

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER/PGM/RDC-PA Nº 080/2025**

Redenção-PA, data da assinatura digital.

**Expediente** : Ofício nº 03/2025  
**Origem** : Secretaria Municipal de Administração – Semad  
**Requisitante** : Departamento de Licitação  
**Assunto** : Parecer Jurídico  
**Processo** : Processo Licitatório nº 003/2025 – Inexigibilidade nº 001/2025  
**Objeto** : Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria jurídica na área de licitações e contratos, fase interna e externa, em todas as modalidades, nos processos de contratação direta, bem como em procedimentos auxiliares de licitações e contratações, visando atender às necessidades do Município de Redenção – PA  
**Valor** : R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais)  
**Assunto** : Carneiro e Roldão Sociedade de Advogados, CNPJ 55.193.257/0001-07

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. ASSESSORIAS OU CONSULTORIAS TÉCNICA (ART. 74, III, C, LEI 14.133/21). POSSIBILIDADE JURÍDICO-LEGAL-CONTRATUAL. AUTOS FÁTICO-DOCUMENTAL DEVIDAMENTE INSTRUÍDO. APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES.

**I. DA DOCUMENTAÇÃO**

Fls.	Descrição
1	Capa
2	Solicitação de contratação
3	Designação de Fiscal de Contrato
4-5	Documento de Formalização de Demanda (DFD)
6-10	ETP
11	Proposta
12	Pedido de autorização ao Prefeito Municipal
13	Autorização ao Prefeito Municipal
14-15	Designação do Gestor de Contrato
16	Termo de compromisso do Gestor de Contrato
17	Solicitação de dotação orçamentária
18	Apresentação de dotação orçamentária
19-21	Termo de compromisso do Fiscal de Contrato
22-26	Justificativa da Contratação
27-35	Contrato Administrativo nº 25-0113-002, Altamira-PA, R\$ 480.000,00



**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

36-41	Contrato Administrativo nº 20250001, Capanema-PA, R\$ 600.000,00
42-61	Contrato Administrativo nº 20250004, Mupiranga-PA, R\$ 720.000,00
62-75	Contrato Administrativo nº 0009ª/2025-PMON, Ourilândia-PA, R\$ 660.000,00
76-92	Documentação empresarial da pretensa Contratada e certidões
93-135	Atestados de capacidade técnica e demais comprovações técnicas
135	Autuaçãoção
136	Encaminhamento do processo
137-141	Minuta do Contrato
142	Ofício nº 03/2025 (encaminhamento à PGM)
143	Termo de ratificação de inexigibilidade de licitação Processo Licitatório nº 003/2025

**II. PREAMBULANTEMENTE**

É válido destacar que, nos termos do art. 19, inciso VII, da Lei Complementar Municipal nº 130/23, compete ao Procurador Municipal apreciar previamente os processos de licitação, as minutas de contratos, convênios, acordos e demais atos relativos a obrigações assumidas pelos órgãos da Administração Direta e Indireta. Em igual sentido, o art. 53 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos indica a necessidade de um controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Assim, o exame jurídico das minutas de editais de licitações, bem como das minutas de contratos, acordos e convênios, é um exame prévio que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica ou mercadológica. Este parecer se restringe, portanto, ao esclarecimento estritamente jurídico *in abstracto*, exarado a partir dos documentos encaminhados e tem por base as informações prestadas pelos órgãos competentes, abstendo-se de analisar quaisquer aspectos técnicos, quantitativos, qualitativos, econômico-financeiros, orçamentários, contábeis, operacionais ou administrativos que competem à Controladoria do Município (Memorando 321/2022/PGM), nos termos do art. 83, § 3º do Decreto Municipal nº 018/2024.

Art. 83. *Omissis.*

§ 3º. A análise levada a efeito pelo órgão jurídico terá natureza jurídica e não comportará avaliação técnica, administrativa ou operacional ou juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a deflagração do processo licitatório ou decisões administrativas nele proferidas, aí incluídos o conteúdo técnico das especificações, de qualificação técnica, econômico-financeira e de formação de preços, devendo o parecer se limitar a verificar o cumprimento do princípio da motivação e a existência de justificativas.

