

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 006/2025 - PMA - SEMED

PROCESSO N.º. 230101/2025-PMA/SEMED

INTERESSADA: Coordenadoria Administrativa/Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Anapu - SEMED.

ASSUNTO: Contratação de Empresa na Prestação de Serviços Técnicos Especializados Em Assessoria E Consultoria Jurídica na Área do Direito Administrativo no Setor Público, no Controle Interno, nos Procedimentos da Gestão de Pessoas, no Acompanhamento, Monitoramento da Legalidade dos Procedimentos de Rotinas Administrativas do Departamento de Recursos Humanos, no intuito de Implementar Ações que Tornem o Departamento Mais Efetivo e que Resguarde o Direito dos Servidores Públicos e na Orientação, Assessoramento na Organização dos Certames (Procedimentos Simplificados/Concurso Público), nos Termos do Art. 37 da Constituição Federal do Brasil e da Legislação Municipal, Conforme as Especificações Constantes no Termo de Referência, de Acordo com as Necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Inexigibilidade de Licitação (artigo 74, inciso III, alínea “c” da Lei Federal n.º. 14.133/2021).

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico solicitado pela Comissão Permanente de Contratação para a Assessoria Jurídica a fim de se proceder a análise de legalidade, formalidade e adequação do presente processo de Inexigibilidade de Licitação, atendendo a disposição do artigo 53, § 1º, da Lei Federal n.º. 14.133/2021, para a contratação da empresa **INOCÊNCIO COELHO JR - CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA S/C**, inscrita no CNPJ n.º. 04.254.758/0001-07, que tem como objeto o “Contratação de

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Empresa na Prestação de Serviços Técnicos Especializados Em Assessoria E Consultoria Jurídica na Área do Direito Administrativo no Setor Público, no Controle Interno, nos Procedimentos da Gestão de Pessoas, no Acompanhamento, Monitoramento da Legalidade dos Procedimentos de Rotinas Administrativas do Departamento de Recursos Humanos, no Intuito de Implementar Ações que Tornem o Departamento Mais Efetivo e que Resguarde o Direito dos Servidores Públicos e na Orientação, Assessoramento na Organização dos Certames (Procedimentos Simplificados/Concurso Público), nos Termos do Art. 37 da Constituição Federal do Brasil e da Legislação Municipal, Conforme as Especificações Constantes no Termo de Referência, de Acordo com as Necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA”, embasados em plena especialização da prestadora.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam à presente análise:

- Documento de Formalização da Demanda - DFD;
- Despacho para cotação;
- Estudo Técnico Preliminar - ETP e vantajosidade;
- Mapa de Riscos;
- Proposta comercial;
- Pesquisa Publicada em Mídia Especializada, de Sítios Eletrônicos Especializados ou de Domínio Amplo;
- Informação do Saldo/Dotação Orçamentária;
- Declaração de adequação orçamentária;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

- Despacho de encaminhamento do procedimento a autoridade competente;
- Termo de Referência;
- Termo de autorização;
- Portarias;
- Autuação;
- Declarações;
- Documentação da Empresa;
- Balanço financeiro da empresa;
- Habilitação fiscal;
- Qualificação técnica;
- Atestados de capacidade técnica;
- Minuta do contrato;
- Despacho ao Jurídico;

Era o que cumpria relatar.

Visto isso, em relação aos aspectos extrínsecos do procedimento, verifica-se que a instrução processual observou, no que couber, a Orientação Normativa AGU nº.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

02/2009, que preceitua que os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

Sendo assim, passamos a análise jurídica do caso em tela, ressaltando que o presente parecer será opinativo, de modo que tal opinião não vincula o administrador público, podendo o administrador público entender de modo diverso. Tendo este Parecer o escopo de assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos a serem praticados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Visto isso, o Agente de Contratação, encaminhou os autos do processo a esta Assessoria Jurídica.

II - DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

Especificados os documentos juntados, passamos a análise jurídica do caso em tela, ressaltando que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, podendo o administrador público entender de modo diverso.

Desse modo o Parecer tem o escopo de assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos a serem praticados.

O dirigente de um órgão possui o comando da máquina administrativa e deve ser ciente e se responsabilizar por todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas, ou seja, o administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura, ao contrário, deve adotar uma postura ativa no comando

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

das decisões, e mais ainda nas licitações e contratações públicas, devendo atuar cautelosamente, uma vez que está obrigado a atender os princípios fundamentais da administração pública.

