PARECER JURÍDICO Nº 003.0523/2025
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 005/2025-INEX/SESAU
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025/05.19.001-SESAU/PMM
INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde
SOLICITANTE: Coordenadoria de Licitações e Contratos
ASSUNTO: Solicitação de Parecer Jurídico acerca de Inexigibilidade de Licitação

EMENTA: *DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 74, INCISO III, ALÍNEA "e", DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA PATROCÍNIO OU DEFESA DE CAUSAS JUDICIAIS OU ADMINISTRATIVAS. POSSIBILIDADE.*

I – RELATÓRIO

A coordenadoria de Licitações e Contratos do município de Marituba/PA, representada no ato pela Exma. Coordenadora, solicitou desta Assessoria Jurídica a emissão de Parecer acerca da possibilidade jurídica e legalidade do procedimento de Inexigibilidade de Licitação e da Minuta de Contrato Administrativo, que tem como objeto a **"contratação de pessoa jurídica para a prestação de Serviços técnicos especializados relativos à patrocínio de causas judiciais visando a recuperação de valores ao município decorrentes da omissão, por parte da união federal, da devida atualização da tabela do SUS ao longo dos anos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Marituba/PA",** nos termos do artigo 74, inciso III, alínea "e", da Lei nº 14.133/2021, conforme especificações contidas nos presentes autos.

Importante salientar ainda que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, o qual trás elementos que comprovam a natureza singular da atividade envolvida, a necessidade e as justificativas atinentes à contratação em questão.

Aos autos, foram juntados os seguintes documentos:

1) Documento de Formalização da Demanda;
2) Proposta comercial;
3) Previsão de recursos orçamentários compatíveis com o objeto;
4) Estudo Técnico Preliminar;
5) Análise de Riscos
6) Termo de Referência;
7) Proposta Comercial atualizada
8) Documentos de habilitação e qualificação;
9) Comprovação da Notória Especialização;
10) Justificativas da Coordenadoria de Licitações e Contratos;

Os autos, depois de percorrerem os caminhos necessários, vieram a esta Assessoria Jurídica para atender ao disposto no artigo 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

É o breve relatório.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre salientar que os Pareceres Jurídicos são atos pelo qual os órgãos consultivos da Administração verificam a legalidade do procedimento, do ponto de vista jurídico-formal, ocasião em que emitem opiniões sobre assuntos técnicos de sua competência, de tal forma que visam elucidar, informar ou sugerir providências administrativas nos atos praticados pela Administração.

Nesse diapasão, foram apresentadas justificativas para a realização da contratação em epígrafe, através do Documentos de Formalização da Demanda, encaminhados pela Secretaria interessada.

Quanto às justificativas, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão Jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Ademais, quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço de mercado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Desse modo, registra-se que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

III – NATUREZA JURÍDICA DO PARECER

Como é cediço, o Parecer Jurídico possui natureza de orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as orientações apresentadas não vinculam o gestor público que, de forma justificada, pode adotar orientação contrária ou diversa da emanada por esta Assessoria Jurídica.

Tal entendimento decorre do fato de que a responsabilidade sobre os atos do processo é atribuída ao seu respectivo subscritor, restando à assessoria jurídica do órgão, a análise da questão sob o prisma da juridicidade, tão somente.

Portanto, conclui-se que o Parecer jurídico é ato formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica do órgão assessorado, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela Lei.

IV – ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO

A Lei nº 14.133/2021 ratificou o entendimento de que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de Licitação, conforme preconizado pelo artigo 37, inciso XXI, da CF/88, o qual delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda a Administração Pública, *in* verbis:

> *Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos o da União, dos Estados, dos Municipios obedecerá aos principios da 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.*

Assim, em regra geral, todas as unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitam-se a obrigatoriedade de licitar, sendo que este dever de licitar possui viés constitucional, salvo nos casos e exceções previstos na legislação em vigor.