Ainda preliminarmente, ressalta-se que o objeto do presente parecer diz respeito exclusivamente à questão de legalidade a ser avaliada, não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária da autoridade competente. Além disso, é oportuno lembrar que o parecer jurídico possui caráter informativo e natureza opinativa, com o objetivo de sugerir providências

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

preventivas, fornecendo ao gestor uma opinião técnica sobre o objeto de consulta.

**III. RELATÓRIO**

Trata-se de processo de inexigibilidade de licitação para fins de “*Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria jurídica na área de licitações e contratos, fase interna e externa, em todas as modalidades, nos processos de contratação direta, bem como em procedimentos auxiliares de licitações e contratações, visando atender às necessidades do Município de Redenção – PA*”.

Busca a Administração a contratação do escritório *Carneiro e Roldão Sociedade de Advogados*, CNPJ 55.193.257/0001-07, para auxiliar e atuar junto ao Departamento de Licitação, pelo prazo de 12 (doze) meses, pelo valor de R\$ 360.000,00, com a assessoria/consultoria e auxílio técnico-jurídico na preparação dos processos licitatórios e suas contratações diretas, bem como nos contratos administrativos.

Dessa forma, a presente manifestação jurídica visa analisar os aspectos que envolvem a exegese do art. 74, inciso III, “c”, da Lei nº 14.133/2021, buscando definir os requisitos para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

É o breve relatório.

**IV. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

As contratações da Administração de todas as esferas de governo devem ser feitas por meio de licitação pública (CF, art. 37, XXI). Porque a Administração obedece ao princípio da legalidade, a Constituição atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratações (CF, art. 22, XXVII). Essa competência privativa foi exercida com a Lei nº 14.133, de 2021, que revogou a Lei nº 8.666, de 1993. Aplica-se, pois, a Lei nº 14.133, de 2021, aos autos.

A não realização de licitação, também pelo dispositivo constitucional acima aludido, pode acontecer, mediante casos ressalvados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

Nesse sentido, a Lei 14.133/21, trouxe em seu art. 74, III, a inexigibilidade de licitação em casos especiais, assim:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;



## **PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos 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 de 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;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 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 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.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Observa-se, desta forma, que a exclusão da exigência de comprovação de singularidade do objeto não é um mero acidente ou casualidade, mas constitui-se em verdadeira política legislativa, que tem o claro propósito de autorizar a contratação direta de serviços técnicos

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

profissionais especializados independentemente de prova de eventual singularidade do objeto.

Sem embargo, parte da doutrina especializada ainda permanece se utilizando dos conceitos elaborados na legislação anterior, para defender que a contratação direta com fulcro no art. 74, III, da Lei nº 14.133/21 exige a comprovação da singularidade do serviço.

Luciano Taques Ghignone e Rita Tourinho<sup>1</sup>, por exemplo, ao discorrerem especificamente em relação à contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, asseveram ser a singularidade um requisito implícito na Lei nº 14.133/21:

*“Por essa razão, sempre será necessário averiguar se a competição é possível e, para isso, não há como se fugir à identificação do objeto contratual, de forma que a avaliação da singularidade do objeto é condição incontornável para a averiguação da possibilidade de competição, encontre-se ou não aquela expressamente prevista como requisito legal para a inexigibilidade.*

*Não se ignora a ausência do termo “singular” na redação do art. 74, III, da Lei no 14.133/2021 como requisito para a contratação por inexigibilidade de licitação. Porém, não se vislumbra como se separar a notória especialização do prestador do serviço do caráter único (singular) da demanda da Administração Pública. Para que haja a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, faz-se necessária a especialidade da demanda a ser suprida por um profissional cuja especialização seja essencial ao seu atendimento. Sem uma demanda especial, ou seja, singular, a exigência de notória especialização não se sustenta, o que volta a atrair a licitação por técnica e preço.*

