com aquisição de material de consumo apresentando inconsistências na instrução e ausência de pesquisa preço anterior aos convites realizados concernentes à contratação de serviços de consultoria, Contratação de profissional de contabilidade pública e Contratação de serviços de manutenção e direito de software;

8.3. Mantenha os demais termos do Acórdão nº 1169/2015, datado de 29/09/2015, disponibilizado no Boletim Oficial nº 1485, de 30/09/2015, prolatado pela 1ª Câmara Julgadora, nos autos nº 2272/2014, inclusive a irregularidade das Contas de ordenador de despesas da Câmara Municipal de Cariri do Tocantins-TO, no exercício financeiro de 2013;

8.4. Determine à Secretaria do Pleno que proceda a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, 3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas e art. 5º da Instrução Normativa nº 001/2012, para que surtam os efeitos legais necessários;

8.5. Intimar o Procurador de Contas que atuou nestes autos, com cópia integral desta deliberação;

8.6. Juntar cópia da presente decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, aos autos nº 2272/2014;

8.7. Após atendimento das determinações supra, sejam estes autos enviados ao Cartório de Contas para as providências de sua alçada e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências previstas na Portaria nº 372, de 08/04/2013, do Gabinete da Presidência.

Presidiu o julgamento o Presidente, Conselheiro Manoel Pires dos Santos. Os Conselheiros José Wagner Praxedes, Napoleão de Souza Luz Sobrinho, André Luiz de Matos Gonçalves e o Conselheiro Substituto

José Ribeiro da Conceição, em substituição a Conselheira Doris de Miranda Coutinho acompanharam o Relator, Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar. Declarou-se impedido o Conselheiro Substituto Leondiniz Gomes, em substituição ao Conselheiro Substituto Alberto Sevilha. Esteve presente a Procuradora de Contas, Raquel Medeiros Sales de Almeida. O resultado proclamado foi por unanimidade.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões Plenárias, em Palmas, Capital do Estado, aos 13 dias do mês de dezembro de 2017.

### RESOLUÇÃO Nº 599/2017 – TCE PLENO

1. Processo nº: 7601/2017
2. Classe de assunto: 03 - Consulta
- 2.1. Assunto: 5 – Consulta acerca da possibilidade de contratação de serviços advocatícios especializados de assessoria jurídica com procedimento de inexigibilidade de licitação
3. Responsável: Manoel Silvino Gomes Neto – CPF: 246.749.151-04 – Gestor
4. Interessado: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Tocantins – CNPJ: 25.086.752/0001-48
5. Órgão: Prefeitura Municipal de Tocantínia – CNPJ: 02.070.712/0001-02
6. Relator: Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar
7. Representante do Ministério Público: Oziel Pereira dos Santos
8. Procurador constituído nos autos: Roger de Mello Ottaño – OAB/TO – nº. 2583

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA DE TOCANTÍNIA. CONSULTA RELACIONADA À CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PARTICULARES. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. PREVISÃO EXPRESSA. TERCEIRIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE. PUBLICAÇÃO

#### 9. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os autos de nº 7601/2017, que versam sobre consulta formulada pelo senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia, visando obter orientações sobre os seguintes pontos:

1 - Nos termos dos artigos 13, V e 25, II, da Lei 8.666/93 há possibilidade jurídica de realização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica para os Municípios, observando a capacidade técnica do contratado e os valores estabelecidos pelo órgão de classe?

2 - Em decorrência da sanção da novel Lei Federal nº 13.429/2017, que possibilita a “terceirização” de atividade fim, é lícito a contratação de assessoria jurídica (terceirizada) para municípios de pequeno porte, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, independentemente da criação da Procuradoria nos Municípios?

3 - A vetusta resolução nº 1093/2005 do TCE/TO, que determina a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para a contratação de advogados encontra-se em contradição com Resolução nº 02/2015 do Conselho Federal da OAB, bem como com o art. 13, v, da Lei 8.666/93, pelo que, tal normativa interna não merece ser revista em relação aos procedimentos a serem adotados para a contratação de assessoria jurídica?

Considerando que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos do art. 150, §3º, e art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal;

Considerando os pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público de Contas;

Considerando, por fim, tudo que dos autos consta;

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em consonância com o parecer do Corpo Especial de Auditores e em parcial consonância com o parecer do Ministério Público de Contas, com fundamento nas disposições contidas no artigo 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152, do RITCE/TO, em:

9.1. Conhecer desta Consulta formulada pelo senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia-TO, por preencher os pressupostos legais de admissibilidade, definidos no artigo 150 e seguintes do RITCE/TO;

9.2. Esclarecer ao Consulente que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto, nos termos do art. 150, § 3º, e art. 152 do RITCE/TO;

9.3. Responder ao senhor Manoel Silvino Gomes Neto, Prefeito do Município de Tocantínia, sobre os quesitos apresentados, da seguinte forma:

a) há a possibilidade jurídica de realização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de as-

sessoria jurídica para os Municípios, desde que respeitados os requisitos exigidos por lei, quais sejam, o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa, e a natureza singular do objeto contratual.

b) pautado no entendimento dos Tribunais Superiores, no sentido de que se reconheça o instituto da inexigibilidade de licitação como meio legal a ser utilizado para a contratação direta de advogados, restando comprovada a inviabilidade da realização de concurso público para preenchimento do cargo de Procurador Municipal, a terceirização do serviço se mostra razoável, quando se der em caráter absolutamente temporário.

