

PARECER PGM Nº 519 /2021

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. ANÁLISE DA INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCACIOS ESPECIALIZADOS EM DIREITO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. NECESSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. ARTIGO 25, INCISO II, DA LEI Nº 8.666/93. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. FORMALIDADES DO ART. 26 BEM COMO DEMAIS REQUISITOS DA LEI Nº 8.666/93. SINGULARIDADE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS - ART. 3-A – LEI 8.909/94.

Trata-se de proposta de prestação de serviços jurídicos apresentada pelo escritório de advocacia situado na cidade do Recife, Estado de Pernambuco, S.CHAVES-ADVOCACIA E CONSULTORIA.

Aduz o Proponente prestar serviços a entes públicos, com atuação no Poder Judiciário, com domínio nos trabalhos ora oferecidos, consistentes na consultoria jurídica para esta municipalidade, sobretudo nos temas relativos ao Direito de Petróleo e Gás Natural, desenvolvendo assim trabalhos técnicos e complexos, com ênfase na identificação de fatos geradores sujeitos à incidência do pagamento de royalties derivados da exploração de petróleo e gás natural, gerando, desse modo, o incremento de receitas e o fortalecimento da autonomia municipal.

Em anexo há uma farta documentação, com precedentes favoráveis, demonstrando o recebimento de royalties decorrentes da exploração de petróleo e gás natural por outros Municípios, bem como comprovando, através dos currículos de seus sócios, a experiência do corpo de profissionais do escritório na prestação de serviços de assessoria técnica a entes municipais, demonstrando assim seu notório saber jurídico e incontestável especialização quanto a matéria.

Colaciona também o entendimento de diversos Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas pela possibilidade de contratação, bem como, suscita a inteligência da Lei nº 14.039/2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados.

Neste sentido, foram encaminhados os autos a esta Procuradoria para sua análise e emissão de parecer, em razão da abertura do procedimento de inexigibilidade para efetiva a contratação do escritório em questão.

É o relatório. Passo a opinar.

I. DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE

A Seção IV da Lei nº 8.666/93, que trata do Procedimento e Julgamento dos processos licitatórios, prescreve em seu artigo 38, inciso VI, que:

ART. 38. O PROCEDIMENTO DA LICITAÇÃO SERÁ INICIADO COM A ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO, PROTOCOLADO E NUMERADO, CONTENDO A AUTORIZAÇÃO RESPECTIVA, A INDICAÇÃO SUCINTA DE SEU OBJETO E DO RECURSO PRÓPRIO PARA A DESPESA, E AO QUAL SERÃO JUNTADOS OPORTUNAMENTE: [...]

VI – PARECERES TÉCNICOS OU JURÍDICOS EMITIDOS SOBRE A LICITAÇÃO, DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE.

Ademais, dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo legal que *"as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por Assessoria Jurídica da Administração."*

Nesta senda, em cumprimento, portanto, à determinação legal, passa-se à análise da questão trazida nestes autos.

II. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Inicialmente cumpre pontuar que a contratação de serviços pela Administração Pública deve pautar-se na conveniência, oportunidade, atendimento ao interesse público e na disponibilidade de recursos, além de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, dentre outros.

No caso de o Gestor, excepcionalmente optar pela contratação dos serviços de assessoria e consultoria jurídicas, bem como de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, deve o mesmo, nos autos do respectivo processo administrativo, motivar a sua escolha, demonstrando, exemplificativamente, através de análises técnicas e econômicas, a necessidade e viabilidade da medida.

Nesta toada, a Constituição Federal estabeleceu nos termos do art. 37, XXI, que, *in verbis*:

"RESSALVADOS OS CASOS ESPECIFICADOS NA LEGISLAÇÃO, AS OBRAS, SERVIÇOS, COMPRAS E ALIENAÇÕES SERÃO CONTRATADOS MEDIANTE PROCESSO DE LICITAÇÃO PÚBLICA QUE ASSEGURE IGUALDADE DE CONDIÇÕES A TODOS OS CONCORRENTES, COM CLÁUSULAS QUE ESTABELEÇAM OBRIGAÇÕES DE PAGAMENTO, MANTIDAS AS CONDIÇÕES EFETIVAS DA PROPOSTA, NOS TERMOS DA LEI, O QUAL SOMENTE

PERMITIRÁ AS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA INDISPENSÁVEIS À GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES”.

