

O advogado, o contador, sua notória especialização intelectual e a singular lei

14.039/20

Fábio Augusto Santana Hage

De acordo com sua ementa, a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, foi editada com o vago objetivo de alterar o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)¹, bem como o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946², para *dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade*.

Na tentativa de clarificar o objeto subjacente aos termos da Lei, pretendemos aqui proceder a uma análise de seu teor, levando em consideração inclusive informações atinentes à proposição legislativa que lhe deu origem. Em tal análise serão abordados os seguintes aspectos da matéria, sem prejuízo de outros igualmente relevantes:

1. constitucionalidade das disposições inauguradas pela Lei, segundo as quais os profissionais da advocacia e da contabilidade serão legalmente considerados prestadores de serviços singulares de notória especialização, para fins da inexigibilidade de licitação a que se referem tanto o art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)³, quanto o art. 74, inciso III, da sucedente Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que em breve deve entrar em plena vigência, de acordo com seu art. 193, inciso II);
2. riscos para a Administração Pública na contratação de serviços de advocacia ou de contabilidade, em razão de os respectivos

¹ Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que, consoante sua ementa, *dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)*.

² Consoante sua ementa, *cria o Conselho Federal de Contabilidade, define as atribuições do Contador e do Guarda-livros, e dá outras providências*.

³ Consoante sua ementa, *regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*.

profissionais terem passado a ser, nos termos da Lei sob exame, aprioristicamente considerados pelo ordenamento jurídico como de singular e notória especialização;

3. contraposição entre a classificação ampla e irrestrita desses profissionais como de notória especialização e o princípio administrativista da impessoalidade no ato de contratação;
4. quantidade de municípios no Brasil com procuradoria municipal própria, a fim de identificar possíveis repercussões em seu benefício do advento da Lei nº 14.039, de 2020, que deve facilitar a contratação dos serviços especializados previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
5. jurisprudência atual sobre a contratação pelos entes da federação de serviços advocatícios e contábeis sem exigência de licitação;
6. comentário acerca da matéria à luz do fato de que, porque não teria sido ainda pacificada a discussão sobre a inerência da singularidade aos serviços advocatícios, muitos profissionais estariam 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;
7. riscos potenciais na contratação dos profissionais de advocacia e contabilidade como fachada para a perpetração de corrupção e lavagem de dinheiro;
8. possibilidade de redução de concorrência na prestação desses tipos de serviço para a administração pública, criando castas e reserva

de mercado para escritórios de advocacia e de contabilidade ligados aos setores dominantes da política;

9. aumento dos gastos públicos na prestação desses serviços para a Administração.

A Lei nº 14.039, de 2020, é o produto final da tramitação do Projeto de Lei (PL) que, no **Senado Federal**, recebeu o nº **4.489, de 2019**, e, na **Câmara dos Deputados**, Casa de origem, o nº **10.980, de 2018**. O correspondente processo legislativo se iniciou, portanto, antes da vigência do Ato Conjunto do Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal e do Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados nº 1, de 2018, o qual instituiu a identificação unificada das proposições legislativas sujeitas a tramitação bicameral.

Da Lei em exame constam três artigos:

- o **art. 1º** promoveu o acréscimo de um art. 3º-A à Lei nº 8.906, de 1994 (Estatuto da Advocacia), composto de *caput* e parágrafo único, 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 1993;
- o **art. 2º** adicionou §§ 1º e 2º ao art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 1946, conferindo à atividade exercida pelos profissionais de

contabilidade aqueles mesmos atributos que o art. 1º buscou garantir à dos causídicos;

- o **art. 3º** fixou a cláusula de vigência, ao definir que a Lei entraria em vigor na data de sua publicação.

O PL nº 10.980, de 2018, foi apresentado, na Câmara, pelo então Deputado Efraim Filho⁴, tendo sido distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para apreciação conclusiva, compondo-se de apenas dois artigos, sendo que o art. 1º realizava a finalidade original da proposição, alvitando a inserção de §§ 3º e 4º no art. 3º do Estatuto da Advocacia, com objetivos idênticos aos do atual art. 1º da Lei nº 14.039, de 2020; e o art. 2º fixava cláusula de vigência imediata da lei porventura aprovada.