Cumpra-se anotar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377).

Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo, que submetemos à apreciação superior.

III - ANÁLISE JURÍDICA

Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos e/ou requisitos eminentemente jurídicos do presente processo de inexigibilidade.

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei Federal nº. 14.133 (Nova Lei de Licitações).

Como bem disserta o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a licitação visa:

[...] proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares. (1980, p. 158).

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Odete Medauar destaca que “A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo” (2010, p. 187).

Desse raciocínio extrai-se primeiramente quanto a obrigatoriedade do procedimento licitatório que decorre de mandamento constitucional previsto no artigo 37, inciso XXI da Magna Carta/88. Contudo, a não realização de licitação, também pelo dispositivo constitucional ora citado, pode acontecer, mediante casos ressalvados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

Salientamos ainda o disposto no artigo 11, da Lei Federal nº. 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei Federal nº. 14.133/2021, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

A norma esculpida no art. artigo 74, inciso III da Lei Federal nº. 14.133/2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual.

Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal nº. 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.

Desse modo, analisando os autos tem-se comprovada a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.

Insta destacar, ainda, que a matéria em epígrafe é dotada de baixa complexidade jurídica, porquanto, via de regra, restringe-se a conferência documental e adequada instrução processual, a qual será orientada por Lista de Verificação específica para a hipótese de Contratação Direta realizada nos moldes da Lei Federal nº. 14.133/2021.

A presente manifestação tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

No caso em tela, dar-se-á para fins de Contratação de Empresa na Prestação de Serviços Técnicos Especializados Em Assessoria E Consultoria Jurídica na Área do Direito Administrativo no Setor Público, no Controle Interno, nos Procedimentos da Gestão de Pessoas, no Acompanhamento, Monitoramento da Legalidade dos Procedimentos de Rotinas Administrativas do Departamento de Recursos Humanos, no Intuito de Implementar Ações que Tornem o Departamento Mais Efetivo e que Resguarde o Direito dos Servidores Públicos e na Orientação, Assessoramento na Organização dos Certames (Procedimentos Simplificados/Concurso Público), nos Termos do Art. 37 da Constituição Federal do Brasil e da Legislação Municipal, Conforme as Especificações Constantes no Termo de Referência, de Acordo com as Necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA.

Visto isso, para cumprir os requisitos legais, foram juntados: Documento de Formalização da Demanda - DFD, Despacho para cotação, Estudo Técnico Preliminar - ETP e vantajosidade, Mapa de Riscos, Proposta comercial, Pesquisa Publicada em Mídia Especializada, de Sítios Eletrônicos Especializados ou de Domínio Amplo, Informação do Saldo/Dotação Orçamentária, Declaração de adequação orçamentária, Despacho de encaminhamento do procedimento a autoridade competente, Termo de Referência, Termo de autorização, Portarias, Autuação, Declarações, Documentação da Empresa, Balanço financeiro da empresa, Habilitação fiscal, Qualificação técnica, Atestados de capacidade técnica e Minuta do contrato;

Ressalte-se a previsão constante no art. 2º, inciso V, da Lei Federal nº. 14.133/2021 que estabelece a sua aplicação nos casos de prestação de serviços, inclusive “serviços técnico-profissionais especializados”.

Atente-se que a Lei Federal nº. 14.133/2021 elenca dentre seus diversos princípios que devem ser observados em sua aplicação, notadamente os Princípios

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

da Impessoalidade, Moralidade, Eficiência, do Interesse Público, da Probidade Administrativa e da Motivação.

A excepcionalidade permite a Administração Pública realizar contratações diretas, nas hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado, consoante art. 75 e naquelas em que ele é inexigível, conforme art. 74 ambos da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Assim, no art. 74 da Lei Federal n.º. 14.133/2021, o legislador traz um rol exemplificativo de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo legal, vejamos:

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

[...]

§3º: considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

[...]

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

Quanto a necessidade de se demonstrar a singularidade trazemos a decisão da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União - AGU, através do Parecer n.º 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU, que entendeu pela “desnecessidade da singularidade para contratação do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021”, cuja ementa transcreve-se abaixo:

EMENTA: LEI 14.133, DE 2021. ART. 74, III. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REQUISITOS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO.

