

PARECER JURÍDICO Nº 1A/2025/PROJUR

Autos do Processo Administrativo:	005/2025
OBJETO:	LICITAÇÃO
MODALIDADE:	INEXIGIBILIDADE - ART. 74 INCISO III, ALINEAS "b" e "e"
CRITÉRIO:	CONTRATAÇÃO DIRETA - Base Legal: Lei 14.133/21
NATUREZA:	RECURSOS PRÓPRIOS
OBJETO:	SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS
ÓRGÃO/CONTRATANTE:	PREFEITURA E FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
VALOR:	PREFEITURA R\$ 420.000,00 (valor total) FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO R\$ 240.000,00 (valor total)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. DISPENSA DE LICITAÇÃO – ART. 74, INCISO III, ALINEAS "B" E "E". INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL COM PROFISSIONAIS OU EMPRESAS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE. ANÁLISE E PARECER CASO CONCRETO A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA.

I. RELATÓRIO:

Trata-se de consulta sobre a possibilidade jurídica de contratação direta de escritório de advocacia, por inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços técnicos especializados, com fundamento na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Recebidos os autos na forma eletrônica com documentos para análise, encaminhada pela Prefeitura Municipal e Secretaria/Fundo Municipal de Educação.

A análise visa a delimitar os contornos da contratação, os requisitos a serem observados e o entendimento dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário sobre o tema, de modo a conferir segurança jurídica ao ato do gestor público.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, estabelece a obrigatoriedade de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública. Contudo, a própria Carta Magna ressalva os casos especificados na legislação.

A Lei nº 14.133/2021, regulamentando o dispositivo constitucional, prevê as hipóteses de contratação direta, que compreendem a dispensa e a inexigibilidade de licitação. A inexigibilidade, tratada no **art. 74**, aplica-se quando há **inviabilidade de competição**.

Para a contratação de serviços advocatícios, a hipótese de inexigibilidade encontra amparo no **inciso III do art. 74**, que se refere a:

“serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de **notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.”

O § 1º do mesmo artigo arrola os serviços técnicos especializados, incluindo, em seu inciso I, “pareceres, perícias e avaliações em geral”. A Lei nº 14.039/2020, que alterou o Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94), reforçou essa tese ao estabelecer que “os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização”.

Contudo, a jurisprudência, em especial a do Tribunal de Contas da União (TCU), consolidou o entendimento de que a contratação direta de serviços advocatícios é **medida excepcional** e exige a comprovação cumulativa de requisitos específicos, não bastando a mera alegação da natureza do serviço.

Cumpra esclarecer que a presente manifestação limita-se à dúvida estritamente jurídica ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em analogia à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou desconveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

A regra na Administração Pública é a realização de licitação para a contratação de serviços, garantindo a isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa. Contudo, a própria legislação prevê exceções.

Entretanto, a contratação de serviços advocatícios pode ocorrer por **inexigibilidade de licitação**, conforme o **art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021**, desde que preenchidos requisitos cumulativos e rigorosos.

O dispositivo autoriza a inexigibilidade para a contratação de “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”, incluindo os jurídicos, desde que comprovada a **notória especialização** do contratado e a **natureza singular** do serviço.

A jurisprudência, incluindo a dos Tribunais de Contas, é pacífica ao exigir a *presença simultânea desses dois requisitos*, sob pena de nulidade do contrato e responsabilização dos gestores.

Vejamos o que diz o art. 74, o inciso III, do mesmo artigo, e as alíneas “b” e “e”, do mesmo artigo e inciso:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

..

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

...

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

O inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) prevê a dispensa de licitação por meio de Inexigibilidade para contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

III. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA

A viabilidade da contratação direta depende da demonstração inequívoca de três pilares: a **natureza singular do serviço**, a **notória especialização do contratado** e a **inviabilidade de competição**.

1. **Natureza Singular do Serviço:** *A singularidade não se confunde com ineditismo ou unicidade absoluta. Refere-se a serviços que, por sua complexidade, especificidade e relevância, não podem ser objetivamente comparados a outros. Não se enquadram aqui serviços advocatícios rotineiros ou padronizáveis, como a cobrança de dívida ativa em massa ou a defesa em ações de baixa complexidade. O TCU tem rechaçado contratações cujos objetos não demonstram essa característica diferenciada, como se observa no TCU — RP 33702022 045.776/2021-0.*