*Para a contratação por inexigibilidade, é preciso que o serviço apresente singularidade tal, que necessite de resposta específica, que somente poderá ser fornecida por profissional com notória especialização para aquela matéria, não comportando a contratação resultante de processo licitatório impessoal. Há obrigatoriedade de se demonstrar a compatibilidade da formação do profissional contratado em relação as especificações do serviço demandado pela Administração. Logo, a singularidade do serviço é característica implícita, necessária à avaliação da notória especialização do profissional a ser contratado para atender a demanda da Administração Pública.”*

No mesmo sentido, Joel de Menezes Niehbur<sup>2</sup>, Ricardo Alexandre Sampaio<sup>3</sup>, Francisco Sérgio Maia Alves<sup>4</sup>.

Afastando-se da corrente que pugna pela comprovação da singularidade do objeto, Jacoby

---

<sup>1</sup> GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº, 2022, vol. 83, p. 87.

<sup>2</sup> NIEBHUR, Joel. “A polêmica da singularidade como condição para a inexigibilidade de licitação que visa à contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual.” Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-acontratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>

<sup>3</sup> Disponível em: <https://zenite.blog.br/so-e-inexigivel-a-licitacao-para-o-que-e-singular/>

<sup>4</sup> ALVES, Francisco Sérgio Maia. Lei de Licitações e Contratos Comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 243.

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Fernandes<sup>5</sup> afirma que a escolha do prestador de serviço está no âmbito do poder discricionário do gestor público, cabendo a este agente estatal comprovar que sua escolha recaiu entre um dos vários prestadores de serviço que detêm notória especialização em sua área de atuação. O que tornará a licitação inexigível é a comprovação de que há maior grau de **confiança** neste prestador a ponto de entender que nenhum outro, mesmo aqueles também detentores de notória especialização, poderia suprir a necessidade da Administração Pública. Eis suas conclusões:

*“Portanto, a conclusão a que se chega é que, mesmo não mais sendo a singularidade do objeto requisito essencial da contratação, não foi generalizada a contratação de notórios especialistas. Satisfeitos os demais requisitos exigidos expressamente em lei, a motivação do ato deve evidenciar por que o gestor público considera que uma empresa ou profissional, já notório especialista nos termos da lei, é ‘essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’.*

[...]

*A exigência da lei ficou agora mais clara e objetiva; sai da discussão de singular, que poderia até ser sinônimo de único no mundo, para uma discussão de confiar que uma empresa ou um profissional é o mais adequado para a execução do serviço.”*

Este também o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 669.347/SP:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021. CARÁTER INTELECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.*

*1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos.*

*2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021).*

*3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta.*

*4. Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado.*

*5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público.*

*6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993.*

*7. Agravo regimental desprovido.” (grifo nosso)*

<sup>5</sup> LUIZA, Ana; ULISSES, Jorge; FERNANDES, Murilo Jacoby. Contratação Direta sem Licitação na Nova de Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021, 141.



**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

No mesmo sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Habeas Corpus nº 714.064/SP:

*“PENAL. PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. DISPENSA INDEVIDADE DE LICITAÇÃO E PECULATO. TRANCAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRESENÇA DE ELEMENTOS MÍNIMOS A EMBASAR A EXORDIAL ACUSATÓRIA QUE, ADEMAIS, ATENDE AOS REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. PRESENÇA DE JUSTA CAUSA DA PERSECUÇÃO PENAL. PARECER MINISTERIAL PELA CONTINUIDADE DA AÇÃO PENAL.*

*I - A Terceira Seção desta Corte, seguindo entendimento firmado pela Primeira Turma do col. Pretório Excelso, sedimentou orientação no sentido de não admitir habeas corpus em substituição ao recurso adequado, situação que implica o não conhecimento da impetração, ressalvados casos excepcionais em que, configurada flagrante ilegalidade apta a gerar constrangimento ilegal, seja possível a concessão da ordem de ofício.*