Com o intuito de atribuir maior transparência e lisura aos atos conduzidos pelo Poder Público, nas hipóteses abarcadas pelo acima exposto, alguns requisitos devem ser observados, quais sejam: (i) inviabilidade da realização de concurso público; (ii) procedimento administrativo formal; (iii) natureza singular do serviço; (iv) notória especialização do profissional a ser contratado, de acordo com cada caso concreto; (v) observação da "Tabela de Honorários Advocatórios" – Resolução 004/2017 – OAB/TO; (vi) o Poder Executivo Municipal não deve fracionar a contratação dos serviços advocatícios, mas, sim, realizá-la em procedimento único, de modo que a prestação de serviços contratados contemple todos os órgãos e entidades do citado Poder; (vii) recomenda-se que nos Poderes Executivo Municipal e Legislativo Municipal não deve haver a contratação do mesmo profissional ou escritório, com fundamento na autonomia e independência entre os poderes.

c) a posição adotada por esta Corte de Contas, atualmente, é no sentido de admitir o procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica, respeitando os requisitos estabelecidos na Lei nº 8666/93.

9.4. Modular os efeitos desta decisão, de modo que sua aplicação se dê a partir do ano de 2019 (dois mil e dezenove);

9.5. Revogar, na íntegra, os termos da Resolução TCE/TO nº. 1.093/2005, de 18 de outubro de 2005, proferida no Processo nº. 8987/2005, que trata de Consulta formulada pelo senhor José Jamil Fernandes Martins;

9.6. Determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, para que surta os efeitos legais necessários;

9.7. Determinar à Secretaria do Pleno – SEPLE, que remeta ao Consulente cópia do Relatório, Voto e Resolução;

9.8. Encaminhar, por fim, à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO, para as anotações de mister e posterior encaminhamento à origem.

Presidiu o julgamento o Presidente, Conselheiro Manoel Pires dos Santos. Os Conselheiros José Wagner Praxedes, André Luiz de Matos Gonçalves e os Conselheiros Substitutos Maria Luiza Pereira Meneses, em substituição a Conselheira Doris de Miranda Coutinho e Leondiniz Gomes, em substituição ao Conselheiro Substituto Alberto Sevilha, acompanharam o Relator, Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar. Declarou-se impedido o Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho. Esteve presente a Procuradora de Contas, Raquel Medeiros Sales de Almeida. O resultado proclamado foi por unanimidade.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos 13 dias do mês de dezembro de 2017.

#### RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 601/2017 - PLENO

1. Expediente nº: 9823/2014; anexo 6870/2008
2. Classe de assunto: 5 – Tomada de Contas ou Tomada de Contas Especial
  - 2.1. Assunto: 2 – Tomada de Contas conforme Resolução TCE/TO nº 196/2014, referente ao apostilamento reajustamento de preços da 6ª, 7ª e 18ª medição do contrato 403/1998.
3. Responsável: Ataíde de Oliveira – Secretário da Infraestrutura, à época
4. Entidade Origem: Controladoria Geral do Estado
  - 4.1 Entidade Vinculada: Secretaria da Infraestrutura
5. Relator: Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar
6. Representante do Ministério Público: Procurador Geral de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues
7. Procurador constituído nos autos: Não atuou

EMENTA: REQUERIMENTO PARA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO EM CONJUNTO COM A INSPEÇÃO COMPLEMENTAR, APROVADA PELA RESOLUÇÃO Nº 439/2016-TCE/TO-PLENO - AUTOS Nº 6600/2009.

#### 8. DECISÃO:

VISTOS, discutidos e relatados os presentes autos que tratam de Tomada de Contas Especial, instaurada pela CGE/TO, conforme PORTARIA Nº 90/2014, 14 de abril

de 2014, publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 4.111, de 22 de abril de 2014, segundo determinação da Resolução TCE/TO nº 196/2014-PLENO, de 09 de abril de 2014, referente aos autos nº 6870/2008, que versam sobre os termos de apostilamentos para reajustes das 6ª, 7ª e 18ª medições, derivadas do instrumento contratual nº 403/1998, firmado entre a Secretaria dos Transportes e Obras, com interveniência do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Tocantins e o Consórcio: Construslan Construtora e Incorporadora Ltda, EMSA Empresa Sul Americana de Montagens S/A e Rivoli SPA, objetivando a execução das obras de terraplenagem, pavimentação asfáltica e obras de artes especiais na Rodovia TO-393, trecho: Peixe/Alvorada, com extensão de 97,00 Km, no valor de R\$ 3.281.141,99 (três milhões, duzentos e oitenta e um mil cento e quarenta e um reais e noventa e nove centavos); R\$ 1.933.791,71 (um milhão, nove centos e trinta e três mil, setecentos e noventa e um reais e setenta e um centavos); R\$ 4.752.282,45 (quatro milhões setecentos e cinquenta e dois mil e duzentos e oitenta e dois reais, quarenta e cinco centavos), respectivamente.

Considerando que o Tribunal Pleno desta Corte de Contas, na sessão plenária do dia 30 de novembro de 2016, aprovou a Resolução nº 439/2016-TCE/TO-Pleno - autos nº 6600/2009, determinando a realização de Inspeção complementar na execução do Contrato nº 403/1998, bem como de seus Termos de Apostilamentos e Termos Aditivos, para que se proceda a individualização e descrição das condutas dos responsáveis pelo dano imputado, que tratam de Tomada de Contas Especial convertida por meio da Resolução nº 715/2010-TCE/TO-Pleno, em razão de irregularidades apuradas na execução do referido contrato e de seus decorrentes atos de gestão.

