

PARECER JURÍDICO

Interessado: Secretaria Municipal de Administração e Finanças.

Referência: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 007/2025-PMP.

Assunto: contratação por inexigibilidade de licitação - serviços técnicos especializados – assessoria e consultoria jurídica – singularidade da atividade – notória especialização – confiança - inviabilidade objetiva de competição.

Ementa: CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA JURÍDICA, ASSESSORANDO O DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E SERVIÇOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS NO ÂMBITO DA CAPITAL DO ESTADO (BELEM -PA), COM BASE NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, CONFORME DISPOSTO NA LEI Nº 14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS), EM RAZÃO DA SINGULARIDADE DA ATIVIDADE, NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO.

I – RELATÓRIO

Análise da solicitação de processo administrativo de inexigibilidade de licitação, contratação de empresa para prestar serviços de consultoria e assessoria jurídica em áreas essenciais para a administração pública, notadamente em processos licitatórios e na representação judicial e extrajudicial em órgãos de controle e tribunais de segunda instância, conforme processo administrativo nº 007/2025-PMP.

II - DA CONSULTA

Trata-se de consulta relativa à contratação de serviços de consultoria e assessoria jurídica por meio de contratação direta, na modalidade de inexigibilidade de licitação, com fundamento na Lei nº 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos.

III. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021



A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, dispõe sobre as hipóteses de inexigibilidade de licitação, mantendo a essência das disposições anteriores, mas com algumas atualizações e aprimoramentos. O dispositivo estabelece:

Como regra a Administração Pública para contratar serviços ou adquirir produtos ou serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88), contudo a mesma Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ou Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, vejamos:

“Art. 37. Omissis

(...)

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.

(...)”

A obrigatoriedade de prévia licitação possui dois aspectos basilares e garantidores, o primeiro é assegurar isonomia de oportunidades entre os interessados na contratação, dando-se efetividade aos princípios da impessoalidade e da moralidade; o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Na esfera infraconstitucional a Nova Lei de Licitações, Lei 14.133/21, regulamenta este dispositivo constitucional, fixando os procedimentos licitatórios e as hipóteses excepcionais de contratação direta, pelo que, em certas situações o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 74 da Lei de Licitações, que são as hipóteses denominadas de inexigibilidade de licitação.

As inexigibilidades de licitação estão previstas no art. 74, da Lei nº 14.1333, que assim dispõe:

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

(...)

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

(...)

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

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

(...)

§ 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.

(...)"

Observa-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, diz então que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade de licitação para os casos expostos. Significa que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração Pública.

No presente caso em análise, a contratação de serviços de consultoria e assessoria jurídica enquadra-se no inciso III do art. 74, visto que estão presentes os requisitos de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.



Da análise sistemática do art. 74, vê-se que materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação, porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atendimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, dada as características da atividade, a notória especialização, a confiança e a inviabilização objetiva de competição. Contudo imprescindível os requisitos.

IV. DA SINGULARIDADE DA ATIVIDADE

No caso concreto, que trata da contratação de serviços advocatícios, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.

Nesse sentido brilhantemente ensinou o eminente doutrinador Marçal Justen Filho, em "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Ed. Dialética, 9ª ed. São Paulo, ano de 2002, página 289, assim se pronuncia:

"Considere-se, por exemplo, o caso de contratação de advogado de prestígio para defesa do Estado em processo judicial de grande relevo. A observância da isonomia não significa considerar todos os advogados inscritos na OAB em igualdade de condições e selecionar um deles por sorteio. (...). No exemplo só podem ser contratados os advogados com reputação profissional, experiência e conhecimentos compatíveis com a dimensão e complexidade da demanda. Não se produz licitação, dentre outros motivos, por ausência de viabilidade de julgamento objetivo. Logo, não se poderia reprovar a escolha fundada em critério de confiança pessoal do administrador. Ou seja, não é possível que o mesmo fundamento que conduz à inexigibilidade seja invocado como causa de invalidade da contratação direta. Logo, a Administração poderia escolher um advogado dentre aqueles que preenchessem os requisitos de experiência, notório saber etc. Será decisão discricionária, o que não caracteriza ofensa ao princípio da isonomia."

Em análise aos Atestados de capacidade técnicas da empresa e comprovação de notória especialização dos profissionais, em anexo aos autos, resta claro o nexos de causalidade entre o objeto da sociedade e o objeto da contratação em apreço, *in casu* Consultoria e Assessoria Jurídica, ou seja, serviços advocatícios. Tratando sobre a contratação de serviços advocatícios, Ivan Barbosa Rigolin¹ registra o seguinte:

“Com todo efeito, poucos serviços existem no mercado de trabalho que apresentem delineadas com maior nitidez as características de singularidade na execução que um patrocínio ou uma defesa judicial.