*II - Cumpre asseverar a impossibilidade deste Sodalício analisar alegação não submetida previamente ao Tribunal a quo, sob pena de indevida supressão de instância. Dessarte, verifica-se da leitura do acórdão recorrido que tese de que não se pode confundir a responsabilidade do ordenador de despesa com a de consultor jurídico, ora paciente, não foi objeto de debate pela Corte de origem, o que obsta o conhecimento por este Tribunal. Precedentes.*

*III - O trancamento da ação penal constitui medida de exceção, justificada apenas quando comprovadas, de plano, sem necessidade de análise aprofundada de fatos e provas, inépcia da exordial acusatória, atipicidade da conduta, presença de causa de extinção de punibilidade ou ausência de indícios mínimos de autoria ou de prova de materialidade. No que concerne à justa causa, ressalte-se que o trancamento da ação somente se justifica se configurada, de plano, por meio de prova pré-constituída, diga-se, a inviabilidade da persecução penal.*

*IV - In casu, verifica-se que a Corte invocou fundamentos para determinar o prosseguimento da ação penal pela suposta prática dos delitos previstos no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 e 312 do CP que estão em sintonia com o entendimento deste Sodalício cuja jurisprudência se consolidou no sentido de que, ainda que o art. 74, inc. III, da Lei n. 14.133/2021 tenha suprimido a exigência de singularidade do serviço de advocacia, é necessária a comprovação da notória especialização do agente contratado, o que não ocorreu no presente caso. Com efeito, colhe-se do acórdão recorrido que "a denúncia descreve o dolo específico relativo ao crime previsto no artigo 89 da Lei nº. 8.666/93 ao mencionar que os recorridos concorreram para a dispensa indevida de licitação, sob o fundamento de notória especialização do profissional (artigo 25, inciso II, daquela Lei Extravagante), muito embora o escritório de advocacia contratado não contasse com tal característica" (fl. 49).*

*V - Outrossim, verifica-se que a exordial acusatória atende aos requisitos previstos no art. 41 do CPP, na medida em que descreve de forma bastante minudente a conduta do paciente e corréus da ação penal, além de demonstrar o elemento subjetivo dos tipos penais e a existência de prejuízo ao erário, conforme exigência deste Sodalício. Assim, para se entender de forma contrária, ainda mais nessa fase processual, seria necessária indevida incursão no acervo fático-probatório dos autos, providência incompatível com a via eleita. Precedentes. Habeas Corpus não conhecido.” (grifo nosso)*

A partir da constatação de que a novel legislação não mais exige o requisito da singularidade,

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Jacoby Fernandes<sup>6</sup> anota a impossibilidade de adoção, em sua inteireza e sem maiores cautelas, dos precedentes elaborados com base na Lei nº 8.666/93:

*“Por esse motivo, na interpretação desse dispositivo [art. 74, III], não devem e não podem ser aproveitados na integralidade os precedentes erigidos com fundamentação na Lei nº 8.666/1993. Alterada a redação da norma em parte essencial, não se pode tolerar a pretensão de avocar precedentes aplicáveis à norma anterior, restituindo palavras ou expressões inexistentes no atual texto legal, como ocorre com a exigência de singularidade para a contratação.”*

A Lei nº 8.666/93 admitia a inexigibilidade de licitação apenas quando comprovada a singularidade do objeto da contratação. A singularidade do serviço, entretanto, conforme definiu o Ministro substituto do Tribunal de Contas da União, André Luís de Carvalho, “*diz respeito a sua invulgaridade, especialidade, especificidade, ou seja, a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional*” (Acórdão nº 658/10 – Plenário).

