

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

Parecer jurídico.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ASSESSORIA E
CONSULTORIA JURÍDICA. SERVIÇOS TÉCNICOS
ESPECIALIZADOS. NATUREZA SINGULAR. ARTIGOS 74,
III, DA LEI Nº 14.133/21 E 1º, DA LEI Nº 14.039/20. ANÁLISE
DOS REQUISITOS FORMAIS.

1. DA DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO – ANÁLISE DE ASPECTOS FORMAIS/LEGAIS

A presente manifestação jurídica é restrita aos aspectos formais/legais do Processo Administrativo nº 007/2025, Inexigibilidade nº 007/2025, que tem por objeto a contratação do escritório **DIAS, REZENDE & ALENCAR** para prestação de serviços de assessoria e consultoria com atuação nas áreas de Direito Tributário e Direito Administrativo, no âmbito judicial e extrajudicial, com suporte técnico e operacional à Procuradoria Municipal, Secretaria de Finanças, Setor de Arrecadação e Controle Interno.

Registro que a indicação do pretendo prestador de serviços, a necessidade da contratação, a estimativa de quantidade, a estimativa de valor da contratação, os requisitos da contratação e o modo de execução do objeto não serão objeto de valoração, pois estão na esfera de responsabilidades dos agentes públicos.

2. DA OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DE LICITAR E DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA NAS HIPÓTESES DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

O art. 37, XXI, da Carta Magna, dispõe de que todas as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão realizadas mediante processo licitatório, deixando a cargo da legislação infraconstitucional a definição de casos excepcionais, *in verbis*:

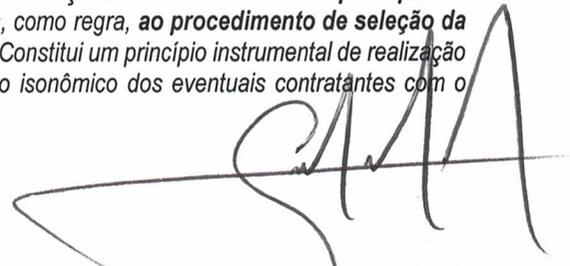
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

*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. (grifos nossos)*

O constitucionalista José Afonso da Silva¹ ensina que licitação é um procedimento administrativo destinado a escolha de particulares para executar obras, serviços ou fornecimentos, após processo seletivo da proposta mais vantajosa:

"Licitação é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público." (grifos nossos)



¹DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 36ª ed. rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, pág. 676.
Rua Silveira Lobo, nº 32, Caixa Postal nº 093, Bairro do Poço, Recife-PE, CEP: 52.061.030. Contato: 3265-0400/3441-2343/3048-4840.

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

O saudoso Hely Lopes Meirelles² define licitação como a sucessão de atos ordenados e vinculantes voltados à seleção da proposta mais vantajosa para satisfação de determinado interesse público:

“Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse (...). Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fato de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.” (grifos nossos)

A Lei nº 14.133/21 estabelece as normas gerais de licitação e contratos para a Administração Pública, dispondo em seu art. 74, as situações em que a competição é inviável e, por conseguinte, a licitação inexigível, como bem explica Sidney Bittencourt³:

“Como preconiza a Carta Magna, a licitação pública é a ferramenta obrigatoriamente adotada pela Administração para oferecer oportunidades iguais a todos que com ela queiram contratar, sempre cotejando propostas com intuito de escolher a mais vantajosa ao interesse público. Nessa qualidade, a licitação pressupõe viabilidade de competição.

Logo, havendo comprovada inviabilidade dessa disputa, a licitação perde a sua razão de ser, advindo, como resultado lógico, as situações em que a competição não é exigida.

Nessa contextura, a inexigibilidade de licitação sempre decorrerá da inviabilidade de competição. Essa, inclusive, é expressa indicação do caput do art. 74 da Nova Lei (...).”

Dentre as possibilidades de inexigibilidade de licitação está a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, desde que prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, nos termos do art. 74, III, §3º da Lei nº 14.133/21:

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

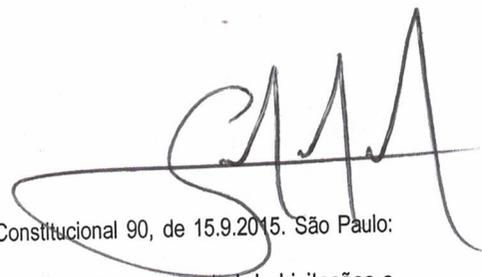
(...)