Nada existe de mais individual, de mais variado de advogado para advogado, de execução mais diferenciada entre os diversos profissionais, nem de cunho mais personalístico entre eles que a elaboração de peça advocatícia, uma vez que cada profissional advoga, patrocinando ou defendendo, de um modo absolutamente único, inconfundível, inigualável e incomparável.

Não existe e nem pode existir nem um só mínimo traço ou denominador em comum entre o trabalho advocatício de dois distintos profissionais, em face da natureza puramente intelectual, e eminentemente cultural, que caracteriza esse trabalho.

Duas peças advocatícias por dois diferentes autores são tão similares entre si quanto dois romances de dois diferentes autores, dois quadros de diferentes pintores ou duas composições musicais de dois diversos compositores: absolutamente nada. E aí, na diversidade inimitável entre dois trabalhos, porque personalíssimos, reside a sua natureza singular. A execução personalíssima é a chave da definição ou do conceito de natureza singular de algum serviço.

Trata-se, uma peça de advocacia, de obra de criação intelectual do início ao fim, que persegue e visa atingir o convencimento racional do juiz na defesa do interesse do cliente, e para isso inexistem, como jamais poderiam existir, regras predeterminadas de raciocínio, de pensamento, de orientação intelectual do trabalho, que por isso é individualíssimo e de execução personalíssima.”

João Fernando Lopes de Carvalho² também afirma que os serviços de advocacia merecem a característica de singularidade, mesmo na hipótese de numerosos profissionais que os possam prestar, cada um o fará à sua maneira, neles imprimindo uma característica pessoal.

¹ Rigolin, Ivan Barbosa. *Comentando as Licitações Públicas – Séria Grandes Nomes –nº 1*. Rio de Janeiro, Temas e Idéias, 2001. p. 158

² Rollo, Alberto; Carvalho, João Fernando Lopes de; Rollo, Alexandre Luis Mendonça. **O Advogado e a Administração**

Assim, é mister trazer a opinião de Carlos Ari Sundfeld³, respondendo em nome da Ordem dos Advogados do Brasil à propositura de ação civil pública contra advogado paulista:

“Por outro lado, está correto o autor quando afirma que qualquer procurador teria grau profissional para desempenhar referida tarefa. De fato, não só qualquer procurador, como qualquer advogado o teria. Mas isso, não descaracteriza a singularidade do serviço, a autorizar a contratação sem prévia licitação. O fato de um serviço ser singular não impede que ele seja prestado por outras pessoas. O que leva a Administração a contratar com uma ou outra pessoa é a convicção de que ela desempenhará a tarefa da forma mais adequada para o caso, exatamente por suas especiais características pessoais. Serviço singular não é serviço único. Vide, neste sentido a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir (...) a especial habilidade, a contribuição intelectual, (...) 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.”

Com efeito, a contratação de prestação de serviços de assessoria jurídica pela Administração, seja por meio de pessoa jurídica, como no caso em tela, para não levar à bancarrota a atividade desenvolvida pelo administrador público que, por está razão, deve depositar confiança especial naquele contratado.

Outra argumentação doutrinária que reforça a ideia personalíssima da prestação de serviços de advocacia, é a que ressalta as peculiaridades dessa prestação quanto ao caráter individualíssimo e de cunho não mercantil.

É da lição de Marçal Justen Filho, *in Boletim de Licitações e Contratos, NDJ, nº 6. p. 274-5*, que se extrai a conclusão de que é inviável e incompatível com a natureza do interesse público a ser satisfeito, a competição de cada advogado por critérios objetivos, senão vejamos:

Pública. 1ª Edição, São Paulo, Manole, 2003. p.46.

³ apud Rollo, Alberto; Carvalho, João Fernando Lopes de; Rollo, Alexandre Luis Mendonça. *O Advogado e a Administração Pública.* 1ª Edição, São Paulo, Manole, 2003. p.47

“Temos, portanto, de examinar se as regras que regulam o exercício da atividade são compatíveis com a natureza do certame licitatório. E isso propicia uma distinção fundamental, entre atividades empresariais ofertadas ao mercado, que se fazem sob regime competitivo, e atividades que não se fazem sob regime competitivo. Posso imaginar que há certo tipo de atividade que é caracteristicamente atividade empresarial, em que a estruturação da atividade é busca de clientela e de oferta permanente de contratação no mercado. Quando se trata de serviços que retratam uma atividade subjetiva, psicológica, que são, em última análise, continuação de uma manifestação interna de liberdade, não podemos assemelhar o desempenho da atividade a uma empresa como regra.