Sobre este assunto, a própria Constituição da República, como sobredito, delega às legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre as quais encontramos as hipóteses em que as contratações realizadas pela Administração Pública, por intermédio de processo administrativo adequado, não serão precedidas de processos licitatórios. Tais exceções normativas, as quais denominam-se “Inexigibilidade de Licitação” e “Dispensa de Licitação”, encontram resguardo jurídico nas hipóteses definidas, respectivamente, pelos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Destarte, a inexigibilidade de licitação, via de regra, decorre da inviabilidade de competição. Essa inviabilidade decorrerá nas seguintes situações: (a) soluções comercializadas com exclusividade (inviabilidade absoluta de competição); (b) singularidade do objeto, de modo que, apesar de existir uma pluralidade de potenciais executores/fornecedores, não é possível definir critérios objetivos de comparação e julgamento de propostas (inviabilidade relativa de competição); (c) credenciamento, quando a necessidade da Administração não puder ser satisfeita por meio da contratação de um ou de um número certo de particulares, mas, pelo contrário, exige/pressupõe como alternativa mais eficiente a contratação do maior número de interessados aptos a atende-la.

No caso em análise, observa-se que a presente inexigibilidade de licitação ocorre no contexto de inviabilidade relativa de competição, estando presente o permissivo legal que autoriza a Administração Pública realizar a contratação direta de serviços técnicos especializados, abrangendo o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, nos termos do artigo 74, inciso III, alínea “e”, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis:*

> *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:*
> *e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;*

Vê-se que, no presente caso, não estamos diante de uma das hipóteses de Dispensa de Licitação, porquanto esta pressupõe que a licitação seja exigível, mas que, por um ato de outorga do Poder Público, em certos casos, se aceite uma contratação sem que a mesma tenha sido realizada.

Portanto, sendo legal a hipótese de Inexigibilidade de Licitação analisada, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para sua formalização, inclusive quanto aos requisitos objetivos e subjetivos.

Vale destacar ainda, em consonância ao todo mencionado, os ensinamentos bastante precisos de José dos Santos Carvalho Filho, senão vejamos:

> *a) Serviços Técnicos Especializados. "O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica".*
> *b) Notória Especialização. " aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituada em seu campo de atividade. Tal conceito deve ter vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. "*
> *c) Natureza Singular. " Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. " Neste ponto, o autor cita Eros Roberto Grau que afirma: "singularidade são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização. ".*

Do mesmo modo, para a perfeita subsunção do caso concreto à hipótese legal autorizadora da contratação direta, é mister o preenchimento e a conjugação de alguns requisitos, dentre os quais a natureza técnica especializada do serviço e a notória especialização do prestador. Cabe mencionar ainda que o artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 deixou de exigir a demonstração da "natureza singular do objeto" nesses casos.

Em que pese a inexistência da expressão "natureza singular" no texto do novo diploma legal estar levando muitos à ideia de que não mais seria necessário licitar para a contratação dos serviços em questão, tal interpretação é equivocada. Se a nova lei deixou de exigir a singularidade dos serviços a serem prestados para a caracterização da hipótese de inexigibilidade, é imperioso comprovar que o objeto possui características diferenciadas ou especiais que justifiquem a não realização da licitação. Ou seja, é preciso demonstrar que o objeto não é corriqueiro e que, portanto, exigiria a assessoria jurídica notoriamente especializada.

Tal entendimento foi consignado no Agravo Regimental interposto no Habeas Corpus 669.347-SP, examinado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos: *"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"*. Vale dizer, portanto, que os serviços a serem prestados por escritório externos devem ser ter características diferenciadas ou especiais, aptas a justificara a contratação por inexigibilidade.

Conclui-se, portanto, que as justificativas apresentadas pelos interessados possuem minimamente a capacidade de evidenciar que a natureza técnica especializada do serviço a ser prestado, somadas as necessidades de cada órgão demandante, são suficientes para atrair a possibilidade de realização do presente procedimento, sendo imperiosa a realização da ratificação da singularidade dos serviços a serem contratados em conjunto com a Autorização da Autoridade Competente, os quais deverão ocorrer antes da assinatura dos respectivos instrumentos contratuais.

V – DOS PRESSUPOSTOS/REQUISITOS

Analisando o teor do artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, encontramos os seguintes requisitos e condicionantes para formalizar a contratação direta, de caráter cumulativo: I) os serviços a serem prestados devem ser técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual; II) os profissionais e/ou empresas deverão possuir notória especialização.