2. **Notória Especialização:** *Este requisito exige que o profissional ou escritório a ser contratado possua um reconhecimento consolidado em sua área de atuação. A comprovação deve ser robusta, por meio de currículo, publicações, experiência em casos análogos de alta complexidade, premiações, e outros elementos que permitam inferir que seu trabalho é "essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato", conforme definição legal. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) é firme ao exigir a demonstração concreta da especialização, afastando a mera relação de confiança como fundamento para a inexigibilidade (STJ - REsp: 1725377 GO 2018/0019197-5).*

3. **Inviabilidade de Competição e Justificativa do Preço:** *A inviabilidade de competição é a consequência direta da presença dos dois requisitos anteriores. Se o serviço é singular e o profissional detém uma especialização notória e particular para aquele caso, torna-se impossível estabelecer critérios objetivos de julgamento para uma licitação. Além disso, o processo de contratação deve ser instruído com a **justificativa do preço**, que deve ser compatível com o praticado no mercado para serviços de complexidade semelhante, conforme reiteradamente aponta o TCU (TCU - DEN: 26212022).*

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral, também já se posicionou sobre o tema, estabelecendo que a contratação direta de serviços advocatícios é constitucional, desde que observados, além da notória especialização e singularidade, a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do próprio Poder Público e a cobrança de preço compatível com o mercado (STF - RE: 656558 SP).

Os Tribunais de Contas são especialmente rigorosos na fiscalização dessas contratações.

O entendimento consolidado está expresso na **Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União (TCU)**, que, embora anterior à nova lei, continua plenamente aplicável em seus princípios:

TCU — Súmula n. 252 do TCU

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 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.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu o poder de cautela dos Tribunais de Contas para intervir em contratações irregulares, eforçando a necessidade de um processo administrativo robusto e bem fundamentado.

STF — AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA: SS 5658 CE — Publicado em 04/04/2024

O STF validou a prerrogativa do Tribunal de Contas de exercitar seu poder de cautela para determinar a suspensão de procedimentos de inexigibilidade e contratos administrativos, visando à tutela do patrimônio público.

IV. CHECKLIST PARA A CONTRATAÇÃO

A referida Lei Licitações, através do seu do art. 72, pontua **requisitos** a serem obedecidos visando à contratação direta nos casos de Dispensa e Inexigibilidade.

Para a regularidade da contratação, é imprescindível a instrução de um processo administrativo formal, que contenha, *no mínimo*:

- **Documento de formalização da demanda:** Expondo a necessidade do serviço.
- **Parecer técnico detalhado:** Demonstrando a **natureza singular** do serviço, sua complexidade e por que não pode ser executado pela equipe jurídica interna.
- **Comprovação da notória especialização do contratado:** Juntada de currículos, artigos, certificados, acórdãos de casos patrocinados, etc.
- **Razão da escolha do contratado:** Justificando por que, dentre os especialistas, aquele profissional ou escritório é o mais adequado.
- **Justificativa do preço:** Comprovação de que os honorários são compatíveis com o mercado, por meio de orçamentos de outros profissionais (se possível), tabelas da OAB para casos complexos ou outros meios idôneos.
- **Autorização da autoridade competente.**

Da análise dos documentos apresentados apara este Parecer Juridico, verificou-se:

ITEM	DOCUMENTOS PARA ANÁLISE CONFORME LEI 14.133/2021	SIM	NÃO
1	AUTORIZAÇÃO DA ABERTURA DO PROCESSO		x
	CONSTA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DEMONSTRANDO A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO		x

2	DFD (DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA)	x	
3	ETP (ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR)	x	
4	TR - TERMO DE REFERÊNCIA	x	
5	RAZÃO DA ESCOLHA	x	
6	JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO	x	
7	ESTIMATIVA DE PREÇO/MAPA DE PREÇO		X
8	JUSTIFICATIVA DO PREÇO	x	
9	DECLARAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE SALDO ORÇAMENTÁRIO		X
10	ATESTADO DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA		X
11	MINUTA DE CONTRATO	X	
12	PROPOSTA CONFORME EXIGIDAS NO TR	x	
13	HÁ INDICAÇÃO DO FISCAL DO CONTRATO		X

A presente manifestação tem por objetivo analisar os requisitos e ponderações a respeito da celebração de **CONTRATO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL COM PROFISSIONAIS OU EMPRESAS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO**