Objeto singular não é aquele que é único, pois, nesta hipótese, “*seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço*”, conforme observou o Ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, no Acórdão nº 1.397/22 – Plenário. Serviço singular é aquele que se diferencia dos demais em algum aspecto (não em todos, o que o tornaria único). Não há, entretanto, na legislação, determinação sobre qual aspecto do serviço deve ser diferenciado nem tampouco o critério de *discriminem* a ser observado, razão pela qual “*a exigência de singularidade sempre foi particularmente complexa de ser demonstrada para a contratação de serviços técnicos especializados*”, conforme reconheceu o Ministro do Tribunal de Contas da União, Benjamin Zymler, no julgamento do Acórdão nº 1.397/22 - Plenário. Segundo outro Ministro do tribunal, Augusto Nardes, “*as contratações da espécie sempre suscitam contestações acerca da real subsunção do caso concreto na hipótese delineada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.*” (Acórdão nº 2.142/07 – Plenário).

A ausência de critérios objetivos para definir a singularidade do objeto resultou em constantes questionamentos da legalidade de inexigibilidades de licitação realizadas com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, conforme se pode observar pelo elevado número de apontamentos da auditoria do Tribunal de Contas da União a respeito da matéria, gerando enorme insegurança jurídica para os gestores públicos e empresas contratadas pela Administração. No intuito de conceder maior segurança jurídica aos processos de inexigibilidade de licitação, o legislador, em **todas** as leis ditadas sobre a matéria nos últimos anos, decidiu excluir a exigência de comprovação da singularidade.

---

<sup>6</sup> LUIZA, Ana; ULISSES, Jorge; FERNANDES, Murilo Jacoby. Contratação Direta sem Licitação na nova de Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pg. 134.

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

As dificuldades vivenciadas pela Administração Pública para comprovar a singularidade do serviço técnico levaram o legislador, na Lei nº 14.133/21, a não prever, para a contratação direta de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, a exigência do requisito **singularidade do objeto**.

De acordo com Jacoby Fernandes<sup>7</sup>, “o legislador pretendeu resolver polêmicas que proliferaram no âmbito do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas, tomando tempo, consumindo recursos e gerando instabilidade jurídica”.

Na disciplina da nova lei de licitações, conforme lição de Luciano Ferraz<sup>8</sup>, o legislador reconhece a inviabilidade de abertura de certame competitivo com base nas características personalíssimas (notória especialização) da empresa ou profissional a ser contratado. Portanto, o legislador já efetuou o juízo de ponderação a respeito da prevalência entre isonomia (abertura de processo licitatório) e eficiência (contratação direta de profissional de notória especialização).

A singularidade do objeto, deve-se ressaltar, sempre esteve intimamente ligada à notória especialização do profissional a ser contratado, conforme bem ressaltou o Ministro Benjamin Zymler no Acórdão nº 2.616/15 - Plenário, em análise à contratação realizada ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93:

*“29. Adentrando no exame da singularidade do objeto, **ênfatiso que tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede que exista a contratação amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.***

*30. Também não concordo totalmente com a correlação realizada pela Selog, no sentido de que não existe singularidade do objeto quando é possível a especificação tanto de qualificação técnica da empresa a ser contratada quanto dos serviços e produtos a serem produzidos, detalhando a metodologia a ser utilizada e os conteúdos dos produtos a serem entregues.*

*31. Isso porque **em alguns tipos de contratação deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização. Embora tal fato não possa ser tomado como uma regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor.**” (grifo nosso)*

É justamente porque o profissional é diferenciado, possui capacidade técnica superior e comprovada para a execução do objeto, que se justifica a sua contratação direta, por inexigibilidade de licitação. Na hipótese, o legislador considera que a capacitação extraordinária do profissional, que ultrapassa o conhecimento médio dos profissionais de sua

---

<sup>7</sup> LUIZA, Ana; ULISSES, Jorge; FERNANDES, Murilo Jacoby. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pg. 134.

<sup>8</sup> FERRAZ, Luciano. Singularidade à parte: a contratação de notórios especializados pela Administração Pública na lei nº 14.133/21. I n Aspectos polêmicos sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021 / coordenado por Marcelo Harger. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 242.