Considerando que os autos nº 9823/2014 tratam de apostilamento derivado do contrato nº 413/1998 e a Inspeção complementar determinada por meio da Resolução nº 439/2016-TCE/TO-Pleno vai analisar a sua execução e seus decorrentes atos de gestão.

Considerando o princípio da economicidade processual, bem como a sistematização do trabalho da equipe técnica destinada para a realização de inspeção no Contrato nº 403/1998, designada por intermédio da Portaria nº 391/2017.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão do Pleno, diante das razões expostas pelo Relator:

8.1. determinar a realização de INSPEÇÃO com elaboração de relatório indivi-



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

**CONSELHO PLENO**

**SÚMULA N. 04/2012/COP**

(DOU, Seção 1, 23.10.2012, p. 119)

O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933-6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: “ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. 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.”

Brasília, 17 de setembro de 2012.

OPHIR CAVALCANTE JUNIOR  
Presidente

JARDSON SARAIVA CRUZ  
Relator

**PARECER Nº , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.489, de 2019, do Deputado Efraim Filho, que “altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza singular e notória dos serviços de advogados e de profissionais de contabilidade”.

**RELATOR: Senador VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

**I – RELATÓRIO**

Esta Comissão examina o Projeto de Lei (PL) nº 4.489, de 2019 (Projeto de Lei nº 10.980, de 2018, na Casa de origem), que *altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza singular e notória dos serviços de advogados e de profissionais de contabilidade.*

O projeto foi apresentado, na Câmara, pelo Deputado Efraim Filho, tendo sido distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para apreciação conclusiva. O projeto se compunha então de apenas dois artigos, sendo que: o **art. 1º** realizava a finalidade primeva da proposição, alvitando, originalmente, a inserção de §§ 3º e 4º no art. 3º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), a fim de estatuir que “os serviços profissionais [de] advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização nos termos da Lei”, considerando-se, para tanto, como de “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”, consoante, aliás, é disposto já hoje no § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de



junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e o **art. 2º** fixava a cláusula de vigência, ao definir que a lei eventualmente oriunda do projeto entraria em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do projeto, relembra-se o teor do art. 133 da Constituição Federal, segundo o qual o advogado é indispensável à administração da justiça, e observa-se que, “para exercer tão relevante mister, com evidente múnus público, o advogado passa por um rigoroso processo seletivo, desde um curso de Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais de (...) cinco anos de academia, além de uma habilitação profissional extremamente rigorosa pelo Exame da Ordem, e, ainda, a análise da sua vida pregressa (...), para só então ser deferido o seu registro junto à Ordem dos Advogados do Brasil”. Não haveria, assim, outra classe profissional a enfrentar tamanho grau de exigência para o exercício da profissão.

Tudo isso, segundo o proponente, emprestaria fundamento à conclusão de que “o advogado seria um profissional que possui [intrinsecamente] notória especialização intelectual, atestada pelo rigoroso ingresso nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil e detentor da prerrogativa constitucional de defensor da justiça”. Também seria correto dizer que, “diante desse quadro de notória especialização intelectual, e por força de princípio constitucional, a atividade advocatícia não [poderia] ser taxada como comum, ordinária ou singular, em nenhuma hipótese, sendo uma atividade de natureza técnica e singular, consubstanciada pela confiança depositada pelo seu constituinte”.

Diante dessa “relevância profissional da atividade do advogado” e “dos contornos éticos e do múnus público” atribuídos a tal profissional pela Constituição Federal, os serviços por ele prestados seriam, por sua própria natureza, técnicos e singulares, em razão de sua notória especialização intelectual, mas também da confiança que lhe é outorgada por seu contratante. São tais atributos, em suma, que a proposição ora sob análise busca tornar incontestáveis, assentando-os em sede de lei.

No âmbito da CCJC, onde o Deputado Hugo Motta foi designado relator da proposição, corroborou-se, em termos gerais, a forma original do PL nº 10.980, de 2018, tendo-se lhe acrescido, no entanto, um novo artigo, com o intuito de emprestar os referidos atributos aos serviços de contabilidade, mediante o acréscimo de §§ 1º e 2º ao art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946 (que criou o Conselho Federal de Contabilidade, definiu as atribuições do contador e do guarda-livros, e deu outras providências).



Conforme o Deputado relator, o modo organizado como os profissionais de contabilidade desempenham com perícia suas atividades em muito equipararia seu múnus ao dos advogados, “particularmente devido a destreza peculiar dos seus métodos de trabalho, tempo de estudos, da experiência, do aparelhamento necessário e equipe técnica, além de tantos outros atributos e requisitos relacionados ao exercício do seu mister”.

Na elaboração da redação final da proposição, foi-lhe oferecida, pela Deputada Caroline de Toni, uma emenda de natureza meramente formal, convertendo o que seriam os novéis §§ 3º e 4º do art. 3º do Estatuto da Advocacia em *caput* e parágrafo único de um inédito art. 3º-A a figurar naquele mesmo diploma legal.