Na justificação do PL⁵, lembrava-se o teor do art. 133 da Constituição Federal (CF), segundo o qual o advogado é indispensável à administração da justiça, e observava-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]

⁴ Ficha de tramitação disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2186526>>

⁵ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1692460&filename=PL%2010980/2018>

ser taxada como comum, ordinária ou singela, 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. Eram, em suma, tais atributos (vale dizer, **tecnicidade** e **singularidade**) que o proponente buscava tornar incontestáveis, assentando-os em sede de lei.

No âmbito da CCJC, onde o também paraibano 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 mencionado Decreto-Lei nº 9.295, de 1946⁶. Conforme o Deputado relator, o modo organizado como os profissionais da 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, ainda no âmbito da Câmara Baixa, foi-lhe oferecida 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 legal⁷.

⁶ Tal emenda foi apresentada em uma complementação de voto, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1732543&filename=PRL+2+CCJC+%3D%3E+PL+10980/2018>

⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1776030&filename=RDF+1+CCJC+%3D%3E+PL+10980/2018>

Tendo chegado ao Senado Federal em 14 de agosto de 2019, o agora PL nº 4.489, de 2019, foi distribuído exclusivamente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde o Senador Veneziano Vital do Rêgo redigiu relatório votando por sua aprovação, com uma singela emenda de redação dirigida à ementa da proposição⁸. Esse relatório foi integralmente aprovado, convertendo-se, desse modo, no parecer da CCJ favorável ao Projeto. Para arrematar, já no âmbito do Plenário do Senado, o próprio Senador paraibano teve a iniciativa de apresentar um requerimento de urgência⁹, que, tendo sido acatado em 11-12-2019 pelo Presidente da Casa, fez com que o PL nº 4.489, de 2019, fosse aprovado em definitivo já no mesmo dia, seguindo para a sanção presidencial em 18-12-2019.

Preliminarmente, observe-se que, embora a alteração legislativa defendida na forma original do projeto visasse à Lei nº 8.906, de 1994 (Estatuto da Advocacia) – que é um diploma legal cujos dispositivos implicam repercussões de cunho eminentemente procedimental e processual –, com o intuito aparentemente anódino de facilitar o reconhecimento, na atividade advocatícia, dos atributos de tecnicidade e singularidade, o projeto se vincula, na verdade, ao ramo administrativista do Direito, pois a finalidade última do proponente era ampliar o leque de hipóteses em que seria inexigível o processo de licitação para a contratação, pelo Poder Público, dos profissionais que exercem aquela atividade, estabelecendo uma relação entre as modificações que pretendeu promover no Estatuto e o art. 25, inciso II e § 1º, combinado com o art. 13, inciso V, da Lei nº 8.666, de 1993.

A mesma observação, aliás, é aplicável à redação que a proposição assumiu ao ser submetida ao crivo da CCJ da Câmara, onde o Deputado Hugo Motta, tendo sido nomeado seu relator, acresceu-lhe um novo artigo, com o intuito de emprestar os referidos atributos também aos serviços de contabilidade.

⁸ Disponível em: <[⁹ Disponível em: <](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8014299&ts=1630434855719&disposition=inline&_gl=1*fhkbrm*_ga*MjAzMDU3MTUxMC4xNjgzMDMwMzQ3*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4OTA4MTI4Mi44OC4xLjE2ODkwODEzODkuMC4wLjA.>></p></div><div data-bbox=)

Por isso mesmo, entendemos ter sido um erro de técnica legislativa a promoção das mencionadas alterações no Estatuto da Advocacia e no Decreto-Lei nº 9.295, de 1946, em vez de na Lei nº 8.666, de 1993, a qual, à época da tramitação do Projeto, era, afinal, a norma de regência mais adequada para o acolhimento de regras atinentes a licitações e contratos administrativos.

Perceba-se, ainda, que a redação empregada pelo proponente a fim de tentar vincular, em uma relação de causa e efeito, os atributos de técnica, de singularidade e de notória especialização, no que concerne aos serviços prestados por advogados e por profissionais contábeis, de modo a condicionar, com a edição de uma lei, o reconhecimento dos primeiros (técnica e singularidade, bem entendido) à comprovação do último (notória especialização), incorre em erro, pois, de acordo com a sistemática já estabelecida na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a técnica é incondicionada, vale dizer, é imanente a tais serviços, prescindindo, portanto, de comprovação (art. 13, incisos II, III e V, da Lei nº 8.666, de 1993, como também art. 6º, inciso XVIII, alíneas ‘b’, ‘c’ e ‘e’, da Lei nº 14.133, de 2021).