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:

- 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;

²MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42ª ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 310.

³BITTENCOURT, SIDNEY. Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando artigo por artigo, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril/2021. Belo Horizonte: Fórum: 2021, pág. 504.
Rua Silveira Lobo, nº 32, Caixa Postal nº 093, Bairro do Poço, Recife-PE, CEP: 52.061.030. Contato: 3265-0400/3441-2343/3048-4840.



GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

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;

§ 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.

Marçal Justen Filho⁴ assevera que o serviço técnico especializado requer habilidades que não estão disponíveis ao profissional ordinário ou padrão:

“A especialização significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para um profissional ordinário ou padrão.

A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. O especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacitação diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas.”

Fixadas as diretrizes da Lei de Licitações e contratos, é oportuno registrar que o art. 1º, da Lei nº 14.039/20, consigna expressamente que os serviços profissionais de advogado são, por natureza, técnicos e singulares, desde que comprovada a notória especialização:

Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. 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.”

A tecnicidade e singularidade dos serviços prestados por advogados foi expressamente reconhecida pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:

*“PROCESSO TCE-PE Nº 24100030-0
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA
MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade*

*AUDITORIA. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. EXAME DA CONFORMIDADE. CONFORMIDADE. LINDB
- LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.*

1. A Lei Federal nº 14.039/2020, que alterou a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295/1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade, em seu art. 25, § 1º, expressamente reconheceu que os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, hipótese a justificar a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, procedimento ao arribo do art. 25, inciso II, c/c o art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).”

⁴JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 975-976.
Rua Silveira Lobo, nº 32, Caixa Postal nº 093, Bairro do Poço, Recife-PE, CEP: 52.061.030. Contato: 3265-0400/3441-2343/3048-4840.

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

Além disso, a Corte Estadual de Contas já assentiu a possibilidade de contratação de serviços jurídicos por inexigibilidade de licitação, desde que demonstrada a impossibilidade dos integrantes do poder público concursados ou comissionados em atender as necessidades do município, a notória especialização do prestador de serviços e a compatibilidade do preço proposto com os praticados no mercado:

"PROCESSO TC Nº 1208764-6
INTERESSADO: JOSÉ HENRIQUE DA SILVA – PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CHÃ GRANDE
(CONSULTA)

(...)

Isso posto, Senhores Conselheiros e Sr. Procurador, acatando, em parte, os entendimentos expostos acima, com as observações por mim realizadas, voto que se responda ao consulente nos seguintes termos:

(...)

2- A inexigibilidade de licitação para serviços advocatícios poderá ocorrer quando for inviável a prestação de atividade jurídica por advogados públicos concursados;

3- O uso desta regra de exceção da inexigibilidade deve se pautar em critérios estritamente objetivos;

4- A formalização da inexigibilidade para contratação de serviços de advocacia deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

(...)

b) Notória especialização do profissional ou escritório;

c) Demonstração da impossibilidade da prestação do serviço pelos integrantes do poder público (concurados ou comissionados);

d) Cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado, demonstrado por pareceres da comissão de licitação, no processo administrativo da inexigibilidade;

5- Na notória especialização, os prestadores de serviços devem ser, efetivamente, reconhecidos pelo mercado como referências nas suas respectivas áreas;"

Registre-se que, apesar de ser inexigível a licitação, o processo de contratação direta deve ser formalizado e instruído com os documentos previstos no art. 72, da Lei nº 14.133/21:

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;

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

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.

Superada a exposição legal, doutrinária e jurisprudencial, passo a análise formal/legal do caso concreto.

3. DA FORMALIZAÇÃO E INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO – ART. 72, I, II E IV DA LEI Nº 14.133/21

Observo que houve a instauração do Processo Administrativo nº 007/2025, Inexigibilidade nº 007/2025, o qual fora instruído com: **a) Documento de Formalização da Demanda** explicitando as necessidades da contratação (**corpo jurídico reduzido em relação ao número de demandas e ausência de expertise**); **b) Estudo Técnico Preliminar**; **c) pesquisa de preços**; **d) Termo de Referência**; **e) Documentos de habilitação**; **f) Identificação de Saldo e Dotação Orçamentária**; **g) Autorização para abertura de processo administrativo** e **h) Termo de Autuação**, de modo que os requisitos previstos nos incisos I, II e IV, do art. 72, da Lei nº 14.133/21, foram atendidos.

4. DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DOS CUMPRIMENTOS DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO - ART. 72, V, DA LEI Nº 14.133/21

A autoridade consulente apresentou diversos **Atestados de Capacidade Técnica** referentes à serviços similares aos que se pretende contratar como forma de comprovar a notória especialização (desempenho anterior/experiência) do escritório **DIAS, REZENDE & ALENCAR**.

Além disso, foram anexados aos autos **relatórios de processos judiciais e decisões judiciais e/ou administrativas** obtidas pela referida banca de advogados em favor de diversos municípios (desempenho anterior/experiência).

Também foram apensados Contrato Social, certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista, qualificação econômico-financeira e declaração de não emprego de menores.

Nesse contexto, tem-se que o processo administrativo foi instruído com os **documentos de qualificação técnica** (notória especialização) e de **habilitação** previstos no inciso V, do art. 72, da Lei nº 14.133/21.

5. DA RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS - ART. 72, VI E VII DA LEI Nº 14.133/21

Consta nos autos Termo de Inexigibilidade indicando as razões para a escolha do contratado e a justificativa de preços, tal como determinam os incisos VI e VII, do art. 72, da Lei nº 14.133/21.

6. DO PARECER JURÍDICO - ART. 72, III, DA LEI Nº 14.133/21

A presente manifestação jurídica acerca do cumprimento dos requisitos formais visa atender ao disposto no art. 72, III, da Lei nº 14.133/21, sendo oportuno repisar que indicação do pretenso prestador de serviços, a necessidade da contratação, a estimativa de quantidade, a estimativa de valor

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

da contratação, os requisitos da contratação e o modo de execução do objeto não foram objeto de valoração.

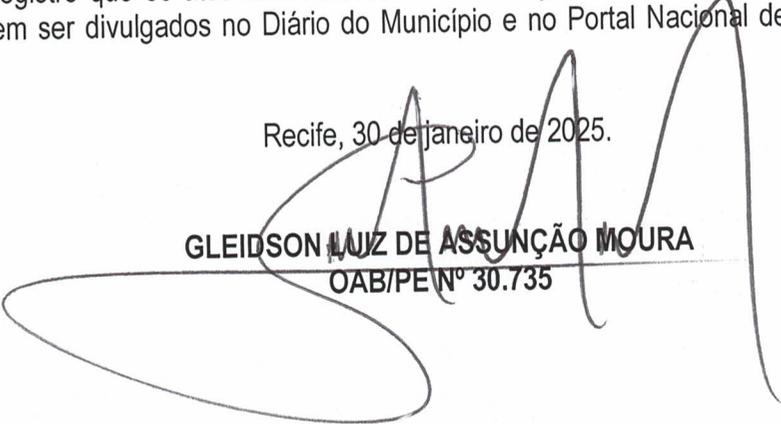
7. DAS CONCLUSÕES E PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

Diante do exposto, opino pela regularidade formal/legal dos atos administrativos até aqui praticados no âmbito do Processo Administrativo nº 007/2025, Inexigibilidade nº 007/2025, que tem por objeto a contratação do escritório **DIAS, REZENDE & ALENCAR** para prestação de serviços de assessoria e consultoria com atuação nas áreas de Direito Tributário e Direito Administrativo, no âmbito judicial e extrajudicial, com suporte técnico e operacional à Procuradoria Municipal, Secretaria de Finanças, Setor de Arrecadação e Controle Interno, face ao cumprimento do disposto nos artigos 72, incisos I a VII, 74, III, §3º da Lei nº 14.133/21 e art. 1º da Lei nº 14.039/20.

Caso a contratação seja levada a termo, o processo deve ser instruído com o ato autorizativo da contratação, **único requisito formal/legal que ainda resta ser cumprido para satisfação integral do disposto no art. 72, da Lei nº 14.133/21.**

Registro que os atos autorizativos da contratação direta ou os extratos decorrentes dos contratos devem ser divulgados no Diário do Município e no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP.

Recife, 30 de janeiro de 2025.


GLEIDSON LUIZ DE ASSUNÇÃO MOURA
OAB/PE Nº 30.735