Tendo chegado ao Senado Federal em 14 de agosto de 2019, o agora PL nº 4.489, de 2019, foi distribuído exclusivamente a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde fomos designado seu relator.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea ‘g’, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem como, no mérito, sobre as matérias de competência da União, notadamente, neste caso, sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PL nº 4.489, de 2019, tendo em vista que *i)* compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativas, a teor do disposto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal (CF); *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii)* os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e *iv)* não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

Quanto a sua juridicidade, o PL nº 4.489, de 2019, se afigura correto, porquanto *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* o projeto possui o atributo da





*generalidade; iii) é consentâneo com os princípios gerais do Direito; iv) se afigura dotado de potencial coercitividade; e v) tende a inovar o ordenamento jurídico.*

No que concerne ao mérito, mais que louvável, é bastante oportuna a controvérsia que o PL nº 4.489, de 2019, pretende extinguir, muito bem explicitada, a propósito, na petição inicial da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 45, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal e destacada pelo proponente na exposição de motivos do projeto de lei ora sob exame.

Com efeito, por não ter sido ainda pacificada a discussão sobre a inerência da singularidade aos serviços advocatícios, muitos profissionais estão sendo condenados pela pretensa prática de atos de improbidade administrativa, depois de terem celebrado contrato com entes públicos para o simples desempenho de atividades que lhes são próprias, e em hipóteses em que a licitação se afigura, por via de regra, patentemente inexigível, com fundamento na Lei nº 8.666, de 1993, art. 25, inciso II e § 2º, combinado com o art. 13, inciso V.

A fim de solucionar esse imbróglio, o proponente, com argúcia, vincula em uma relação lógica de causa e efeito os atributos de tecnicidade, de singularidade e de notória especialização, já discriminados na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o que deve fazer com que, doravante, a comprovação do último implique necessariamente o reconhecimento dos primeiros.

Além disso, como bem demonstrado pelo Deputado Hugo Motta, concordamos com que essa prerrogativa se deva estender aos profissionais da contabilidade, cujas funções, com efeito, sob muitos aspectos se assemelham às exercidas pelos causídicos.

Quanto à técnica legislativa empregada na elaboração do PL nº 4489, de 2019, detectamos uma única impropriedade. Não se atendeu adequadamente ao comando do art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (a qual *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*), visto que a ementa do projeto não traduz de modo apropriado a lógica que se depreende do texto dispositivo da proposição, motivo por que propomos uma simples emenda de redação.



**III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.489, de 2019, com a seguinte emenda de redação:

**EMENDA Nº - CCJ**  
(de redação)

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei nº 4.489, de 2019:

Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade, e sobre a notória especialização desses profissionais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

**PARECER**

## A CONSULTA

O DR. CLÁUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA, na qualidade de Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, honrando-me com o pedido de um parecer jurídico, expõe que:

“O ‘art. 25, *caput* e inciso II, da Lei n. 8.666/93 afirma que: 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’.

“Por sua vez, o art. 13, *caput* e inciso V, do mesmo diploma legal dispõe que: ‘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’. Por conseguinte, a previsão de inexigibilidade de procedimento licitatório aplica-se aos serviços advocatícios, em virtude de eles se enquadrarem na categoria de serviço técnico especializado, cuja singularidade, técnica e capacidade exigidas do profissional tornam inviáveis a realização de licitação”.

Acrescenta ainda que aquela entidade atua como assistente do Recorrente Antônio Sérgio Baptista Advogados Associados S/C Ltda. no Recurso extraordinário n.656.558/SP, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, cuja repercussão geral fora reconhecida. Em tal processo, é discutido se há configuração de ato de improbidade administrativa nos casos de contratação de serviços advocatícios por ente público na modalidade de inexigibilidade.

Com essas considerações, consulta-me mediante a apresentação dos seguintes quesitos:



## JOSÉ AFONSO DA SILVA

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

1) *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 e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal”.*

2) *Sendo positiva a resposta ao quesito anterior, há alguma hipótese de aplicação do disposto no art. 89 da mesma lei ou de outra lei, sob a alegação da prática de ato de improbidade administrativa nos casos de contratação de serviços advocatícios por ente público na modalidade de inexigibilidade de licitação.*

A resposta aos quesitos da consulta requer considerações doutrinárias sobre o processo de licitação, assim como sobre natureza da atividade advocatícia.

### 1. O princípio da licitação

1. Na minha atividade jurídica, muitas vezes tenho escrito sobre licitação e seus problemas,<sup>1</sup> de sorte que aqui não raro se encontrarão passagens de alguns desses escritos, o que, se por um lado é algo já visto, por outro lado revela que não se está aqui inventando tese para o caso concreto, mas aplicando doutrina já antes estabelecida.

2. *Licitação*, como se sabe, é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. O *princípio da licitação* significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público.

3. É hoje um princípio constitucional, nos precisos termos do art. 37, XXI, da Constituição, *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*

<sup>1</sup> Cf., José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 39ª ed., São Paulo, Malheiros, 2016, pp. 683 e 684, e *Comentário Contextual à Constituição*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 2014, pp. 350 e 351.

## JOSÉ AFONSO DA SILVA

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

*permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.*

4. O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, *ressalvados os casos especificados na legislação*. O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação. Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcionante é que dá fundamento constitucional as hipóteses, previstas em lei (Lei 8.666, de 1993), de *licitação dispensada*, de *licitação dispensável* e as de *inexigibilidade de licitação*.

5. Há ainda a considerar outro ponto relevante, qual seja o da relação entre princípio e exceção, em face da norma constitucional. O que se quer destacar é que tanto o modelo do princípio como o modelo das exceções são disposições constitucionais com o mesmo valor jurídico. Se o princípio tem predominância por caracterizar-se como uma opção política fundamental, as exceções não se diminuem de relevância porque se revelam igualmente como uma opção política destacada, precisamente porque, ao retirar ou permitir que se retire da órbita do princípio uma parcela da realidade normada, o constituinte acabou por dar a essa parcela, ou casos excepcionados ou passíveis de serem excepcionados, um valor especialmente destacado.