Ademais, foi editada Lei Federal nº 8.666, de 1993, aclamada como Lei de Licitações e Contratos, trazendo os artigos 17, I e II, 24 e 25, com as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, respectivamente.

Diz o art. 25 da Lei 8.666/93, *verbis*:

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 DO 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 CONTRATADO.

Nesse timbre, eis o rol inscrito no art. 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *verbis*:

ART. 13. PARA OS FINS DESTA LEI, CONSIDERAM-SE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS OS TRABALHOS RELATIVOS A:

I - ESTUDOS TÉCNICOS, PLANEJAMENTOS E PROJETOS BÁSICOS OU EXECUTIVOS;

II - PARECERES, PERÍCIAS E AVALIAÇÕES EM GERAL;

III - ASSESSORIAS OU CONSULTORIAS TÉCNICAS E AUDITORIAS FINANCEIRAS OU TRIBUTÁRIAS; (REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 8.883, DE 1994)

IV - FISCALIZAÇÃO, SUPERVISÃO OU GERENCIAMENTO DE OBRAS OU SERVIÇOS;

V - PATROCÍNIO OU DEFESA DE CAUSAS JUDICIAIS OU ADMINISTRATIVAS;

VI - TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL;

VII - RESTAURAÇÃO DE OBRAS DE ARTE E BENS DE VALOR HISTÓRICO.

VIII - (VETADO). (INCLUÍDO PELA LEI Nº 8.883, DE 1994)

(...)

Outrossim, no que se refere às hipóteses de contratação direta, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, esclarece que:

“(…) NA DISPENSA, HÁ POSSIBILIDADE DE COMPETIÇÃO QUE JUSTIFIQUE A LICITAÇÃO; DE MODO QUE A LEI FACULTA A DISPENSA, QUE FICARIA INSERIDA NA COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO. NOS CASOS DE INEXIGIBILIDADE, NÃO HÁ POSSIBILIDADE DE COMPETIÇÃO, PORQUE SÓ EXISTE UM OBJETO OU UMA PESSOA QUE ATENDA ÀS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO; A LICITAÇÃO É, PORTANTO, INVIÁVEL.”

Dessa forma, verifica-se que os serviços jurídicos, mormente aqueles dotados de alto grau de especificidade e complexidade, se enquadram dentro dos serviços técnicos trazidos na exceção do artigo 25, II, onde se autoriza a contratação direta, conforme os enumerados no seu artigo 13, combinado com o art. 1º da Lei 14.039/2020.

ART. 1º A LEI Nº 8.906, DE 4 DE JULHO DE 1994 (ESTATUTO DA OAB), PASSA A VIGORAR ACRESCIDA DO SEGUINTE ART. 3º-A:

“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.”

Repise-se que, para que se caracterize a situação de inexigibilidade descrita no supracitado inciso II do artigo 25, é necessária a configuração, no caso concreto, do requisito de admissibilidade expressamente previsto no *caput* do artigo 25, qual seja, a inviabilidade de competição, que, em tais situações, somente se perfaz, através da presença cumulativa de dois pressupostos: a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado.

No caso em tela, a especificidade que recomenda a contratação da sociedade de advogados referida resulta justamente da necessidade de serem analisadas as situações jurídicas complexas existentes no ambiente de hidrocarbonetos no território do Município de Gravata, bem como da necessidade do conhecimento do ambiente regulatório e a sua incidência normativa, além de buscar e identificar a ocorrência de fatos geradores que desafiam a incidência do pagamento de royalties decorrentes da exploração do gás natural.

Nota-se, portanto, que o serviço em referência, qual seja, a consultoria em direito de petróleo e gás natural para implantação e recuperação de royalties derivados da exploração de gás natural, tem um elevado grau de especificidade, com escassos especialistas atuando na área, podendo ser caracterizado como singular.

Por serviço singular entende-se aquele dotado de especialidade, especificidade, ou seja, a “natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional” . Acórdão n.º 658/2010-Plenário, TC-021.717/2007-5, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho, 31.03.2010.

Nesse contexto, inegavelmente se está diante de serviços de natureza singular, e de cristalina relevância à Administração, a permitir a inexigibilidade da contratação dos serviços advocatícios em questão.