Logo, com a edição da Lei nº 14.039, de 2020, a tal relação de causa e efeito inovou apenas ao condicionar o atributo de singularidade à comprovação de notória especialização, nos termos do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e dos artigos 6º, inciso XIX, e 74, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Outra luz relevante a ser lançada sobre o mérito do projeto se acende ao identificarmos uma espécie de ato falho perpetrado em sua justificação¹⁰. Em certo trecho, é feita uma menção à Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 45, que fora “proposta no Supremo Tribunal Federal, por este Conselho Federal [da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)]” (grifo nosso). O pronome demonstrativo em destaque deixa entrever que o Deputado proponente deve ter se prontificado a viabilizar a apresentação de um projeto de interesse daquela entidade da sociedade civil, o que não

¹⁰ Disponível, repita-se, em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1692460&filename=PL%2010980/2018>

constitui prática rara em nosso Parlamento, tampouco condenável, em princípio. Se analisado de forma mais detida, isso não chega a surpreender.

Explicamos.

A ADC 45 foi proposta, em 12-8-2016, pelo Conselho Federal da OAB, com o intuito de obter do Supremo Tribunal Federal (STF) a declaração de plena aplicabilidade dos artigos 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei de Licitações de 1993, a fim de, assim, restabelecer uma dita segurança jurídica que estaria sob ameaça, porquanto certos órgãos judicantes estariam indevidamente a vislumbrar improbidade na contratação de advogados pelo Poder Público sem licitação, a despeito de a lei amparar tal inexigibilidade.

Pondera, ainda, o autor daquela ação que os serviços advocatícios, além de técnico-especializados, traduzem uma tal singularidade, tecnicidade e capacidade profissional que tornariam inviável a realização de licitação para sua contratação. A subjetividade intrínseca aos critérios de notória especialização e singularidade impediria sua determinação nos casos de competição entre advogados, impossibilitando instaurar o procedimento licitatório. Ademais, a contratação entre advogado e ente público seria ato estritamente discricionário, com fundamento na vedação da mercantilização da atividade advocatícia e na confiabilidade imanente à relação do profissional que a exerce com aquele que o contrata.

Instados pelo relator da ação, Ministro Luís Roberto Barroso, a sobre ela se manifestarem, as duas outras esferas de Poder – o Executivo, por meio da Advocacia-Geral da União, e o Legislativo, por meio da Advocacia do Senado Federal – foram concordes em criticar seu mérito. As críticas, aliás, foram corroboradas pelo Ministério Público, mediante o parecer emitido pela Procuradoria-Geral da República e protocolizado em 29 de junho de 2017.

Assim, diante da sólida perspectiva de insucesso que já se antevia na empreitada em que consiste a ADC 45, intentada originalmente, repita-se, a fim de tornar inexigível a licitação para a contratação de advogados pelo Poder Público, não seria de todo absurdo esperar que o Conselho Federal da OAB pudesse ter optado, ao cabo de

contas, por uma estratégia concomitante e com semelhantes objetivos – ainda que menos ambiciosos –, qual seja precisamente a elaboração de uma minuta de proposição a ser avaliada e, em seguida, apresentada ao Parlamento por algum congressista que tivesse afinidade com a classe advocatícia.

Isso, afinal, veio a ser confirmado pelo advogado Marco Aurélio de Medeiros Villar, que, ao representar a Federação das Associações de Municípios da Paraíba (FAMUP), na audiência pública realizada, em 31-10-2019, na CCJ do Senado, com a finalidade de instruir o PL nº 4.489, de 2019, declarou¹¹ que a ideia do projeto nasceu na seccional paraibana da OAB, tendo sido posteriormente sancionada, pelo Conselho Federal da Ordem, a correspondente minuta de proposição.