## 2. Inexigibilidade de licitação

6. As hipóteses de dispensa de licitação não interessam a este parecer, porque a consulta delimitou seu âmbito à hipótese do inc. II do art. 25 da de Licitações (Lei 8 666, de 21.6.1993). Citado dispositivo estatui:

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

.....



## JOSÉ AFONSO DA SILVA

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

*“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”.*

*§1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudo, experiência, 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”.*

7. Aí se tem que é inexigível a licitação quando “houver inviabilidade de competição”. E essa inviabilidade se dá não apenas nos casos indicados expressamente no dispositivo, que não são exaustivos, pois apenas enunciam hipóteses especiais, decorrentes da cláusula “em especial” constante do caput do artigo. Aí é que se inserem os serviços jurídicos ou de natureza advocatícia, tidos como especializados por incisos do art. 13 da Lei 8 666, de 1993, como se verá com mais vagar adiante.

### 3. Peculiaridades dos serviços advocatícios

8. A peculiaridade mais saliente dos serviços advocatícios é que eles assentam no princípio da confiança, que repugna o certame licitatório, mas essa confiança que é subjetiva sim, mas com singularidades que afastam critérios puramente pessoais. Primeiro, porque decorre da natureza valorativa do objeto jurídico que, por se prender, a circunstâncias especiais que o liga ao titular, revela singularidade específica, depois porque as pessoas que precisam de um advogado, confiam em que o *seu* vai resolver o *seu* problema.

9. Bem, examinemos um pouco esse tema. A questão fundamental atinente à inexigibilidade da licitação, como observa Carlos Ari Sundfeld, é a da determinação do objeto da contratação. As características do objeto é que definem a viabilidade ou não do certame,<sup>2</sup> claro, à vista do disposto na legislação

<sup>2</sup> Cf. *Licitação e Contrato Administrativo*. São Paulo. Malheiros. 1994, p. 43.

## JOSÉ AFONSO DA SILVA

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

que regulamenta o processo licitatório. A lei da licitação inclui entre os serviços técnicos profissionais os trabalhos relativos a *pareceres, assessorias, consultorias e patrocínio* ou *defesa de causas judiciais ou administrativas* (art. 13, II, III e V). Todas essas hipóteses entram no conceito de serviços jurídicos ou de serviços advocatícios. O patrocínio e a defesa de causas judiciais ou administrativo, como se sabe, são de natureza exclusivamente advocatícios. *Pareceres, assessorias e consultorias*, quando sejam de natureza jurídica, se revelam serviços advocatícios porque só podem ser prestados por advogados.

10. O que diferencia os objetos jurídicos de outros objetos profissionais é que os segundos, como os objetos da medicina, da biologia, da engenharia etc., são regidos e conhecidos por ciências exatas, enquanto os primeiros são regidos e conhecidos por uma ciência cultural, ciência valorativa, ciência interpretativa; por isso, são dialéticos, conflitivos, pois em torno de um objeto jurídico há sempre dois ou mais advogados em pecha: um põe, o outro contrapõe; um argumenta, o outro contra-argumenta, porque esse objeto é também o objeto de um processo que busca a solução do conflito de interesse em torno dele, daí que um advogado põe, o outro contrapõe e o juiz compõe, de sorte que os profissionais que a exerce, os advogados, têm uma dimensão para além do compromisso de desempenhar bem e corretamente sua profissão, porque cumpre uma função social e um *munus* público. Por isso escrevi:

“A advocacia não é apenas uma profissão, é também um *munus* e “uma árdua fátiga posta a serviço da justiça”. O advogado, servidor ou auxiliar da Justiça, é um dos elementos da administração democrática da Justiça. Por isso, sempre mereceu o ódio e a ameaça dos poderosos ... Bem sabem os ditadores reais ou potenciais que os advogados, como disse Calamandrei, são “as supersensíveis antenas da justiça”. E esta está sempre do lado contrário de onde se situa o autoritarismo. Acresce ainda que a advocacia é a única habilitação profissional que constitui pressuposto essencial à formação de um dos Poderes do Estado: o Poder Judiciário”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Cf. José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, cit., p. 603, citando Eduardo J. Couture. *Los Mandamientos del Abogado*. Buenos Aires. Depalma. 1951, pp. 11 e 31.



**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

**4. Objeto ilícitável**

11. Disso tudo, resulta um objeto ilícitável, porque: como licitar um tal objeto? Antes de chegar ao núcleo da questão relativa à inexigibilidade da licitação de serviços advocatícios, cabe uma discussão prévia sobre a necessidade de a Administração Pública terceirizar esses serviços mediante a contratação de advogado particular. Há quem entenda que, tendo a Constituição instituído a *advocacia pública*, mediante a previsão da Advocacia-Geral da União (art. 131) e das Procuradorias estaduais e do Distrito Federal (art. 132) para o exercício de sua representação judicial e consultoria jurídica, ficaram impedidas de terceirizar seus serviços advocatícios.