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

área, é razão suficiente para justificar a sua contratação direta. É o que está expressamente disposto no art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/21, que considera de notória especialização o profissional “cujo conceito no campo de sua especialidade [...] permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

Na hipótese, deverá o administrador demonstrar que a abertura de certame licitatório importará em inaceitável prejuízo ao interesse público, conforme Lição de Ronny Charles Lopes de Torres<sup>9</sup>, membro desta Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Advocacia-Geral da União:

*“Sob esse prisma, a inexigibilidade se confunde com a verificação de existência do pressuposto jurídico da licitação (exigência de que a licitação seja apta a satisfazer o interesse da Administração – que difere de interesse do administrador – enquanto indivíduo). Assim, competição inviável não seria apenas aquela em que é impossível haver disputa, mas sim aquela em que a disputa ofereça obstáculos ao interesse público, tornando sua realização inútil ou prejudicial, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público).”*

Desse modo, a comprovação da singularidade do serviço, sob a égide da Lei nº 14.133/21, não é mais exigível. Em seu lugar, imputa-se ao gestor público o **dever de motivar sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido**, medida que também encontra fundamento na Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro, cujo art. 20 estabelece:

*“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”*

Entretanto, não se pode tampouco chegar à conclusão de que serviços técnicos profissionais especializados serão sempre contratados por inexigibilidade de licitação desde que realizada a contratação com profissional de notória especialização.

Deve-se ressaltar que, ainda que a Lei nº 14.133/21 não exija comprovação de singularidade do objeto, não basta demonstrar que os serviços sejam técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e que o profissional ou empresa a serem contratados possuam notória especialização (requisitos próprios do III do art. 74). Além dos requisitos próprios de cada hipótese de inexigibilidade admitida nos diversos incisos do art. 74, há que se comprovar sempre o cumprimento do requisito geral que permite a contratação direta por inexigibilidade de licitação, qual seja, a inviabilidade de competição. Assim está previsto no *caput* do art. 74: é inexigível a licitação quando inviável a competição.

Segundo disposto no art. 11 da Lei nº 14.133/21, além da garantia do tratamento isonômico

---

<sup>9</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, pg. 389.

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

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. Conforme bem observa Marçal Justen Filho<sup>10</sup>, há situações, por ausência de critérios objetivos para escolha do licitante vencedor, ou, ainda, por ausência de definição objetiva do próprio serviço que será executado, em que a licitação não se apresenta como procedimento apto a satisfazer o interesse da Administração em obter o melhor serviço. Conforme resume Ronny Charles.[12] a inexigibilidade de licitação é cabível “naquelas hipóteses em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público). Nestas hipóteses, diante da inaptidão para obter a finalidade a qual se destina (garantir a obtenção da proposta mais vantajosa), a licitação perde a sua própria razão de ser.

Portanto, somente se admite a contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/21 quando devidamente justificado pelo órgão licitante que a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Rememora-se que a Lei nº 14.133/21 elenca diversos princípios que devem ser observados em sua aplicação, notadamente os princípios da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa e da motivação. 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.**

Não se fala, portanto, em singularidade do serviço, na medida em 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.

Note-se que a regra a ser aplicada ao caso de inexigibilidade de licitação fundada no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/21 aplica-se a **todos** os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual listados nas alíneas “a” a “h” daquele inciso.

Não há espaço hermenêutico para estabelecer, por exemplo, regras diversas para contratação de um curso destinado ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal e para contratação de advogado ou escritório de advocacia, de notária especialização. Dessa feita, se não são cobradas regras objetivas para a definição da singularidade de um serviço prestado por um advogado, também não há como se defender a exigência de critérios objetivos para escolha do serviço a ser prestado por qualquer outro daqueles listados nas alíneas do inciso III do art. 74 da nova lei geral de licitações e contratos.

---

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2004, p. 270-271.

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

Em todos os casos listados no dispositivo, somente a Administração, na pessoa do agente administrativo responsável pela contratação, pode dizer que aquele serviço é adequado, capaz de atender ao interesse público, na medida em que deposita no prestador de serviço nível de confiança superior aos demais prestadores de serviço. Para tanto, faz-se indispensável comprovar, no bojo do processo de contratação direta, a notória especialização do profissional ou empresa. A definição de notória especialização é dada pelo art. 6º, XIX, da lei, nos seguintes termos:

*“XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;”*

Infere-se que a qualidade de notória especialização não decorre de um juízo subjetivo do administrador público, mas do reconhecimento do profissional ou da empresa, dentro do campo em que atua, como apto a prestar, com excelência, o serviço pretendido. Essa notoriedade, de acordo com a lei, pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.