V. DA ANÁLISE DOS ARTEFATOS E DOCUMENTOS DO PROCESSO

Da análise dos autos, sob prisma da legislação, visando preenchimentos dos requisitos já mencionados, e da análise individual artefatos/peças administrativas do processo (**DFD**, **ETP**, **TR** e **PROPOSTA**, retiramos os seguintes aspectos:

a. *Na proposta apresentada, foram apresentados os serviços a serem prestados, pelo que se apresenta como um escritório advocacia capacitado e com acervo, formação ou graduações para realizar instrumentárias processuais ou administrativas, de forma específica, em âmbito de 1 grau e 2 grau, em tese consoante com a demanda pretendida nos documentos da fase interna, havendo demonstração capacidade do contratado;*

b. *Não ficou evidenciado os pontos de absoluta ou relativa ausência de expertise da Procuradoria Municipal para os serviços propostos.*

c. *Foram apresentados os serviços a serem realizados, dentre outros, serviços comuns praticados pela PROCURADORIA GERAL junto à Secretaria da Administração e da Educação, tais quais descritos em tabela no Item 2 – **OBJETO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**, vejamos:*

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DAS BARREIRAS:

“Serviços Técnicos Profissionais Especializados de Assessoria e Consultoria Jurídica nos assuntos de interesse da Administração Pública Municipal, objetivando representar o Município nos processos e procedimentos judiciais e/ou administrativos vinculados à Secretaria Municipal de Administração, auxiliando ou complementando, na falta de expertise técnica, os trabalhos da Procuradoria Jurídica do Município, em especial:

a) Assistir o Município na elaboração, protocolização e acompanhamento de processos judiciais de interesse da municipalidade, em trâmite em primeira e

segunda instância, nas esferas Estadual e/ Federal, sem prejuízo da atuação nos Tribunais Superiores sediados em Brasília-DF;

b) Representar o Município nos processos de interesse da Administração junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Tribunal de Contas do Estado do Pará e Tribunal de Contas da União;

c) Elaborar, interpor e acompanhar impugnações, defesas e recursos, junto aos órgãos fazendários da Receita Federal no Estado do Pará, referente a processos administrativos e/ou judiciais, previdenciários/Fiscais opostos em desfavor da municipalidade;

d) Prestação de serviços na área de dívida ativa e execução fiscal, mediante assessoria, consultoria administrativa e judicial;

e) Atuar preventiva e repressiva, em assuntos relacionados à gestão de repasses financeiros, execução e prestação de contas de recursos, com atuação em Órgãos e Autarquias vinculadas à União, Órgãos de Controle e Entidades Federais.

f) Levantar informações no âmbito de todas as Secretarias Municipais, mediante provocação da Administração Pública Municipal, de possíveis irregularidades que tenham causado ou possam vir a causar lesão ao patrimônio público e violação aos princípios da Administração Pública, utilizando-se de ferramentas em nome do Município.

g) Propor Ações de Improbidade e Representações para fins de investigação de possíveis crimes perante o Órgão competente para investigá-los, além de outras medidas de cunho judicial e administrativo cabíveis para a devida responsabilização e recomposição do erário, referentes as irregularidades detectadas nos levantamentos/auditorias acima mencionados.

h) Diligenciar presencialmente e despachar com autoridades em favor do Município perante os Órgãos Estaduais/Federais e Tribunais localizados em Belém e em Brasília, tais como, mas não exclusivamente, perante as cortes de contas (TCM, TCE e TCU), Ministérios (da Saúde, do Desenvolvimento Social, do Esportes, da Cultura, do Turismo, do Transportes e etc.), o poder judiciário (TJPA, TRF, TRT, TST, STJ e STF) e o Ministério Público (MPPA, MPF, MPC e MPT).

i) Assessorar e atuar na regularização do Município junto aos sistemas da Administração Pública, como por exemplo, Sistemas de informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC, Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios – SADIPEM, Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios – SIAFEM, buscando enquadrá-los aos requisitos fiscais exigidos pelos Órgãos e autarquias correspondentes, para que haja a celebração, manutenção e/ou prorrogação de convênios e contratos de repasses.

SECRETARIA/FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:

“Serviços Técnicos Profissionais Especializados de Assessoria e Consultoria Jurídica nos assuntos de interesse da Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria das Barreiras. Os serviços englobam a orientação jurídica interna, questões dos servidores públicos municipais vinculados à Secretaria Contratante, demandas da atividade fim, bem como as relações com o Estado e a União na definição de competências da atuação da educação pública, auxiliando ou complementando, na falta de expertise técnica, os trabalhos da Procuradoria Jurídica do Município, em especial:

a) Assistir o Município na elaboração, protocolização e acompanhamento de processos judiciais de interesse da municipalidade, em trâmite em primeira e segunda instância, nas esferas Estadual e/ Federal, sem prejuízo da atuação nos Tribunais Superiores sediados em Brasília-DF;

b) Representar o Município nos processos de interesse da Administração junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Tribunal de Contas do Estado do Pará e Tribunal de Contas da União;

c) Atuar preventiva e repressiva, em assuntos relacionados à gestão de repasses financeiros, execução e prestação de contas de recursos, com atuação em Órgãos e Autarquias vinculadas à União, Órgãos de Controle e Entidades Federais.