Frise-se, ademais, que trata-se de uma sociedade com uma larga experiência em royalties de petróleo e gás natural com atuação em favor de diversos municípios em Pernambuco, como Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Abreu e Lima, Escada, Jatobá, Sirinhaém, Moreno, Igarassu e no Município de Goiana, além de municípios de outros estados da federação como Paraíba, Ceará, Alagoas, Goiás, dentre outros.

Assim, analisando os documentos acostados, bem como a “vida” pregressa do escritório, constata-se que outra conclusão não se chega, senão a que perfilhe pelo entendimento de que o serviço oferecido é de notória qualidade e especialidade técnica.

Melhor dizendo, o interessado, segundo os documentos repousados, tem contratos com outras pessoas jurídicas de direito público, ocasião em que se faz clarividente a satisfação dos seus usuários com o serviço oferecido.

Neste sentido, é notório que os documentos colacionados pela pessoa jurídica espelham a sua regularidade jurídica, técnica e fiscal, inexistindo, nesta senda, motivos ou vícios que ensejem a rejeição da pretensão à contratação almejada.

Por fim, ainda sobre o tema inexigibilidade do processo licitatório, o C. TCU editou a Súmula nº 252, vazada nos seguintes termos:

“A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS, A QUE ALUDE O INCISO II DO ART. 25 DA LEI Nº 8.666/1993, DECORRE DA PRESENÇA SIMULTÂNEA DE TRÊS REQUISITOS: SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO, ENTRE OS MENCIONADOS NO ART. 13 DA REFERIDA

LEI, NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO CONTRATADO.”

Imperioso consignar que, em consonância com jurisprudência do STF, aliado à presença dos requisitos legais autorizadores até aqui examinados, como notória especialização e instauração de processo administrativo prévio, deve ficar demonstrado também que o preço cobrado é compatível com o praticado pelo mercado, vejamos:

“IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA, SEM LICITAÇÃO, DEVE OBSERVAR OS SEGUINTE PARÂMETROS:

- A) EXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO FORMAL;
- B) NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO PROFISSIONAL;
- C) NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO;
- D) DEMONSTRAÇÃO DA INADEQUAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PELOS INTEGRANTES DO PODER PÚBLICO;
- E) COBRANÇA DE PREÇO COMPATÍVEL COM O PRATICADO PELO MERCADO. INCONTROVERSA A ESPECIALIDADE DO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA, DEVE SER CONSIDERADO SINGULAR O SERVIÇO DE RETOMADA DE CONCESSÃO DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE, DIANTE DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. ATENDIMENTO DOS DEMAIS PRESSUPOSTOS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA. DENÚNCIA REJEITADA POR FALTA DE JUSTA CAUSA.” (INQ. 3074/SCSANTA CATARINA INQUÉRITO RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO JULGAMENTO: 26/08/2014. ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA TURMA)

Isto é, o valor dos honorários discriminado na Proposta de Prestação de Serviços apresentado pelo proponente constante nos autos está com base nos valores praticados para o mesmo objeto em outros Municípios, o que demonstra a coerência do valor proposto com o efetivamente praticado na realidade local.

Ademais é de ser observado que a contratação de profissionais jurídicos envolve a estrita habilidade no trato profissional, sendo definido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil através de súmula a matéria, *in verbis*:

SÚMULA N. 04/2012/COP DE 17.SET.2012. 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. ”


Desse modo, provada a especialização notória do quadro da sociedade de advogados, que se inexistência licitação para a contratação, cabe ao administrador público a discricionariedade para definir sobre a singularidade dos serviços prestados pela sociedade em questão.

Sendo assim, preenchidos os requisitos elencados nos dispositivos epigrafados, é de ser acolhida a contratação, em razão da possibilidade técnica da presente modalidade de inexigibilidade de licitação.

III. CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, opinamos pela regularidade da contratação do escritório S.CHAVES-ADVOCACIA E CONSULTORIA, para prestação de serviço advocatício concernente à propositura de demandas judiciais objetivando as readequações, correções e enquadramentos do município como beneficiário dos royalties e participação especial, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a cabal comprovação de todos os aspectos que evidenciam a notória especialização dos proponentes, bem como a singularidade da atividade advocatícia em referência.

Gravatá, 23 de novembro de 2021.


JÚLIA SUASSUNA DE ALBUQUERQUE WANDERLEY
Procuradora Municipal