A lei, como se vê, não traz uma forma estanque de se comprovar a notória especialização, especialmente por prever a possibilidade de sua comprovação por *“outros requisitos relacionados com suas atividades”*. O que se torna indispensável, pois, é que esse reconhecimento parta do campo, da área de atuação, do círculo profissional do prestador de serviço. Se outros profissionais do campo de sua especialidade atestam sua notória especialização e a Administração traz aos autos provas robustas nesse sentido, demonstrando, em adição, que deposita especial confiança nesse prestador de serviço, o requisito da notória especialização resta cumprido.

Indispensável, de igual forma, é a juntada aos autos de justificativa do preço da contratação. Ainda que a escolha do prestador de serviço insira-se no âmbito da competência discricionária do administrador público, é seu dever, na realização de qualquer tipo de contratação direta, contratar com preços adequados à realidade do mercado, evitando-se propostas cujos preços possam representar contrariedade aos princípios estampados na lei geral de licitações e contratos, notadamente os da probidade administrativa, da eficácia, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e da economicidade.

Portanto, diante de tudo isso, conclui-se, juridicamente:

- a) Para a contratação por inexigibilidade de licitação dos serviços técnicos especializados listados no art. 74, III, da Lei nº 14.133, de 2021, deve a Administração comprovar (i) tratar-se de serviço de natureza predominantemente intelectual, (ii) realizado por profissionais ou empresas de notória especialização; e que (iii) a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

- b) A comprovação da notória especialização do profissional ou da empresa não decorre de um juízo subjetivo do administrador público, mas do reconhecimento do profissional ou da empresa, dentro do campo em que atua, como apto a prestar, com excelência, o serviço pretendido.
- c) A notoriedade, de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.
- d) Além da notória especialização, deve a Administração demonstrar que os preços são adequados à realidade do mercado segundo os critérios de pesquisa de preços determinados pela legislação.
- e) Ao administrador público cabe o dever de motivar sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido.
- f) Em relação ao ponto principal, acerca da não previsão da comprovação da natureza singular do serviço a ser prestado pela empresa ou profissional de notória especialização, pelas razões elencadas neste parecer, manifestamo-nos pela desnecessidade de sua comprovação para a contratação por inexigibilidade de licitação, desde que o administrador adote as cautelas aqui r, de forma que a motivação de seus atos conste expressamente nos autos do procedimento administrativo.

**V. ANÁLISE *IN CASU* E RECOMENDAÇÕES**

*In casu* a instrução do processo administrativo em epígrafe cumpra os requisitos legais e documentais à pretensa inexigibilidade. Isso porque além do pedido ser juridicamente possível, há demonstração fático-documental que o arrima, bem como cabalmente comprovado os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, a serem contratados e prestados por empresa/profissionais detentores de capacidade técnica singular, qual seja, a empresa/profissionais a serem contratados.

Vencidos os argumentos jurídicos legais esposados no tópico IV deste parecer, onde ficou devidamente demonstrada a possibilidade jurídico-legal de se proceder à inexigibilidade para a contratação de escritório de advocacia, para fins de assessoria/consultoria jurídica em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, passemos à análise documental.

Faticamente, o DFD e as Justificativas apontam pela necessidade-oportunidade da contratação do escritório jurídico em questão, para assessoria/consultoria/auxílio ao departamento de licitações e contratos administrativos, visto a mudança legislativa ocorrida na lei de licitações,

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

onde *“Diante da complexidade do tema em questão, é essencial proceder à contratação para assegurar o funcionamento adequado das atividades administrativas da Prefeitura Municipal de Redenção, especificamente no que diz respeito a necessidade de assegurar suporte técnico-jurídico qualificado para atender às necessidades do Município de Redenção, junto ao Departamento Municipal de Licitações, solicitamos a contratação de serviços jurídicos especializados voltados à prestação de Assessoria e Consultoria Jurídica em Licitações e Contratos”*.