Com relação ao requisito referente à natureza técnica especializada do serviço, de natureza predominantemente intelectual, conforme abordado no item anterior, foi observado primeiramente que as justificativas apresentadas pelos interessados possuem minimamente a capacidade de evidenciar sua natureza técnica especializada. Além disso, o próprio objeto, o qual versa sobre a Prestação de Serviços de Assessoria Jurídica para o patrocínio de causas judiciais, também possui o condão de satisfazer o referido requisito, principalmente por exigir uma soma de conhecimentos técnicos e legais específicos, destacando-se a Constituição Federal, a Lei nº 14.133/2021 e as Normativas dos Tribunais Superiores.

Ademais, com relação ao requisito referente à notória especialização, a Lei 14.133/2021, no artigo 74, §3º, traz conceitos imprescindíveis a serem observados, senão 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 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.*

Com vistas a satisfazer o presente requisito, foram acostados aos autos além dos atestados de capacidade técnica emitidos em favor da empresa MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS, confirmando que a mesma possui um corpo técnico composto por profissionais capacitados e que apresentaram um bom desempenho profissional ao longo da prestação de serviços a outros órgãos ligados à administração pública, comprovando assim que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação dos serviços a serem prestados.

Outrossim, foi minimamente demonstrada a expertise da pessoa jurídica, com a comprovação do patrocínio de diversas ações em favor de órgãos e entidades da administração pública, com a juntada de várias Certidões de Trânsito em Julgado de

processos onde pôde obter êxito em demandas de natureza semelhantes, demonstrando o profissionalismo e capacidade do escritório a ser contratado.

Cabe destacar ainda sobre esse tema a disposição trazida pelo Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, corroborada ainda pela Jurisprudência do Acórdão nº 1397/2022-TCU, o qual registra que, nessa hipótese, a competição torna-se inviável pela dificuldade ou impossibilidade de estabelecimento de comparação objetiva e fixação de critérios avaliativos entre os profissionais passíveis de serem contratados.

Não obstante a discricionariedade do gestor público nos casos de contratação direta, não se pode confundi-la com a arbitrariedade, haja vista que a Administração Pública, em todos os seus atos, deve obediência ao princípio constitucional da legalidade, de modo que, para o caso em questão, deverão ser observados os mencionados critérios de notoriedade e especialização, os quais foram devidamente fundamentados, o que se entende, para o presente caso, preenchidos através dos documentos que instruem o procedimento, vinculado ao Estudo Técnico Preliminar, documentos e justificativas, dentre outros.

Nessa senda, corroborando o alegado, transcrevemos o teor da Súmula nº 264 do TCU, senão vejamos:

> *A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei no 8.666/1993.*

Seguindo a análise dos pressupostos obrigatórios relacionados à presente contratação, no que tange a justificativa do preço proposto, citamos o disposto no artigo 23, §4º da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre o valor previamente estimado para as contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa. Transcrevemos:

> *Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (...)*
>
> *§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo,* ***o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração****, ou por outro meio idôneo. (grifo nosso)*

Destaca-se, portanto, que o parâmetro de preço a ser utilizado deve ser o praticado pelo próprio prestador do serviço a ser contratado, haja vista que são as características individuais do contratado que justificam sua contratação por meio de inexigibilidade de licitação, sendo inadequado o comparativo de preços com outros profissionais, ainda que do mesmo ramo de atuação. Esta posição é amparada pela doutrina, a qual recorremos novamente a Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

> *"É comum que determinadas contratações que recaem sobre objetos singulares encontrem nessa justificativa declarações evasivas. Mesmo os objetos de natureza singular têm um preço estimado no âmbito da razoabilidade, e, para ilustrar, basta*

> *lembrar que os leilões para objetos de arte iniciam-se com uma avaliação prévia e fixação de um lance mínimo. Todos os bens e atividades humanas possuem um valor que pode ser traduzido em moeda, pois, se não tiverem valor econômico, não podem ser objeto de contrato. Um possível parâmetro é verificar o preço que o notório especialista cobra de outros órgãos para realizar idêntico ou assemelhado. Essa verificação pode ser feita pelas publicações no Diário Oficial de inexigibilidade ou pelas cópias de recibo fornecidas pelo agente a ser contratado*

Tal entendimento foi confirmado pela AGU, que formulou a Orientação Normativa nº 17, na qual entende-se que a justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade de licitação requer a demonstração de equivalência do valor a ser cobrado da Administração com os valores praticados pela contratada em outros ajustes que contemplem o mesmo objeto ou objeto similar, senão vejamos:

> *"A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos."*

Portanto, no que tange aos valores da contratação, é indispensável que a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação seja realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados no mercado, pressuposto esse que foi perfeitamente obedecido, conforme se comprova na documentação juntada aos autos, em especial, nas contratações similares realizadas com municípios do Estado do Pará, no período anterior de um ano, conforme determina a legislação da matéria.

