PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025010302-CMTA
INEXIGIBILIDADE Nº 002/2025-CMTA
INTERESSADO: Câmara Municipal de Terra Alta

PARECER JURÍDICO Nº 002/2025/CMTA

INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS E ESPECIALIZADOS. ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. MINUTA DO CONTRATO. PRESENTE CLÁUSULAS NECESSÁRIAS. RECOMENDAÇÃO POR APROVAÇÃO E PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de emissão de parecer a respeito da viabilidade legal da **CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA** a esta Câmara Municipal, sem a necessidade de processo licitatório (via Inexigibilidade de Licitação) e a respeito da legalidade da minuta contratual.

A matéria é trazida à apreciação técnico-jurídica para cumprimento do *caput* e do §1° do artigo 53 c/c inciso III do art. 72, ambos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021).

É o relatório, passamos ao opinativo.

2. DO PARECER

2.1 Inexigibilidade

Para Administração Pública, adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa vedando a contratação de qualquer particular sem a demonstração de que seja o melhor para o interesse público. Possui também a finalidade de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial à licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/21. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

> **Art. 37**. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> [...]
> **XXI - ressalvados os casos especificados na legislação,** as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Destacou-se).

Depreende-se da leitura do dispositivo constitucional a existência de exceção à regra geral de contratação mediante procedimento licitatório público ao possibilitar a contratação direta em *"...casos especificados na legislação..."*.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos seguindo, logicamente, os ditames constitucionais, preceitua como regra geral o procedimento licitatório à contratação de obras e serviços; alienações, concessões, permissões e locações pela Administração Pública e, como exceção, as hipóteses previstas na própria lei.

As exceções previstas na Lei nº 14.133/21 estão consignadas nos artigos 74 e 75. Para o presente caso, cabe analisarmos o artigo 74 da mencionada lei, que trata sobre a inexigibilidade de licitação e assim dispõem:

> **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:** (Grifo nosso)

Os serviços técnicos elencados no artigo 13 da lei são: (a) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; (b) pareceres, perícias e avaliações em geral; **(c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;** (d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; **(e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas**; (f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; (g) restauração de obras de arte e bens de valor histórico; (h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso.

Portanto, a legislação autoriza a contratação direta por inexigibilidade de licitação de profissional ou empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para emissão de pareceres, assessoria ou consultorias técnicas.

É imperioso ressaltar que a autorização de contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no artigo 74 da Lei nº 14.133/21 determina que o serviço técnico especializado seja executado por profissional de **notória especialização.**

O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2012) conceitua estes dois requisitos da seguinte maneira:

> A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceituo deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. [...] Além dessas características, impõem a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprios do executor. Correta, portanto, a observação de que "singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidadae, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização." (CARVALHO FILHO, 2012, fls. 269/270)[1]

Assim, **a prestação de serviços advocatícios, o qual envolve assessoria, consultoria e direção jurídica, bem como patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas,** encaixa-se perfeitamente em um serviço técnico especializado de natureza singular, pois consiste no trabalho intelectual do advogado, ligado à sua capacitação profissional.

Ressalta-se que o artigo 3º-A da Lei nº 8.906/1994 determina que os serviços advocatícios *"... são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei"*, com base no artigo 3º-A da Lei nº 8.906/1994.

Acerca da notória especialização do profissional ou da empresa a ser contratada, o parágrafo único do artigo 3º-A da Lei nº 8.906/1994, versa que:

> Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Em decorrência da complexidade ou da relevância dos serviços jurídicos a serem desenvolvidos, requer a contratação de profissional de reconhecida competência e especialização na área do direito público, em consonância com o que prevê o §3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/21, vejamos:

> **Art. 74** (...).
> § 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de

---

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587/2012. São Paulo: Atlas, 2012. Fls. 269/270.

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.

Diante das peculiaridades da prestação de serviço de advocacia, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) sedimentou o seguinte entendimento:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC, ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DE EXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.
> (...)
> **4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.**
>
> **5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).**
> **6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.**
> 7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa. (REsp 1192332/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe 19/12/2013). (Destacou-se.)

Como bem destacado pelo Ministro Napoleão Maia, a utilização do processo licitatório é inviável para escolher o melhor prestador de serviços de advocatícios. A própria atividade não pode gerar este tipo de disputa, pois ocasionaria um processo de mercantilização da profissão, o que é vedado pelo artigo 5º do Código de Ética e Disciplina da OAB (Resolução

nº 02/2015 – CFOAB), vejamos: *"Art. 5º - O exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização"*.

Assim, não há condições do advogado participar de procedimento licitatório sem deixar de atender as regras do Estatuto e do Código de Ética.

Por fim, conclui-se que a **prestação de serviços de advocacia, assessoria e consultoria jurídica** a esta Câmara Municipal, sem a necessidade de processo licitatório, é viável.

2.2 Minuta do Contrato

Sobre os contratos celebrados pela Administração Pública, a doutrina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) afirma que:

> A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. (DI PIETRO, 2014, fls. 300)[2].

Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a Administração Pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presente a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais à atuação da Administração. O que realmente os diferencia **"É a participação da Administração, derrogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo." (MEIRELLES, 2012, fls. 226)**[3]

Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto, são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus;* dentre outras.

---

[2] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014. pág. 300.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.

Entretanto, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta.* Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a Administração Pública.

Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao **Processo Administrativo nº 2025010302-CMTA**, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e o aplicar as normas do regime jurídico, dentre elas a Lei nº 14.133/21.

A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato referente ao **Processo Administrativo nº 2025010302-CMTA**, contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da Lei nº 14.133/21.

Assim, observadas as normas citadas e verificadas a presença das cláusulas necessárias do contrato, pode ser dado prosseguimento ao processo de contratação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, observadas as recomendações acima citadas, entende esta Assessoria Jurídica Legislativa pela possibilidade/viabilidade da contratação direta por Inexigibilidade de Licitação, via **Inexigibilidade nº 002/2025-CMTA**, ante a comprovação dos requisitos para a sua concretização, com fundamento no artigo 74, inciso III, "c" e "e" da Lei nº 14.133/2021. Bem como entende que foram preenchidas as exigências legais previstas no artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, ou seja, a minuta do contrato possui total legalidade, devendo retornar o processo ao Agente de Contratação para as providências cabíveis.

Por derradeiro, esclarecemos que o presente exame fora baseado na documentação constante nos autos, até a presente data, atentando-se somente a análise jurídica, cabendo a análise técnica aos Departamentos competentes.

Ressaltamos o caráter meramente opinativo deste parecer, respeitando o poder soberano do Titular desta Casa Legislativa, caso entenda de forma diversa para melhor atender ao interesse público.

É o parecer,
Salvo melhor juízo.
Terra Alta/PA, 08 de Janeiro de 2025.

LUARA CLICIA PINHEIRO DA SILVA
OAB/PA nº 37.594

CAMARA MUNICIPAL DE TERRA ALTA:34822809000110

Assinado digitalmente por CAMARA MUNICIPAL DE TERRA ALTA:34822809000110

LUARA CLICIA PINHEIRO DA SILVA

Assinado de forma digital por LUARA CLICIA PINHEIRO DA SILVA