



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

Parecer Jurídico nº 012/2025

Processo nº 129/2025

Interessado: Município de Colinas do Sul/GO

Assunto: Contratação de advogado para Assessoria Jurídica para Contencioso Judicial do Município.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. COMPROVAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE, ARTIGO 53, §1º, INCISO I E II C/C 74, INCISO III, §3º DA LEI Nº 14.133/2021. CUMPRIMENTO DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.

A contratação direta dos serviços de advogados, por inexigibilidade de licitação, deve pautar-se nos critérios estabelecidos na legislação de regência, competindo ao Gestor observar as seguintes premissas:

1. Demonstração da inadequação da execução do serviço pelos servidores integrantes do quadro de pessoal do Poder Público, a fim de se viabilizar a contratação externa do serviço advocatício mediante licitação ou, diretamente, via inexigibilidade.
2. Se para atender a necessidade Pública, ficar devidamente justificado que a execução do objeto se dê por intermédio de um profissional ou 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, será o caso de realizar a contratação direta.

1



61

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

3. A comprovação da notoriedade do especialista no seu campo de atuação, do conceito que ele possui entre os seus pares, do reconhecimento profissional que possui no âmbito do local da contratação, ou seja, da subsunção do fato à norma, é encargo que incumbe ao Gestor realizar, pautado nos requisitos legais, a fim de se evitar que as razões da escolha do contratado recaiam sobre a preferência do contratante, como acontece entre nas contratações entre particulares. do quadro de pessoal do Poder Público, a fim de se viabilizar a contratação externa do serviço advocatício mediante licitação ou, diretamente, via inexigibilidade.

4. Garantia da pertinência temática entre a notória especialização do profissional ou da empresa com o objeto a ser contratado.

5. Validação da razoabilidade dos gastos empreendidos, mediante a pesquisa de contratos com órgãos públicos, com objetos similares em que o notório figurou como contratado.

I – Relatório:

Submete-se o parecer jurídico, acerca do processo de contratação direta a ser realizada com base no **inc. III, art. 72 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021¹**, que trata da nova lei de licitações e contratos administrativos, que visa a **contratação de** serviços jurídicos especializados de advocacia visando: prestação de serviços profissionais especializados em assessoria jurídica, compreendendo o contencioso judicial das ações em andamentos e das novas em tramitação no 1º (primeiro) Grau e ações originárias e Recursos do 2º e 3º (segundo e terceiro) Grau de jurisdição, referente a justiça comum, trabalhista e federal, durante o exercício de 2025.

¹ 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: (...) III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;



62

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

In primo loco, esclarecemos que tal exame se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. No que diz respeito a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos no art. 72 da Lei 14.133/2021 e demais normativas, não adentrando, portanto, na análise de conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspecto de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Mister se faz ressaltar que o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU recomenda que *“o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto”*.

Por fim, com relação à atuação desta Consultoria Jurídica, é importante informar que, embora as observações e recomendações expostas não possuam caráter vinculativo, constituem importante instrumento em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, ressaltando-se, todavia, que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II - Apêndice

Encontram - se nos autos, os seguintes documentos:

1. Protocolo nº 33/2025;
2. Documento de Formalização de Demanda;
3. Estudo Técnico Preliminar;
4. Termo de Referência
5. Levantamento inicial de preços (tabela de honorários OAB Goiás)
6. Justificativa do Preço Contratado;
7. Justificativa da Escolha do Contratado;
8. Declaração de Dotação Orçamentária;



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

9. Ato de Autorização, e
10. Documentação outros.

É o relatório. Segue o parecer.

III – Da análise jurídica:

Sobre o cerne da consulta, cumpre apresentar as seguintes considerações.

A resposta à pertinente questão trazida pelo órgão consulente encontra fundamento, principalmente, no entendimento teórico da modalidade de contratação direta denominada **inexigibilidade de licitação**.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória, senão vejamos:

Artigo 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.



64

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

Cumpra obtemperar, que a Magna Carta foi aperfeiçoada mediante inovação legislativa sobre o tema, uma vez que sancionada a **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, de 1º de abril de 2021**, que instituiu normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa, os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública, tendo entrado em vigor na data da sua publicação, conforme aduz o artigo 194. Este novo diploma tem o condão de substituir o regime de contratações públicas previsto nas Leis nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011.

A Administração Pública, por força do quanto disposto no seu art. 191, **poderá optar**, dentro do interregno de 02 anos a contar da vigência da nova Lei de Licitações (01.04.2021 a 01.04.2023), em licitar e contratar diretamente nos termos dispostos no novo estatuto (Lei nº 14.133/21) ou nos moldes do regramento anterior (Lei nº 8.666/93; Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 12.462/2011).

Vejamos a redação dos arts. 191 e 193 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei. (grifei)

Faz-se prenotar que não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.

Na aplicação desta Lei, como reza a Constituição Federal deverão ser observados os *princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável*, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (*Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*).

A autoridade superior do órgão ou da entidade deverá **observar ainda o princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

É cristalino que a licitação pública é o procedimento que antecede a celebração de contrato administrativo, cujo objetivo é legitimá-lo, preservando o interesse público e



66

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

assegurando a todos os interessados as mesmas oportunidades em disputá-lo. Contudo, a própria Carta Maior permite que a Lei aponte situações em que a Administração Pública poderá efetuar contratação direta, dispositivos que foram regulamentados por normas específicas ao disciplinar o instituto jurídico da inexigibilidade de licitação, em especial.