Não se fala, em singularidade do serviço na medida que tantos outros profissionais poderiam prestá-lo, mas na exigência de comprovação de que, por força da confiança depositada em determinado prestador de serviço, apenas ele está apto a atender os anseios do ente público.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Constata-se, dessa forma, que a escolha do notório especialista não ficará adstrita ao arbítrio do gestor público. A motivação para sua escolha será indispensável e para tanto, a confiança depositada no prestador de serviço torna-se de extrema relevância, assim, enfatizamos, pois, que a empresa juntou Atestados de Capacidade Técnica, subscritos pelo gestor.

Não obstante o entendimento acima, o qual nos filiamos, é importante destacar que a empresa contratada preenche as seguintes circunstâncias: a) os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas; b) os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e c) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

Analisada a possibilidade jurídica do processo, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da Lei Federal nº. 14.133/2021, haja vista que a notória especialização restou comprovada, considerando a documentação juntada aliada ao requisito da confiabilidade do gestor na empresa sob análise.

A contratação de serviços jurídicos pelo Poder Público é um tema controvertido. Uma corrente entende que deve precedido de regular processo licitatório e outra prega a inexigibilidade ante a impossibilidade de competição.

Pessoalmente, entendo que não há como estabelecer condições objetivas no processo de seleção, o que inviabiliza a concorrência a justificar a inexigibilidade na contratação.

Convém destacar, de início, que o Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SP, em caso concreto, se pronunciou pela impossibilidade de selecionar serviços

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

advocatórios via certame licitatório, como se observa pelo precedente relatado pelo Conselheiro Elias Farah. Processo n°. E - 1.062, aprovado pelo Conselho Federal, publicado no DJ de 16.11.1994, com a seguinte ementa:

“Os serviços advocatícios, na administração pública, são, quase sempre, predominantemente de natureza singular. Daí a inexigibilidade da licitação, pela inviabilidade da competição, em serviços considerados técnico-profissionais especializados”.

A jurisprudência dos Tribunais da Federação tem entendido que o trabalho intelectual do advogado, sendo de essência *intuitu personae*, dispensa licitação (Julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo, volume 184; volume 73, página 116).

A jurista **Maria Helena Fonseca de Souza Rolim**, no artigo - Inexigibilidade de Licitação Pública para contratação de advogado. Seleções jurídicas. Outubro de 1998, pág. 20, igualmente reconhece a inexigibilidade na contratação de serviços jurídicos, pela inviabilidade de competição, como se observa:

“A pergunta que se põe é: como licitar serviços jurídicos? Como, por meio de um certame com as características da licitação brasileira, escolher o profissional ou sociedade de profissionais que melhor defenderá determinados interesses em dada questão concreta? Qual o critério objetivo poderia servir para exame das propostas de todos aqueles que acudissem ao ato de convocação? A qualidade de advogado, sua idoneidade técnica, sua eficiência em determinado caso concreto, sua tese de defesa, sua competência profissional, sua experiência no ramo jurídico, podem ser medidas pelo preço? Como medir essa técnica? Como medir

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

a técnica daqueles que vão medir a técnica? Como garantir o mínimo possível de objetividade, indispensável ao certame licitatório?

Seria, na verdade, temerário abrir licitação para que advogado ou sociedade de advogados apresentassem propostas para elaboração de defesa em determinado caso concreto”.

Relevante ainda referenciar artigo intitulado “**A singularidade da advocacia e as ameaças às prerrogativas profissionais**” elaborado pelo professor Floriano de Azevedo Marques Neto¹ contendo os seguintes destaques:

“Dentre tantos aspectos relativos às prerrogativas da advocacia que vêm sendo afrontadas nos últimos tempos um se destaca. Trata-se da contratação de advogados pelo poder público. Muitas têm sido as ações penais e civis ajuizadas contra profissionais da advocacia pelo fato da sua contratação prescindir de licitação pública. Embora a posição do Supremo Tribunal Federal (veja-se HC 86198/PR, Min. Pertence; HC 72830/RO, Min. Velloso; RE 466.705/3, Min. Pertence) seja relativamente sedimentada sobre a inexigibilidade de licitação para contratação de advogado, multiplicam-se as iniciativas, principalmente do Ministério Público, de impugnar qualquer contratação direta de advogados. Tal situação não é aleatória. Tais iniciativas são movidas por três raciocínios, todos aviltantes à profissão. Um, há a aversão à advocacia liberal, autônoma e independente. Nesta linha de pensar, são freqüentes os posicionamentos que querem interditar que o Estado contrate a prestação de serviços jurídicos de profissionais que com ele não

¹Professor de Direito Administrativo da USP e advogado em São Paulo. Artigo encontrado no site: www.sbdp.org.br

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

possuam vínculo empregatício ou funcional. É o que chamo de ideologia da exclusividade da carreira pública, que se adotada acabaria por impedir que a Administração conte, em temas específicos complexos, com os melhores especialistas. Dois, há o viés de desqualificar a advocacia como um afazer impregnado do engenho e arte profissional. É o que chamo de tentativa de redução da advocacia a uma prestação vulgar, um bem fungível, uma atividade sem maiores predicados. Três, o mais artiloso dos móveis, há a tendência ao processo de retaliação contra a atuação do advogado.