d) Diligenciar presencialmente e despachar com autoridades em favor da Secretaria Municipal de Educação, perante os Órgãos Estaduais/Federais e Tribunais localizados em Belém e em Brasília, tais como, mas não exclusivamente, perante as cortes de contas (TCM, TCE e TCU), Ministérios (do Desenvolvimento Social, do Esportes, da Cultura, do Transportes e etc.), SEDUC, MEC, o poder judiciário (TJPA, TRF, TRT, TST, STJ e STF) e o Ministério Público (MPPA, MPF, MPC e MPT).

e) Assessorar e atuar na regularização do Município/Secretaria de Educação junto ao sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMED e/ou outros sistemas, buscando enquadrá-los aos requisitos fiscais exigidos pelos Órgãos e autarquias correspondentes, para que haja a celebração, manutenção e/ou prorrogação.

...

d. Da análise de descrição dos serviços, importante mencionar, que na PROPOSTA e nos arrefatos da fase interna, a maior parte deles, confundem-se na prática com os já desenvolvidos pela Procuradoria jurídica, conforme estabelecida no município por Lei Municipal.

e. Na estrutura administrativa do município existe no quadro a Procuradoria Geral do Município Lei Complementar Municipal nº 029/2025, sendo como um órgão de Administração do Município e dentro de suas atribuições definidas pela Lei mencionada se encontram os mesmos serviços descritos no objeto da pretendida contratação.

f. Quanto aos valores apresentados para contratação, na proposta, não cabe a este parecerista adentrar o mérito, senão quanto ao de estar defidamente com parametro usual no Mercado para os mesmos serviços prestados a outros órgãos, uma vez que toda contratação por meio de processo de dispensa deve ser amparada por levantamento de preços no mercado, como especifica o art. 23 § 1º, art. 72 inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021 e Instrução Normativa SEGES /ME Nº 65, DE 7 DE julho de 2021.

g. Ressalto ainda, que a referida pesquisa de preço não se encontra nos autos do processo analisado, sendo apresnetada apenas NOTAS FISCAIS da proponent de serviços semelhantes à outros municípios.

Pois bem!

Com essas considerações passamos a conclusão:

VI. DA CONCLUSÃO PARECERISTA:

Cumpre, novamente, salientar que esta Procuradoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnicos-administrativa.

Além disso, este parecer possui caráter meramente OPINATIVO, não vinculando, portanto, a decisão do gestor, por ser uma ATO DISCRICIONÁRIO e PERSONALÍSSIMO.

Recomenda-se, portanto, que a contratação direta *somente ocorra* em situações de alta complexidade, devidamente formalizada em um processo administrativo que não deixe dúvidas quanto ao preenchimento de todos os critérios legais e jurisprudenciais aqui expostos.

Ex positis, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta Procuradoria, **opina-se pela possibilidade jurídica** da contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, desde que **cumulativamente atendidos** os seguintes requisitos, devidamente comprovados em processo administrativo formal:

1. **Singularidade do objeto:** O serviço deve possuir alta complexidade ou especificidade, que o torne distinto de atividades advocatícias rotineiras.
2. **Notória especialização:** O contratado deve ter sua expertise comprovada de forma robusta e inequívoca.
3. **Inviabilidade de competição:** Decorrente dos requisitos anteriores.
4. **Preço compatível com o mercado:** Devidamente justificado no processo.

Ressalte-se, que a ausência de qualquer um desses pressupostos macula o processo de contratação e sujeita o gestor público a questionamentos e eventuais sanções por parte dos órgãos de controle.

Destarte, acaso, concluída a presente homologação, *recomenda-se* que os presentes autos sejam encaminhados ao Controle Interno da Prefeitura Municipal de Santa Maria das Barreiras/PA, para análise final do trâmite processual, controle contratual.

É O PARECER.

Retornem-se os autos aos Agentes de Contratação, e aos Ordenadores de despesas (Secretaria Municipal de Administração e a Secretaria/Fundo Municipal de Educação), para as providências cabíveis.

Santa Maria das Barreiras, Estado do Pará, aos 06 de janeiro de 2025.

KALLIL JORGE NASCIMENTO FERREIRA
Procurador Efetivo Municipal
OAB /PA 10.103-A
Decreto 436/2008