Não por acaso, o então Deputado Efraim Filho (ora Senador da República), além de advogado, já exerceu diversas funções na seccional paraibana da Ordem dos Advogados, inclusive a de conselheiro, conforme se depreende dos dados biográficos prontificados em sua página eletrônica da Câmara dos Deputados¹². O Senador Veneziano Vital do Rêgo é igualmente advogado¹³. Ressalte-se que esse é um expediente corriqueiro e legítimo de lobistas, no Brasil e em outros países democráticos, o qual em nada compromete a lisura no desempenho do mandato pelo parlamentar que se disponha a contribuir para sua efetivação.

De qualquer sorte – retomemos –, não são poucas as críticas que se podem apresentar ao mérito daquela ação declaratória. Mas o que de fato importa, para os fins desta análise, diz respeito à tentativa de converter a singularidade em um consectário imediato e inevitável da notória especialização, esvaziando, assim, completamente o valor daquele atributo, o que foi intentado não por meio da ADC 45, mas mediante, precisamente, a edição da Lei nº 14.039, de 2020. Desse modo, uma vez comprovada a notória especialização dos profissionais de advocacia ou contabilidade, a serem contratados sem licitação pelos governos de qualquer das três esferas federativas

¹¹ Notas taquigráficas disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/9297>>

¹² Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/141422/biografia>>

¹³ Dados biográficos disponíveis em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/178913/biografia>>

(municipal, estadual/distrital ou federal), a existência do atributo da singularidade é tida por existente de forma automática, como consequência inarredável daquele outro atributo.

Ocorre que, de acordo com a apreciação dos mais diversos órgãos jurisdicionais pátrios – inclusive os tribunais superiores –, esses dois atributos não se poderiam confundir em caso algum, sobretudo porque a notória especialização profissional diz respeito aos agentes a serem contratados para a prestação de um trabalho, enquanto a singularidade se refere propriamente ao serviço a que se dedicará tal prestação.

Nesse sentido, a Suprema Corte firmou o entendimento de que a contratação direta de serviço de advocacia pode, excepcionalmente, ser admitida, desde que: seja realizado um procedimento administrativo formal, para a comprovação da inexigibilidade de licitação; seja comprovada a notória especialização dos profissionais a serem contratados; o serviço a ser prestado se revista de natureza singular; tal prestação pelos próprios integrantes do Poder Público se revele inadequada; e o preço seja compatível com o praticado pelo mercado.

Veja-se a ementa do julgado em referência:

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 seguintes 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, relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, Julgamento em 26/8/2014, Publicação em 3/10/2014; grifamos).

Mais que isso, ao discorrer sobre a natureza singular dos serviços, no voto que conduziu o julgado acima transcrito, o relator destaca que o objeto do contrato “deve escapar à rotina do órgão contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o

atende. **Não basta, portanto, que o profissional seja dotado de notória especialização, exigindo-se, igualmente, que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise.** É essa nota de diferenciação que torna inviável a competição, mesmo entre prestadores qualificados, dada a necessidade de um elo de especial confiança na atuação do profissional selecionado” (grifamos).

Diante desses argumentos, procuraremos apreciar, direta e objetivamente, cada um dos aspectos da matéria arrolados no início deste Boletim:

1. Constitucionalidade da disposição da Lei nº 14.039, de 2020, segundo a qual os profissionais da advocacia e da contabilidade serão legalmente considerados como prestadores de serviços singulares de notória especialização, para fins de inexigibilidade de licitação, consoante o art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, e o art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021: os requisitos da singularidade do objeto e da notória especialização profissional, a serem atendidos para a inexigibilidade de licitação, não podem conduzir a restrição alguma de incidência da Lei de Licitações e Contratos Administrativos sobre os serviços advocatícios e de contabilidade, ainda que somente no caso específico de dispensa do parâmetro da singularidade. Primeiramente, porque há outros objetos passíveis de contratação pública que compartilham de características iguais ou análogas às que, caracterizadoras desses serviços, foram invocadas pelo proponente para emprestar fundamento ao PL nº 10.980, de 2018¹⁴. Exonerar apenas os serviços advocatícios e contábeis das concorrências públicas violaria flagrantemente o princípio constitucional da isonomia¹⁵, bem como o da razoabilidade, em detrimento das inúmeras outras categorias profissionais. Não é, portanto, à toa que o art. 25, inciso II, da Lei de Licitações de 1993, combinado com seu art. 13, assim como o art. 74, inciso III, da Lei de Licitações de 2021, combinado com seu art. 6º, inciso XVIII, não discriminam nenhuma espécie de serviço técnico profissional como sendo de natureza *imanentemente* singular, em orientação diametralmente oposta à seguida pela Lei sob análise.