São cada vez mais comuns os processos ajuizados por quem, atuando como parte numa ação civil pública ou numa ação de improbidade, se depara com um profissional aguerrido e, inconformado com a renhida demanda, retalha o profissional questionando os fundamentos de sua contratação. São muitos os advogados consagrados que, não obstante serem exemplo para os mais jovens, vêm sendo constrangidos a se defender em processos criminais ou em ações de improbidade pela singela razão de terem aceitado prestar serviços para o poder público.

O objetivo deste texto é demonstrar a absoluta falta de fundamento jurídico em se obrigar a licitação para contratação de advogados.

A licitação é um processo administrativo que objetiva assegurar que a Administração contrate a melhor proposta disponível no mercado e com respeito ao direito de todo administrado se candidatar, em igualdade de condições, a ser fornecedor do Estado (vide, neste sentido, art. 37, XXI, CF e art. 3º da Lei 8.666/93). A vantajosidade pressupõe que o bem ou serviço a ser adquirido possa ser oferecido de forma indiferente por

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

vários potenciais fornecedores. Isonomia, é sabido por todos, importa em não desigualar os iguais; pressupõe, pois, uniformidade de todos os interessados em face do objeto a ser fornecido. Não há que se falar em licitação quando: (a) o objeto a ser contratado é de tal forma impregnado pelas características pessoais do executor que não pode ser comparado com outro, de idêntica natureza, executado por terceiros; (b) as características subjetivas do executor são tais que se colocam como fator de descrímem suficiente para autorizar um tratamento desuniforme (lembramos que a isonomia se afirma no tratamento desigual na medida da desigualdade). Exatamente por isso a Constituição afasta a regra geral de licitar nos casos previstos na lei e esta (Lei 8666/93) prevê que a licitação não será sequer exigida se a competição for inviável, impossível, inapta a alcançar aqueles dois objetivos (ver art. 25, caput, Lei 8666/93). Igualmente por isso a lei prevê que os pareceres jurídicos e o patrocínio em causas judiciais ou administrativas são serviços técnicos profissionais especializados (art. 13, II e V) e que estes só serão licitáveis (preferencialmente por concurso) quando não for o caso de inexigência de licitação (art. 13, §1º). E, por fim, a mesma lei de licitações pressupõe inexigível a licitação quando estes serviços especializados tiverem natureza singular e forem contratados com profissionais de notória especialização (art. 25, II), a qual estará presente quando o conceito do profissional na sua área for tal que, per se, recomende sua contratação como “essencial e mais adequada para a plena satisfação do objeto do contrato” (art. 25, §1º).

Durante muito tempo a doutrina (me incluo) propugnou pela separação do juízo de

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

inexigibilidade em dois momentos: um primeiro que constata a singularidade do objeto (suas características intrínsecas afastadoras do dever de licitar) e um segundo, subsequente, no qual, já afastada a licitação, exigia-se que o futuro contratado fosse detentor de especialidade e notoriedade. Creio ser necessário rever este entendimento. Na verdade as duas dimensões (objetiva e subjetiva) são faces da mesma moeda. O que determina a inviabilidade de competição é o fato de que o objeto é de natureza singular exatamente porque ele há de ser executado por um profissional que, nos termos da lei, detenha um “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.”. Vale dizer, então, que o objeto é singular porque ele demanda a execução por notório especialista, e ele demanda este profissional exatamente porque é singular.

Com relação aos diferentes matizes de competição, vis a vis a modalidade ou tipo de licitação, identifico quatro níveis distintos em relação ao objeto a ser contratado.

Há objetos que, para além de não possuírem singularidade, são comuns.

São os tais “bens de prateleira”, aqueles absolutamente fungíveis. Para estes, desde a lei 10.520/02 a licitação poderá ser procedida na modalidade pregão, pois

tal objeto é aquele “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

pele edital por meio de especificações usuais no mercado” (art. 1º, Parágrafo único).