[...]

Quando, porém, se imagina o serviço de advocacia como manifestação da liberdade interna de cada sujeito, não há uma competição por critérios objetivo, muito menos econômico, isto é inviável, incompatível com a natureza do interesse público a ser satisfeito, que não vai ser preenchido por aquele que fornecer uma proposta de menor preço nesse de melhor técnica; porque é impossível predeterminar de antecipação quais serão as técnicas a serem adotadas na condução de uma questão jurídica.” (grifamos)

Portanto, com base no exposto, evidencia-se que a singularidade da atividade jurídica é amplamente reconhecida tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência. Trata-se de um serviço de natureza personalíssima, que depende diretamente da capacidade intelectual, experiência e confiança no profissional ou empresa contratada.

A Lei nº 14.133/2021 reforça esse entendimento ao prever a inexigibilidade de licitação para serviços técnicos de natureza singular, como é o caso da assessoria jurídica.

V. DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

A notória especialização é definida no § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 como:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PACAJÁ
CNPJ: 22.981.427/0001-50
"Aqui tem trabalho"
ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL DE PACAJÁ



§ 3º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa 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.

Como demonstrado, a **Lei nº 14.133/21** define o conceito de **notória especialização**. Trata-se da qualificação detida por um profissional ou empresa em sua área de atuação específica, como, no caso em análise, os **serviços profissionais de advocacia**. Essa especialização é comprovada pelo **desempenho anterior, experiência acumulada e qualificação da equipe técnica**, incluindo pós-graduações, mestrado e outras formações, que permitem concluir que o trabalho oferecido é **essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado** para atender plenamente ao objeto específico do contrato.

Corroboram a sempre veiculada jurisprudência do TCU quanto ao assunto, calcada no destacado voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95, parcialmente transcrito a seguir:

"Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha 'notória especialização': será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga" (grifamos)



E, conforme Marçal Justen Filho, *in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 5ª Edição, Dialética, São Paulo, 1998, p. 265, “*não se exige que o profissional tenha reconhecimento de sua capacitação e especialização perante a comunidade. Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de especialistas em que atua.*”

Por esse motivo, reafirmamos o que já foi exposto: a notória especialização não exige, necessariamente, o caráter de exclusividade. Dessa forma, não se defende aqui que apenas a empresa CHAVES, RODRIGUES ALVES E NEGRÃO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S LTDA seria a única capaz de executar, com competência, os serviços objeto do ajuste. É possível que outros profissionais ou empresas também possuam as qualificações necessárias. No entanto, a competição entre eles enfrentaria óbices práticos, estratégicos e, possivelmente, legais, conforme destacado anteriormente, especialmente no que diz respeito ao conflito entre o Estatuto da OAB e a Lei de Licitações.

No caso sob análise vê-se que a empresa habilitada nos autos qualificou atestados de capacidade técnica, comprovação de notória especialização da equipe técnica, que são documentos suficientes a qualificá-los, ou seja, sociedade e equipe técnica, como detentores de notória especialização conforme preconizado no § 3º, do art. 74, da Lei n. 14.133/21.

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a legalidade da contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação com base no art. 75, da Lei 14.133/21, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais, conforme é o caso dos autos!

VI. CONCLUSÃO

À luz do exposto, conclui-se pela **LEGALIDADE** da contratação direta da empresa **CHAVES, RODRIGUES ALVES E NEGRÃO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **10.689.422/0001-70**, para prestação dos serviços de assessoria e consultoria jurídica em áreas essenciais para a administração pública municipal de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PACAJÁ
CNPJ: 22.981.427/0001-50
"Aqui tem trabalho"
ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL DE PACAJÁ



Pacajá, notadamente em processos licitatórios e na representação judicial e extrajudicial em órgãos de controle e tribunais de segunda instância, conforme processo administrativo nº 007/2025-PMP, com fundamento no art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, atendidos os requisitos de singularidade da atividade, notória especialização e inviabilidade de competição.

É o Parecer.

Pacajá-PA, 21 de janeiro de 2025.

Zequiel Oliveira da Cruz

OAB/PA nº 31.711

Assessor Jurídico