Essa interpretação, contudo, requer melhor consideração. Em primeiro lugar, porque os Municípios não estão contemplados nessa institucionalização constitucional, sem embargo de poderem ter suas procuradorias, como por certo os Municípios das Capitais dos Estados e Municípios maiores as têm. Mas há centenas de Municípios que não as têm, porque sequer comportam manter procuradorias jurídicas como um serviço permanente de sua estrutura. Por isso, têm que recorrer à contratação de um profissional habilitado para prestar-lhes tais serviços, quando as circunstâncias o exigem. Demais, a próprias entidades federadas que têm suas procuradorias e consultorias jurídicas, não raro, se veem na contingência de contratar advogado para pareceres ou para a defesa de seus interesses em juízo.

12. Para analisar essas questões, vou me permitir partir de um caso de minha experiência pessoal, ocorrido antes da Constituição de 1988, mas, não obstante isso, ilustra bem a matéria.

A Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, em São Paulo, foi condenada a pagar vultosa importância ao autor de uma ação movida contra ela. O procurador municipal responsável pela defesa da Prefeitura lançou no expediente interno da Procuradoria Jurídica a nota de que era causa perdida.



**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

“seria inútil recorrer”, o que foi aprovado pela chefia do órgão. O Prefeito, que era o jurista Tito Costa, ciente disso, contratou o advogado Francisco de Almeida Prado, *ad exitum*, para defender a Prefeitura na segunda instância. O contratado apelou, fez defesa oral e afinal, conseguiu uma redução da ordem de 80% da condenação.

Acontece que o advogado do autor da causa ingressou com ação popular contra o Prefeito, a Prefeitura e o contratado, alegando ilegalidade e lesividade da contratação, porque, argumentava, tendo a sua própria procuradoria jurídica, não era lícito contratar advogado particular para fazer o que cabia a ela.

Aí, o Prefeito contratou o Professor Geraldo Ataliba para defender a Prefeitura e a ele na ação popular. Diante disso, o autor popular propôs outra ação popular contra a Prefeitura, o Prefeito e o Professor, com os mesmos fundamentos. Daí é que o Prefeito contratou meus serviços para defender a ele e a Prefeitura. Aceitei a contratação porque não tive nenhuma dúvida sobre a sua legalidade. Ao final da contestação, disse que ficava aguardando a ação popular contra mim. O autor popular não o fez; poupou-me, mas continuou encontrando motivos para novas ações populares que defendi e venci a todas.

13. O caso é exemplar. Primeiro, porque mostra que, mesmo tendo a entidade sua procuradoria, pode ser necessário contratar advogado particular, para sua defesa – a procuradoria se recusava a interpor recurso cabível. Segundo, porque mostra a impossibilidade de fazer licitação no exíguo prazo para interposição de recurso. Era, pois, um caso típico de inexigibilidade de licitação por uma circunstância geradora de inviabilidade de competição.

Aí está um fator que é típico da atividade advocatícia: ou seja a angústia dos prazos (vamos chamar esse fator, sem preocupação técnica, de *princípio da premência*). Princípio este que é incompatível com o princípio da licitação, incompatibilidade que torna inviável o processo licitatório. Estou atento à observação de que aqui só estamos no campo do *patrocínio e da defesa de causas*

**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

*judiciais*, referidos como serviços técnicos especializados no inc. v do art. 13 da Lei 8.666, de 1993. De fato, não preciso insistir no serviço de consultoria, porque quem dá pareceres jurídicos são juristas de notória especialização com insofismável inexigibilidade de licitação nos precisos termos do art. 25, inc. II, daquela lei. Logo, não há necessidade de quebrar lanças em favor de questão resolvida por decisão expressa da própria lei de licitação.

14. Fora, pois, dessa hipótese de clara e precisa inexigibilidade de licitação, há o extremo de serviços advocatícios rotineiros, “que não demandam maiores conhecimentos especializados, para o fim da inexigibilidade de licitação”.<sup>4</sup> Isso se pensamos apenas em termos de especialização, mas como vistos acima há outros fatores que arredam a aplicação da licitação para a escolha de profissionais da advocacia. Com bem salientou, Alice Gonzalez Borges, Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Salvador:

“Nunca é demais ressaltar e repetir que pode ocorrer a *inexigibilidade da licitação* de serviços advocatícios por duas causas bem definidas na legislação: ou porque se trata de serviços [*de profissionais ou empresas*] de notória especialização, ou porque, em muitos outros casos, se configure mesmo, por causas diversas e potencialmente inimagináveis por qualquer legislador, verdadeira *inviabilidade de competição*”.<sup>5</sup>

Até porque, como já mencionado de passagem, o art. 25 da Lei 8.666, de 1993, que enuncia as hipóteses de inviabilidade de competição licitatória, não é exaustivo, o que se comprova pelo teor do enunciado que confere a inexigibilidade, quando inviável a competição, “em especial” nos casos indicados nos incisos do dispositivo. Há, portanto, outros casos possíveis de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição fora dos enumerados no dispositivo.

15. Alice Gonzalez Borges, refletindo sobre o evidente antagonismo entre as normas infraconstitucionais, do Estatuto da OAB e do seu Código de Ética, e

<sup>4</sup> Cf. Alice Gonzalez Borges, “Licitação para contratação de serviços profissionais de advocacia”, em RDA, 206/136.

<sup>5</sup> Cf. ob. cit. RDA, 206/137.