*Há outros objetos que não são singulares, nem comuns. São aqueles que poderíamos chamar de bens sob encomenda, **relativamente fungíveis** pois são cotejáveis, mas desenvolvidos para atendimento de uma solicitação específica. É o caso das obras e serviços de engenharia. Estes independem das características pessoais do executor (além do mínimo de capacitação), nem admitem variações no modo de executar com impacto significativo no resultado final. Para estes objetos, a licitação também é exigível e, conforme o valor, observará as modalidades habituais (art. 22, §§ 1º, 2º e 3º, Lei 8666/93).*

*Temos uma terceira classe de objetos, dotados de uma **singularidade objetiva**, intrínseca à sua natureza. São aqueles de natureza técnica ou científica que os peculiariza ou de natureza predominantemente intelectual ou que admitam variações de execução com repercussões significativas no resultado final. Para estes, a lei 8666/93 prevê ou a adoção da modalidade convite, ou, nas outras modalidades, o tipo de melhor técnica ou de técnica e preço (art. 13, §1º, 22, §4º, e art. 46).*

*Por fim, temos uma última espécie de objetos contratáveis pela Administração, na qual se encaixa a contratação de advogados. São aqueles objetos dotados de uma **singularidade subjetiva**, ou seja, aqueles cuja contratação só faz sentido em virtude das características subjetivas do executor. O parecer do jurista, a sustentação oral do grande tribuno, o patrocínio do advogado afamado são objetos que se caracterizam especificamente pelos atributos do seu executor. Uma sustentação oral é atividade para a qual está*

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

habilitado qualquer advogado inscrito na OAB. Porém ninguém diria ser irrelevante a pessoa de quem sobe à tribuna para sustentar. Opinar sobre um assunto jurídico tampouco é objetivamente fazer inacessível. Mas o jurista notório produz um objeto (parecer) inigualável (ainda que vários o façam). Para estes objetos o procedimento previsto na lei é um só: a inexigibilidade de licitação.

Na contratação de advogado, a licitação será inexigível porque a advocacia não se exerce dissociada da pessoa do advogado, da relação de confiança que se estabelece entre constituinte e constituído. Neste sentido, impecável a decisão do então Ministro Carlos Velloso mostrando a incompatibilidade entre a confiança inerente à advocacia e a impessoalidade do processo licitatório (ver HC 72830/RO). Não é por outra razão que o Código de Ética da Advocacia (art. 15) obriga que o mandato seja outorgado individualmente aos advogados, mesmo quando reunidos em sociedade. Tal nexos de confiança é indissociável da pessoa do advogado, o que torna o resultado da advocacia um objeto subjetivamente singularizado.

Sendo o objeto singular, ele é impassível de comparação, de cotejo. E sendo assim, não se põe viável a competição (salvo se ela se travestir de mero simulacro, de pantomima, de simulação). E a competição entre advogados é impossível por vários motivos.

Primeiro, porque serviços de advocacia não permitem aferir, objetivamente, a vantajosidade entre propostas. A uma porque o aspecto subjetivo, vimos, é predominante. A duas, porque os critérios de julgamento serão impregnados de características prenches de pessoalidade como a

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

segurança do profissional, a honorabilidade deste, o respeito granjeado no meio, a reputação, seu poder de convencimento, enfim, um plexo de características relevantíssimas na escolha do advogado, mas de objetivação impossível num edital (interditando o julgamento objetivo referido no art. 3º da lei de licitações).

Depois, porque é antípoda à profissão a disputa baseada no menor preço.

Diz expressamente o Código de Ética (art. 5º) que “o exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização”. Não existe nada mais mercantil do que a disputa, numa licitação, pelo contrato mediante oferta do menor valor de honorários.

Terceiro, não há competição porque não se pode comparar objetos dotados de singularidade. Mormente não se pode comparar tais objetos a priori, antes da contratação (como sói ser na licitação). Como julgar objetivamente qual é o melhor parecer entre vários antes do mesmo estar pronto? Como julgar a proposta mais vantajosa para patrocínio numa causa sem que a defesa esteja concluída? Como decidir pela melhor sustentação oral antes da peroração? A inviabilidade, repito, está no fato de que a decisão de quem contratar se baseará na confiança depositada no profissional em virtude, dizeres da lei, do conceito do profissional no seu campo decorrente de desempenho anterior (art. 25, §1º). Não se pode falar em julgamento técnico. Veja-se desde logo que a lei, ao prever o julgamento técnico não faz referência alguma à advocacia (art. 45, caput).