¹⁴ Vejam-se, particularmente, as hipóteses exemplificativas dos incisos II, III e V do art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, que, por sinal, são análogas às das alíneas ‘b’, ‘c’ e ‘e’ do inciso XVIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021.

¹⁵ CF, art. 5º, *caput*.

2. Riscos para a Administração Pública na contratação de serviços de advocacia ou de contabilidade, caso os respectivos profissionais passem a ser aprioristicamente considerados pelo ordenamento jurídico como de singular e notória especialização: conforme explicamos, de acordo com a exposição de motivos do projeto que deu origem à Lei sob exame (e que, originalmente, visava a subsumir-se apenas aos profissionais do direito, cumpre lembrar, e não aos da contabilidade), “o advogado seria um profissional que possui [intrinsecamente] notória especialização intelectual”. Assim, “a atividade advocatícia não [poderia] ser taxada como comum, ordinária ou singela, (...) sendo uma atividade de natureza técnica e singular, consubstanciada pela confiança depositada pelo seu constituinte”. Esses argumentos, no entanto, não guardavam inteira correspondência com a parte dispositiva da proposição – e tampouco o fazem com o regramento da Lei nº 14.039, de 2020 –, pois, nesta, não se buscou propriamente tornar a tecnicidade, a singularidade e a notória especialização atributos imanentes aos profissionais em apreço; antes, o que se tentava – e se logrou – fazer é tornar a tecnicidade e a singularidade atributos implícita e inevitavelmente consequentes da notória especialização. Isto é, uma vez comprovada a notória especialização do profissional, nos termos do art. 25, § 1º, da Lei de Licitações de 1993 (art. 6º, inciso XIX, da Lei de 2021), ficam doravante igualmente tidos por existentes os dois outros atributos em questão. Consoante explanamos, esse subterfúgio, no caso da tecnicidade, é despiciendo, pois, de acordo com a sistemática estabelecida na Lei de Licitações, tal atributo é incondicionado, vale dizer, é imanente aos serviços sobre os quais versa o projeto¹⁶, prescindindo, portanto, de comprovação. Já a singularidade – esta, sim – será destituída de significado e de valor próprio, o que tende a ampliar o conjunto de hipóteses em que a licitação se tornará inexigível, o que, por conseguinte, aponta, de fato, para a possibilidade de prejuízos para a Administração Pública, nas três esferas de Poder.

3. Contraposição entre a reclassificação ampla e irrestrita dos profissionais da advocacia e da contabilidade como de notória especialização, por um lado, e o princípio administrativista da impessoalidade no ato de contratação, por outro lado: a despeito dos argumentos esposados na justificção do PL nº 10.980, de 2018, tal reclassificação, repita-se, acabou não sendo realmente intentada pelo projeto,

¹⁶ Lei nº 8.666, de 1993, art. 13, incisos II, III e V.

o que significa que o advento da Lei nº 14.039, de 2020, não trouxe modificação alguma para o procedimento de comprovação da notória especialização pelos referidos profissionais. O que ocorreu somente é que passou a haver uma nova implicação decorrente da comprovação da notória especialização, qual seja: a singularidade será tida por igualmente constatada.

4. Procuradorias municipais e os efeitos do advento da Lei nº 14.039, de 2020: de acordo com o *1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil*¹⁷, procuradorias municipais no Brasil são compostas, em sua maioria, por procuradores comissionados. Conforme o livro – fruto de parceria entre os autores e a Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) –, das 5.570 cidades brasileiras, 3.677 não dispunham então de procuradores municipais concursados, o que representa 66% dos municípios. O Nordeste figura, na publicação, como a região com o segundo menor índice, com apenas 23% de seus municípios a contar com os chamados procuradores de carreira. A região Norte lidera, com índice de 15,8%. No Sul, o número é de 62,3%. Quando a análise é feita somente em cidades com mais de 100 mil habitantes, o acumulado é menor: 42%. Já nas metrópoles (com população superior a 900 mil habitantes), a situação é mais otimista: só 6% não têm procuradores aprovados em concurso. Números tão baixos traduziriam, na verdade, um atraso institucional, sendo um conseqüência da falta de interesse dos administradores municipais na realização de concursos públicos. Conforme a ANPM, o custo de um profissional especializado, contratado mediante concurso público, é menor do que o de um comissionado. Os trabalhos não costumam ter continuidade quando os profissionais não são de carreira, e o *Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal* confirma tal percepção, ao mostrar que os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e os indicadores de qualidade da gestão pública (ICGM-CFA) são melhores onde existem procuradores concursados. Em municípios com IDH baixo, 76% não têm esse tipo de servidor. Por outro lado, nas localidades com IDH alto, essa taxa cai para 54%.