Tecnicamente, o ETP foi pela viabilidade da contratação, onde se demonstrou na solução como um todo e nos resultados pretendidos que *“a empresa contratada garantirá celeridade e eficiência nos processos, possibilitando que a administração municipal atenda suas demandas com qualidade e conformidade legal, sempre respeitando os princípios da legalidade, economicidade e transparência”*.

Financeiramente, há dotação orçamentária a suportar a despesa.

Economicamente, demonstrado o preço de mercado e a vantajosidade da contratação do escritório em questão, visto à comparação de preços de outros escritórios que prestam serviços similares, semelhantes, equivalentes noutras administrações, com preços que partem de 25%, 66%, 83% a 100% maiores que os aqui ofertados.

Contratualmente, a minuta contratual descrevera com clareza o objeto, o valor, as obrigações, as atribuições/tarefas da Contratada, o local e modo de execução, o prazo e prorrogações, as sanções e penalidades e os termos rescisórios entre outros. Nela, presentes todos os requisitos mínimos à contratação administrativa.

Tecnicamente, a empresa e seus profissionais demonstraram e comprovaram a sua capacidade técnica, onde têm expertise na prestação dos serviços técnico-jurídico de assessoria/consultoria jurídica em licitações e contratos administrativos, possuindo notoriedade e singularidade que os habilitam à contratação direta por inexigibilidade.

Documentalmente, presentes todos os documentos necessários e exigidos à deflagração do processo administrativo e contratualização direta da empresa em questão.

Instrutoriamente, os autos processuais do presente processo administrativo encontram-se munido de todos os instrumentos pré-licitatório-contratual, entre os quais a autorização do Prefeito Municipal, designação do gestor e fiscais de contratos, autuação etc.

Portanto, considerando apenas os documentos que constam nos autos e excluindo da apreciação os aspectos técnico-administrativos, bem como os relativos à oportunidade e conveniência, presentes todos os requisitos/exigências/documentos imprescindíveis à almejada contratação direta por inexigibilidade.

Porém, ressalta que eventuais contradições, omissões ou insuficiências documentais nos autos do processo deverão ser sanadas com base nas orientações preliminares aqui delineadas,

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

---

assegurando a estrita observância aos princípios da legalidade, transparência, isonomia e eficiência, a fim de garantir a regularidade do certame e mitigar riscos de nulidade ou impugnação da licitação.

**VI. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opina pela possibilidade jurídica de prosseguimento do feito e conclui que não há impedimento legal contratação direta por inexigibilidade de licitação, sendo favorável à contratação da empresa *Carneiro e Roldão Sociedade de Advogados*, CNPJ 55.193.257/0001-07, nos termos do presente processo administrativo.

Ademais, recorda-se que a atividade de exame e aprovação de minutas de editais, contratos e acordos pelos órgãos jurídicos é prévia, opinativa e propositiva ao gestor. Em continuidade, cabe alertar que não se deve publicar editais de licitação ou minutas de contratos cujo conteúdo não tenha sido aprovado ou cujo conteúdo difira do aprovado pela assessoria jurídica. Havendo discordância do gestor público quanto à opinião exarada pela área jurídica, o processo licitatório deverá ser devidamente instruído com a motivação desta discordância ou com a impossibilidade de atendimento (Acórdão 4984/2011. Segunda Câmara. TCU).

No mesmo rumo, também é importante mencionar que não incumbe aos órgãos consultivos a verificação do cumprimento das recomendações consignadas, sendo ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas (Enunciado n. 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, 2016, p. 29).

Por fim, condiciona-se à observação das recomendações do tópico IV deste parecer, se houver.

**Wagner Coêlho Assunção**

Procurador-Geral do Município

Decreto Municipal nº 010/2025