Depois, o julgamento técnico também exige uma objetividade (art. 46, I) que no caso dos serviços de advogado será impossível. Por fim, lembremos

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

que os Tribunais de Contas (veja-se, por exemplo, a Súmula 22 do TCE-SP) têm hostilizado julgamentos técnicos baseados predominante ou exclusivamente na capacidade técnica (experiência anterior) do proponente. O que, vimos, é exatamente o fator central na escolha - pelo público ou pelo particular - do advogado a quem confiar um cometimento.

Tenho claro haver uma incompatibilidade entre o dever de licitar e a contratação de advogados. Isso, óbvio, não importa dizer que eventuais abusos ou desmandos não possam ser controlados. Devem sê-lo, seja no âmbito da ética profissional, seja pelos órgãos de controle.

O que desejei ressaltar é que a tese da obrigatoriedade de submeter a contratação de advogado a certame licitatório atende a interesses secundários em grande medida voltados a aviltar a advocacia. Não se trata, insisto, de um entendimento isolado ou dirigido a coibir abusos. Trata-se, isso sim, de uma estratégia deliberada para, a um só tempo, aviltar a advocacia (transformando-a num serviço vulgar, fungível, a ser contratado pelo menor preço na bacia das almas) e a constranger a atuação dos advogados, mormente os especializados na lida do direito público, mantendo sobre eles uma permanente espada, sempre pronta a ser baixada caso sua atuação crie incômodos, sempre que a orientação ou patrocínio do poder e do agente públicos sirvam de óbice a interesses corporativos ou pessoais. Quando isso se verifica, colocam-se à prova as prerrogativas profissionais. Mais ainda: está a prova a própria existência da advocacia exercida com liberdade, autonomia, dedicação e sem mercancia, como manda o nosso Estatuto.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Por outro lado, a Súmula nº. 39 do TCU dá a razão pela qual não é possível contratar advogado para o patrocínio de causa judicial através do certame licitatório. Ela deixa claro que a contratação sem licitação com profissionais especializado se justifica quando se trata de serviço incomum, capaz de exigir na seleção do executor de *confiança um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios de qualificação inerentes ao processo de licitação.*

Assim, a contratação de profissional de ramo das ciências jurídicas pelo Poder Público, atrai um componente adicional em sua formalização: **A confiança.** Essa discricionariedade, não contamina a legalidade da contratação e nem sugere favorecimento, estando, pois, em perfeita sintonia com o pronunciamento doutrinário e jurisprudencial, como se pode observar pelo voto do Ministro *Carlos Velloso*, ao relatar o RHC nº. 72.830-8, julgando matéria idêntica a ora em debate:

“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 não sabe conceituar valores. O mesmo pode ser dito em relação ao Advogado, que tem por missão defender interesses do Estado, que tem por missão a defesa da res pública.”

Neste julgado o STF evidenciou que:

“(...) licita a contratação de advogado por dispensa de licitação, ressaltando a enaltecendo inclusive a “singularidade da prestação de serviço

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

intelectual ministrada pelo advogado, por tratar-se de prestação de serviços personalíssima...(..)”

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal tornou cristalino que a contratação direta de profissional da advocacia não agride o sistema Constitucional inscrito no inciso XXI, artigo 37.

O citado precedente por derivar de interpretação da Constituição possui força vinculante na esteira do disposto no artigo 187² do RISTF.

Por outro lado, deve-se considerar o contido no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e Código de Ética dos profissionais do direito, que vedam, expressamente, a mercantilização da profissão ou aviltamento de valores dos honorários advocatícios.

Como contribuição ao debate, oportuno apontar elucidativo trabalho da jurista *Alice Maria Gonzales Borges*³, que aborda com profundidade e percuciência, sem perder a objetividade, o tema em análise:

“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), como conciliar tais princípios com a participação de advogados, concorrendo com outros Advogados em uma licitação de menor preço, nos moldes dos arts. 45, I e § 2º da Lei 8.666/93?

Também resulta inviável, pelos mesmos princípios, a participação de escritórios de

² Artigo 187 (RISTF): A partir da publicação do acórdão, por suas conclusões e ementa, no Diário da Justiça da União, a interpretação nele fixada terá força vinculante para todos os efeitos.