Por seu turno, a Lei nº 14.133/2021 trouxe, além daqueles previstos no inciso II e §2º do artigo 74, outros requisitos para a realização do procedimento de Inexigibilidade de Licitação, os quais estão elencados no seu artigo 72, senão vejamos:

> 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;
> 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.

In casu, foram acostados aos autos, Documento de Formalização da Demanda encaminhado individualmente pelos interessados; Previsão de recursos orçamentários; Estudo Técnico Preliminar; Análise de Riscos; Termo de Referência, Justificativas da Coordenadoria de Licitações e Contratos, contendo a justificativa da escolha do procedimento e do fornecedor, preenchimento dos requisitos mínimos de habilitação, qualificação e notória

especialização do mesmo, justificativa do preço proposto e demais documentações necessárias como a Minuta de Contrato Administrativo.

Cabe esclarecer ainda que, nos termos do artigo 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, deverá ser formalizada e juntada aos autos a Autorização da Autoridade Competente, com a ratificação das justificativas e demais elementos presentes nesta Inexigibilidade de Licitação.

Em vista disso, atestado pela presença dos requisitos legais exigidos pelo artigo 72 e artigo 74, III, alínea "e", todos da Lei 14.133/2021, entende-se que existe a possibilidade jurídica para a realização da presente contratação direta por Inexigibilidade de Licitação, em obediência ao regramento legal.

V – MINUTA DO CONTRATO

Na celebração dos contratos administrativos devem ser observados e respeitados os princípios administrativos, sendo importante frisar que visam alcançar um fim útil para a coletividade, o que implica dizer que diante de um conflito entre os interesses do particular contratado e da Administração Pública contratante prevalecerá os interesses deste último. Tal entendimento impõe que a redação dos instrumentos contratuais siga parâmetros e regras definidas pelo Ordenamento Jurídico vigente.

Nesse diapasão, verificamos que a minuta contratual apresentada reflete o modelo padrão disponibilizado no sítio eletrônico da AGU e, portanto, encontra-se em conformidade com as exigências legais.

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise do caso em tela sob o prisma eminentemente jurídico/formal, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade jurídica da realização de contratação direta por inexigibilidade de licitação de **MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS,** com base no artigo 74, inciso III, alínea "e", da Lei 14.133/2021.

Quanto a Minuta de Contrato Administrativo, após análise, concluímos pela sua aprovação, tendo em vista que suas cláusulas guardam conformidade com os artigos 92 e seguintes, da Lei nº 14.133/2021, encontrando-se livre de quaisquer vícios que gerem nulidade do ato, não ocorrendo, deste modo, nenhuma transgressão à legalidade administrativa.

Contudo, reforçamos a necessidade de serem juntados aos autos, antes do prosseguimento do feito e celebração dos contratos administrativos, a ratificação das justificativas que demonstram a necessidade e a singularidade dos serviços contratados, além da Autorização da Autoridade Competente, conforme exigência do artigo 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

É importante ressaltar que a análise foi realizada sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos

praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara a necessidade e as justificativas da contratação, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada.

Recomenda-se, por fim, em consonância com a Resolução Administrativa nº 22/2021/TCM-PA, que, após a celebração do Contrato Administrativo, seja este procedimento encaminhado à respeitável Controladoria Municipal de Marituba, a fim de que se manifeste, através de parecer técnico, quanto ao procedimento realizado.

É o parecer,

S.M.J.

Marituba/PA, 23 de maio de 2025

WAGNER TADEU VIEIRA CARNEIRO:82379793204

Assinado de forma digital por WAGNER TADEU VIEIRA CARNEIRO:82379793204
Dados: 2025.05.23 08:51:47 -03'00'

WAGNER VIEIRA
Assessor Jurídico