**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

as da lei geral de licitações, apresenta diversos fatores e circunstâncias que mostram a inviabilidade de competição licitatória dos serviços advocatícios. Permito-me transcrever o essencial do texto daquela ilustre professora, respondendo a questão que antes ela mesma pusera, “Mas licitar como?”:

“O exercício ético da advocacia não se compadece com a competição entre seus profissionais, nos moldes das normas de licitação, cuja própria essência reside justamente na competição. Muito apropriadamente, o Código de Ética recomenda, no oferecimento dos serviços do advogado, *moderação, discrição e sobriedade* (arts. 28 e 29 [art. 39 do NCE]).<sup>6</sup>

“O art. 34, inc. IV, do Estatuto da OAB, veda ao advogado angariar ou captar causas, com ou sem a intervenção de terceiros. O Código de Ética, no art. 5º, estabelece o princípio da incompatibilidade do exercício da advocacia com *procedimentos de mercantilização*, e, no ar. 7º, veda o *oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, inculcação ou captação de clientela* [art. 5º e 39 NCE]

“Enquanto o art. 30, inc. II, da Lei 8.666/93, estatui, como um dos requisitos de habilitação técnica a indicação das instalações materiais da empresa licitante, o art. 31, § 1º, do Código de Ética do Advogado veda, nos anúncios do advogado, menções ao tamanho, qualidade e estrutura da sede profissional, por constituírem captação de clientela [arts. 39 e 40 NCE].

“Constitui requisito de habilitação técnica dos mais importantes, na Lei 8.666/93, a comprovação, por meio de atestados idôneos de órgãos públicos e privados, do desempenho anterior do licitante em atividades semelhantes àquela objetivada na licitação (art. 30, § 3º). O Código de Ética veda, nos arts. 29, § 4º, e 33, IV, a divulgação de listagem de clientes e patrocínio de demandas anteriores, considerados como *captação de clientes* [art. 42, IV, NCE].

.....

“Se o Estatuto da OAB e o Código de Ética vedam a captação de clientela, os procedimentos de mercantilização da profissão e o aviltamento de valores dos honorários advocatícios (arts. 39 e 41 do Código de Ética [arts. 2º, IX, “j”, 29, parágrafo único, e 41, § 6º NCE]), como conciliar tais princípios com a participação de advogados, concorrendo com outros

<sup>6</sup> Observe-se que a autora cita o Código de Ética anterior, superado pelo Código de Ética, baixado pela Resolução 02/2015. No que interesse a este parecer, não há diferença essencial. Citarei entre colchetes os dispositivos correspondentes do *Novo Código de Ética* abreviado para NCE, como mostrado no texto.

## JOSÉ AFONSO DA SILVA

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

advogados em uma licitação de menor *preço*, nos moldes do art. 45, 1, e § 2º da lei 8.666/93?

“Também resulta inviável, pelos mesmos princípios, a participação de escritórios de advocacia em licitações do tipo *melhor técnica*, a qual, nos termos do art. 46, § 1º, descamba, afinal, para o cotejamento de preços. Obviamente, também a licitação de técnica e *preço* do art. 46, § 2º, que combina aqueles dois requisitos.

.....

“O próprio problema do preço dos serviços advocatícios é outra questão que oferece certas peculiaridades.

“Se, como é usual, esse preço consta de uma parte fixa e dos honorários da sucumbência, estes últimos são fixados pelo julgador, ficando fora de qualquer previsão ou negociação.

“Por outro lado, como adverte o art. 37 do Código de Ética, é sempre imprevisível o desenvolvimento posterior da demanda, devendo-se até prevenir, na fixação de honorários, a superveniência de outras medidas, solicitadas ou necessárias, incidentais ou não, direta ou indireta, decorrente da causa, que justifiquem posteriores acréscimos [art. 48, § 1º NCE].

.....

“Outro argumento, que esbarra contra as normas éticas da profissão, é o de que os advogados assim contratados não terão muito trabalho, porque praticamente estariam apenas utilizando *formulários-padrões* previamente preparados. Mas o art. 34, V, do Estatuto proíbe ao advogado assinar qualquer trabalho que não tenha redigido, ou em cuja redação não haja colaborado”<sup>7</sup>.

16. Maçã Justen Filho também não encontrou meio satisfatório para a licitação de serviços advocatícios. “Todas as fórmulas usualmente utilizadas para licitar serviços de advocacia são defeituosas. A melhor seria a realização de concurso”. Mas logo, observa: “No entanto, mesmo o concurso poderia conduzir a resultados equivocados na medida em que não se orientasse a avaliar a aptidão para o exercício concreto da advocacia. Um concurso voltado apenas ao conhecimento teórico produziria resultados inconvenientes”<sup>8</sup>. Ora, quando um

<sup>7</sup> Cf. ob. cit., RDA 206/138 e 139.

<sup>8</sup> Cf. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo*, 9ª ed., São Paulo, Dialética, 2002, p. 282.

**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

especialista em licitações da categoria do autor se esforça denodadamente na busca de uma forma de licitação para os serviços advocatícios e não encontra, não há outra conclusão senão a de que tais serviços são regidos por princípios e singularidades incompatíveis com o princípio da licitação, como, aliás, ficou bem demonstrado acima com fundamento nos textos da Professora Alice González Borges, razão por que Hely Lopes Meirelles não teve dúvida em sustentar a inexigibilidade de licitação para tais serviços, nos termos seguintes:

“Cabe ressaltar que a doutrina e a jurisprudência, bem como julgados dos Tribunais de Contas, têm reconhecido a inviabilidade de competição para os serviços jurídicos ou de natureza advocatícia, que se inserem, sem dúvida, no rol do art. 13 (incisos I, II e IV), desde que tais serviços não sejam padronizados (como ajuizamento de milhares de execuções da previdência social), mas, ao contrário, tenham natureza singular, ou características individualizadoras, e os profissionais prestadores sejam de notória especialização. Não só existe a impossibilidade jurídica de competição de preço ou de técnica entre os serviços jurídicos, como também a instauração de licitação contraria as normas do próprio Estatuto da Ordem dos Advogados e respectivo Código de Ética (arts. 39 e 41 [art. 48, § 6º NCE] e Precedentes do Tribunal de Ética 1.062, no Processo E-1.355). Assim, nem mesmo o concurso seria viável”.<sup>9</sup>

17. Julgados do Supremo Tribunal Federal já acolheram essa doutrina de inviabilidade da competição relativamente aos serviços advocatícios, independente da notória especialização, desde uma velha decisão de relatoria do Min. Carlos Mário Veloso, in verbis:

“Acrescente-se que a contratação de advogado dispensa licitação, dado que a matéria exige, inclusive, especialização, certo que se trata de trabalho intelectual, impossível de ser aferido em termos de preço mais baixo. Nesta linha, o trabalho de um médico operador. Imagine-se a abertura de licitação para a contratação de um médico cirurgião para realizar delicada cirurgia num servidor. Esse absurdo somente seria admissível numa sociedade que nunca sabe conceituar valores. O mesmo pode ser dito em relação ao

<sup>9</sup> Cf. *Licitação e Contrato Administrativo*, 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002. pp. 115 e 116.

**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

advogado, que tem por missão defender interesses do Estado, que tem por missão a defesa da *res publica*".<sup>10</sup>

18. Mais recente é o julgado de relatoria do Min. Eros Grau:

"Contratação emergencial de advogados face ao caos administrativo herdado da administração municipal sucedida. (...) 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. '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 8.666/1993). 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." (AP 348, rel. min. Eros Grau, julgamento em 15-12-2006, Plenário, DJ de 3-8-2007.)

Observe-se que o elemento básico que fundamenta a decisão de inexigibilidade de licitação no acórdão é o grau de confiança: "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".

Isso fica mais claro ainda se lermos os fundamentos em que o Min. Eros Grau assentou sua decisão. Ele recorreu a passagens de sua obra doutrinária

<sup>10</sup> Recurso de Habeas Corpus n. 72.830-8-RO. Relator Min. Carlos Mário Veloso, 2ª Turma do STF, j. de 24.10.95, em Alice González Borges, ob. cit., RDA 206 140. E em Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 116, nota 16.

**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

sobre a matéria. Diz ele, citando sua obra: “Entendo, não obstante, que ‘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. É isso, exatamente isso, o que diz o direito positivo, como adiante demonstrarei.

“Vale dizer: nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo, logo, a realização de procedimento licitatório para 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)”<sup>11</sup>

Ao propósito, é importante o voto da Min. Cármen Lúcia, em apoio ao Relator, mas com clareza sobre a inexigibilidade de licitação de serviços advocatícios, como se vê desse trecho do voto:

“No caso de contratação de advogado, tal como justificado, motivado, ocorreria realmente a situação prevista de inexigibilidade de licitação, pois não há, como disse o Ministro Eros Grau, condições de objetivamente cumprir-se o art. 3º da Lei n. 8.666/93. Um dos princípios da licitação, postos pelo art. 3º é exatamente o do julgamento objetivo. Não há como dar julgamento objetivo entre dois ou mais advogados. De toda sorte, como verificar se um é melhor do que o outro? Cada pessoa advoga de um jeito. Não há como objetivar isso. Esse é o típico caso, como mencionou o Ministro Eros Grau, de inexigibilidade de licitação – artigo 25 c.c. artigo 13”.

## 5. Resposta aos quesitos da consulta

19. À vista, pois, do exposto com base na doutrina e em julgados do Supremo Tribunal Federal, respondo aos quesitos da consulta do seguinte modo:

### Ao 1º quesito

*Sim, pois é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade e a inviabilização objetiva de*

<sup>11</sup> Cf. *Licitação e Contrato Administrativo*, São Paulo, Malheiro, 1995, pp. 54/65 e 70.

**JOSÉ AFONSO DA SILVA**

Advogado

Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da USP

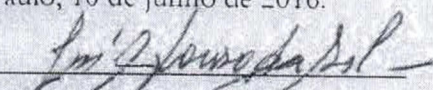
competição. Fundamento esta resposta na decisão do Min. Eros Grau e no voto da Min. Cármen Lúcia, transcritos acima, respectivamente: a) "Entendo, não obstante, que 'serviços técnicos profissionais especializados' são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado"; b) "Não há como dar julgamento objetivo entre dois ou mais advogados. De toda sorte, como verificar se um é melhor do que o outro? Cada pessoa advoga de um jeito. Não há como objetivar isso. Esse é o típico caso, como mencionou o Ministro Eros Grau, de inexigibilidade de licitação".

**Ao 2º quesito**

Não, à vista da resposta anterior, não há hipótese de aplicação do disposto no art. 89 da Lei 8.666/1993 nem da lei de improbidade administrativa, pois a contratação de advogado, no caso, está justificada, motivada, porque ocorre a situação prevista de inexigibilidade de licitação, pois não há, como disse o Ministro Eros Grau, condições de objetivamente cumprir-se o art. 3º da Lei n. 8.666/93.

É o meu parecer, s. m. j.

São Paulo, 10 de junho de 2016.



OAB/SP 13.417

RG 1.410.813-6

CPF 032 588 748-91