³Artigo – Licitação para contratação de serviços profissionais de advocacia. Boletim Jurídico – Administração Municipal, ano 1996, pág. 07 – editado em Salvador/BA.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

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 Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil editou duas súmulas dispondo sobre a inexigibilidade de procedimento licitatório para a contratação de serviços advocatícios por parte da Administração Pública. As súmulas foram aprovadas na sessão plenária da OAB de setembro de 2012.

A inviabilidade da competição decorre, conforme o texto da primeira súmula, em razão da singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição dos serviços.

Já a segunda súmula prevê que não pode ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público. As súmulas do Pleno da OAB funcionam como uma determinação de conduta à classe da advocacia. Eis o contido nos respectivos enunciados:

SÚMULA N. 04/2012/COP

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.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

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.”

SÚMULA N. 05/2012/COP

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. 05/2012/COP, com o seguinte enunciado: “ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).”

Assim, inviável a competição.

Por outro lado, analisando o *curriculum* da empresa observo que a mesma presta serviços jurídicos ao Poder Público Municipal desde o ano de 1992, ou seja,

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

há exatos 32 (trinta e dois) anos, sendo que a banca advocatícia é composta por advogados de reconhecida atuação na área pública.

Por derradeiro, em consultas ao sítio do TCM-PA comprovou-se que os contratos firmados da empresa com o Poder Público Municipal desde 1992 foram na modalidade inexigibilidade e regularmente cadastrados junto aquela Corte de Contas dos Municípios.

Dessa forma, reconhecesse a singularidade dos profissionais, na exata definição do festejado *Celso Antônio Bandeira de Mello*⁴, que defende:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento 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 individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito A ou pelos sujeitos B ou C, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação.

⁴ Curso de Direito Administrativo, 8ª edição, Editora Malheiros, ano 1996, pág. 332

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso.

Há, pois, nisto, também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata.”

Há outros aspectos a ser avaliado.

A Resolução CNMP 36/2016 afirma que:

“A contratação direta de advogado ou escritório de advocacia por ente público, por ineligibilidade de licitação, por si só, não constitui ato ilícito ou improbo, 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”

Em julgados recentes, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela licitude de contratação de escritório de advocacia por meio de processo de inexigibilidade de licitação. 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 seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

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-SC, relator Mnistro ROBERTO BARROSO, julgado pela Primeira Turma em 26/08/14).

“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 possuíam notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ilegalidade inexistente. Fato atípico”. (Inq 3077-AL, relator Mnistro DIAS TOFFOLI)

O Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADC 45 concluiu pela Constitucionalidade na contratação de advogado com inexigibilidade e/ou dispensa de licitação. Vejamos a matéria⁵:

DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

STF forma maioria para dispensa de licitação na contratação de advogados

O Plenário do Supremo Tribunal Federal formou maioria para dar parcial provimento a ação

⁵<https://www.conjur.com.br/2020-out-23/stf-forma-maioria-dispensa-licitacao-contratacao-advogados>

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

declaratória de constitucionalidade que trata da inexigibilidade de licitação para contratação de advogados por entes públicos. A ADC foi proposta pelo Conselho Federal da OAB.

O relator do caso, ministro Luís Roberto Barroso, propôs a seguinte tese:

"São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado".

O julgamento acontece no Plenário virtual e se encerra no fim desta sexta-feira (23/10). Seis ministros acompanham o voto do relator: Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli. Segundo a OAB, apesar da literalidade de dispositivos da lei de licitações (Lei 8.666/93), ainda há "controvérsias judiciais em diversas jurisdições do país, ao passo em que os advogados que contratam com a Administração sofrem reiteradamente condenações por improbidade administrativa".

Por isso, entende que se faz "indispensável a declaração (...) da plena aplicabilidade da norma, a fim de revitalizar o seu caráter coercitivo e restabelecer a segurança jurídica, impedindo que as imputações de improbidade administrativa causem a inaplicabilidade dos dispositivos".

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

O ministro Barroso, ao invocar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição, identificou que há expressa autorização constitucional para o legislador ordinário criar hipóteses de dispensa de licitação. Segundo o dispositivo, "ressalvados os casos especificados na legislação", a Administração deve contratar por meio de processo licitatório.

A Lei Federal 14.039/2020 estabeleceu de modo incontroverso a singularidade dos serviços profissionais de advocacia (artigo 1º acresceu o artigo 3º-A na Lei Federal 8.906/1994 (Estatuto da OAB)).