5. Jurisprudência hodierna sobre a contratação pelos entes da federação de serviços advocatícios e contábeis, sem exigência de licitação: a decisão

¹⁷ MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueirêdo. *1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Forum, 2018.

mais completa e realmente balizadora da matéria foi o acórdão proferido, no âmbito do STF, quando da apreciação do Inquérito 3074/SC, acima mencionado¹⁸. Embora, nele, a análise do órgão julgador se tenha detido na apreciação casuística da prestação de serviços de advocacia, nada impede, em princípio, que as conclusões dele constantes se possam aplicar igualmente aos serviços de contabilidade. Esse acórdão fixou, em agosto de 2014, cinco parâmetros que, desde então, têm balizado decisões da Administração Pública pela inexigibilidade de licitação na contratação de advogados, a saber: *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. Com a edição da Lei nº 14.039, de 2020, busca-se suprimir do rol de parâmetros a natureza singular do serviço, e não apenas para advogados, como também para os profissionais de contabilidade.

6. Comentário sobre a matéria à luz do fato de que, por não haver sido ainda pacificada a discussão sobre a inerência da singularidade aos serviços advocatícios, muitos profissionais estariam 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: na verdade, conforme demonstrado, a questão da inerência do atributo de singularidade aos serviços advocatícios está, sim, já pacificada, sobretudo no STF, no sentido de que **inexiste** tal inerência. Conquanto uma nova apreciação sobre o assunto não tenha ainda ocorrido após a edição da Lei nº 14.039, de 2020, entendemos que, ao menos por ora, a suposta controvérsia remanesce com alguma relevância sobretudo porque se presta como argumento de que se utiliza o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, na peculiar qualidade de peticionante exordial da ADC 45¹⁹.

¹⁸ Inteiro teor disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6849679>>

¹⁹ Conforme se depreende dos termos da correspondente petição inicial, disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5030897>>

7. Riscos potenciais na contratação dos profissionais de advocacia e contabilidade como fachada para a perpetração de corrupção e lavagem de dinheiro, sob a vigência da Lei nº 14.039, de 2020: o procedimento licitatório é precisamente um mecanismo para evitar, nas contratações pelo Poder Público, favorecimentos pessoais e perpetração de atos de corrupção. Por conseguinte, alguma medida que tenda a excluir quaisquer hipóteses do raio de subsunção da Lei de Licitações tem, de fato, potencial para proporcionar maior espaço de ação a quem eventualmente pretenda cometer atos de corrupção em prejuízo da Administração. No entanto, não temos conhecimento de nenhum estudo ou texto elaborado, nos últimos três anos, que tenha buscado avaliar repercussões da entrada em vigor da Lei nº 14.039, de 2020, sobre uma maior ou menor frequência na perpetração desses atos ilícitos.

8. A Lei nº 14.039, de 2020, e uma possível redução drástica da concorrência na prestação dos serviços de advocacia e de contabilidade para a Administração Pública: dificilmente tem havido semelhante mitigação, porque, tal qual explicamos, a Lei em si revela-se muito menos ambiciosa do que os argumentos aduzidos na justificção da proposição legislativa que lhe deu origem, havendo-se suprimido em sede de lei apenas um dos parâmetros hoje empregados pelo gestor público em sua decisão pela inexigibilidade de licitação. Dessarte, embora seja previsível alguma redução na concorrência quando do processo de contratação, dificilmente ela ocorrerá de modo drástico.

9. Essa inexigibilidade de licitação estimulará um aumento dos gastos públicos na prestação desses serviços para a Administração? Possivelmente sim, mas, com espeque no mesmo argumento esposado no tópico 8, esse aumento de gastos não se deverá apresentar brusco.