IV - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Passamos a análise da observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 72 da Lei Federal n.º 14.133/2021, assim dispõe:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Assim, passamos a verificar se o procedimento em análise obedece aos comandos legais supracitados.

V - DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E EXAME JURÍDICO DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS

Conforme documentos anexos, tem-se que o procedimento se encontra instruído com os documentos exigidos pela Lei Federal nº. 14.133/2021.

Salienta-se que o Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela Administração Pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Quanto a pesquisa de preços, foi executada de acordo com as normas, posto que foi juntado relatório estruturado com base nos valores praticados para o mesmo objeto a partir das cotações devidamente subscritas pela servidora identificada nos autos.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração Pública, cabe a essa assessoria jurídica orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

VI - PARECER JURÍDICO E PARECERES TÉCNICOS

O inciso III, do artigo 72 da Lei Federal nº. 14.133/2021 faz alusão à instrução do processo de contratação direta, por inexigibilidade, também a parecer jurídico e pareceres técnicos. Nesse sentido, trazemos abaixo o seguinte entendimento doutrinário:

Quanto à necessidade de pareceres técnicos, colho o ensejo para aludir ao seguinte excerto da obra Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n.º 14.133/2022. O segundo ponto diz respeito à ausência de 'discricionariedade pura' quanto à elaboração de pareceres técnicos para instrução da contratação direta. Assim como ocorre no inciso I, a cujos comentários direcionamos o leitor, deverá ser juntado o parecer técnico salvo quando incompatível ou desnecessário com a hipótese de contratação direta a que se trata, não sendo um ato de vontade, uma 'facultatividade', a 'opção' por

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

exigir ou não tal parecer. Por exemplo, uma contratação direta por dispensa de bens de valor inferior a R\$50.000,00 não necessita de parecer técnico para configuração dos requisitos, desde que a pesquisa de preços siga os ditames legais - nessa situação não será 'o caso' de juntar aos autos tal parecer técnico. Entretanto, para aquisição de imóvel que represente a única opção viável para a Administração por razões de instalações ou localização, o parecer mostra-se indispensável, já que se trata de circunstância não autoexplicativa, ou seja, não perceptível 'a olho nu'. Se as circunstâncias de fato não dispensarem de plano a elaboração de pareceres técnicos, estes deverão ser feitos e juntados, independentemente da 'conveniência' ou da vontade do gestor respectivo, mas a partir de sua avaliação técnica. (SARAI, Leandro (org.), Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei Federal n.º 14.133/2021, comentada por Advogados Públicos, São Paulo, 2021, Editora Jus Podium, p.868).

Neste caso, a contratação perfaz um valor superior, sendo necessário o parecer.

O artigo 72, inciso IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei Federal n.º 14.133/2021:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada de despacho emitido por servidor público competente, atestando a existência de crédito orçamentário.

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei Federal nº. 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade. Tais quesitos, segundo os incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira e os autos foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa.

O artigo 72, incisos VI e VII, da Lei Federal n.º 14.133/2021 estabelecem a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

O artigo 72, inciso VIII, da Lei Federal n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente.

Atente-se, também, para a exigência e necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da obrigatoriedade constante no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina que **“o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”**.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei Federal n.º 14.133/2021 que assim dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, §único e 94 da Lei Federal n.º 14.133/2021).

Quanto a minuta do contrato juntada aos autos, está em consonância com aos requisitos insculpidos no art. 92 da Lei de Licitações.

VII - CONCLUSÃO

Ressaltamos que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo do gestor.

Diante do exposto, APROVAMOS A MINUTA DO CONTRATO DE INEXIGIBILIDADE nos termos do artigo 74, inciso III, alínea “c” da Lei Federal n.º 14.133/2021, a ser

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

firmado com INOCÊNCIO COÊLHO JR - CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA S/C,
inscrita no CNPJ nº. 04.254.758/0001-07, por inexigibilidade de licitação.

Verificamos que quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal ao prosseguimento do procedimento de inexigibilidade para a pretendida contratação, desde que seguidas as orientações acima, na forma da Minuta, Termo de Referência e anexos, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

É o PARECER, que submetemos à consideração da Autoridade superior.

S. M. J.

Anapu/PA, 04 de fevereiro de 2025.



CAROL IARLA LEAL LEITE
Assessora Jurídica da Secretaria Municipal de Educação de ANAPU/PA
OAB/PA nº. 13.402