Para tanto, é importante destacar que o processo de licitação e/ou contratação direta deve seguir o rito contido na Lei 14.133/2021, presente em seu artigo 53, §1º, inciso I e II:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme **critérios objetivos prévios** de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Nessa vereda, os pareceres jurídicos devam ser redigidos em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e **com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica**, entendendo ser perfeitamente possível a contratação direta dos serviços, através de inexigibilidade de licitação, com fundamento na Nova Lei de Licitações, desde que observados os requisitos fixados no artigo 72, da Lei nº 14.133/21 a saber:

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:



67

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

- 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; (grifei)**
- 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.

A contratação direta deverá definir o seu objeto, o que precisamente atende a demanda da Administração Pública e as condições técnicas que sejam relevantes para sua execução, dessa forma, formalizará o que pretende com o futuro contrato, o que o contratado será obrigado a realizar e em quais condições. Deverá ser motivada a contratação direta, sob os preceitos autorizadores pela lei.

O inciso I, trouxe a particularidade de documento de formalização de demanda e, se for o caso, **estudo técnico preliminar**, **termo de referência**, projeto básico ou projeto executivo, entretanto, não adentrou aos casos em que a expressão "se for o caso" dispensaria o estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo. Vejamos o que dispõe o art. 6º, XX da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

É o que já reproduzia o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU, "a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)". Ainda segundo o Guia, os estudos técnicos preliminares servem para "a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços" (BRASIL, 2012, p. 39).

Para que o estudo técnico preliminar possa indicar qual a melhor solução para o atendimento da necessidade/problema que motiva a contratação, **é indispensável identificar no mercado todas as possíveis e capazes de resolver o problema** e, a partir de uma análise valorativa-comparativa, definir a mais vantajosa, sob o ponto de vista técnico e econômico.

Essa compreensão é reforçada pelo § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que detalha os elementos que devem constar do estudo técnico preliminar:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de contratação direta dos serviços, tendo por fundamento o artigo 74, inciso III, § 3º 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:

- 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;

(...)

- 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



**ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028**

inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A “licitação inexigível”, segundo o artigo retro mencionado, ocorrerá sempre que houver inviabilidade de competição. Entretanto, o conceito de viabilidade da competição não é simplisticamente reconduzível à mera existência de uma pluralidade de sujeitos em condições de executar uma certa atividade. Existem inúmeras situações em que a competição é inviável não obstante existirem inúmeros particulares habilitados a executar a atividade objeto da contratação. Isso se passa inclusive nos casos em que realizar a licitação acarretaria solução objetivamente incompatível com o interesse público. Nesse caso, os artigos acima referidos apresentam rol exemplificativo de hipóteses.

O TCU possui vários acórdãos que tratam do tema:

A inexigibilidade de licitação é indevida quando não for devidamente comprovada a inviabilidade de competição. Acórdão 827/2007 Plenário (Sumário)

Deve o gestor abster-se de contratar por inexigibilidade de licitação quando houver viabilidade de competição. Acórdão 127/2007 Plenário (Sumário)

Restrinja os casos de contratação por inexigibilidade àquelas situações em que a singularidade do objeto seja tal que justifique a inviabilidade de competição, observando, nestes casos, a correta formalização dos processos, instruindo-os com os motivos determinantes da singularidade dos serviços, as razões para a escolha do fornecedor ou executante, além da justificativa do preço, nos termos do art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 1547/2007 Plenário



71

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

Como se vê, a inviabilidade de competição deve estar **inequivocamente comprovada nos autos pela autoridade competente**, devendo ser analisada em cada caso concreto, não sendo possível, portanto, a definição, em tese, da possibilidade da contratação direta pretendida com base na hipótese legal do art. 74 da Lei nº 14.133/2021. Diante disso, compete ao Administrador justificar minuciosamente a sua opção pela inexigibilidade, responsabilizando-se perante os órgãos de controle, uma vez que a análise jurídica formal não é suficiente para se verificar a efetiva legalidade do afastamento do certame.

Ao que se refere especificamente à contratação do objeto em análise, no ano de 2020, foi publicada a **Lei nº 14.039, a qual presumiu que os serviços profissionais advocatícios possuem a natureza técnica e singular**, sob a seguinte roupagem:

"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. (grifo nosso)".

Isso significa que se existia dúvida na interpretação da norma, não persiste, visto que, após a vigência da lei supracitada, restou expresso que os serviços prestados por advogados são, por sua natureza técnicos e singulares. Sempre. É da sua essência, logo, a conclusão é a possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação.

Neste átimo, é tanto o entendimento jurídico sobre o tema, que, após a publicação da referida Lei nº 14.039/2020, **já existem decisões no âmbito do próprio Ministério Público que contrariam** a presente recomendação. Veja-se:



72

**ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028**

MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA

PROMOTORIA DE JUSTIÇA CUMULATIVA DE PICUÍ / PB

Inquérito Civil 004.2018.000061

ARQUIVAMENTO

Vistos e etc. Cuida-se de Inquérito Civil Público instaurado para investigar a forma de contratação de advogados e contadores, mediante dispensa de licitação, no Município de Nova Palmeira.

Nos autos do procedimento, fora firmado Termo de Ajustamento de Conduta.

Nesse diapasão, tem-se que o Projeto de Lei nº 4.489/2019 (nº 10.980/2018 na Câmara dos Deputados), de autoria do Deputado Efraim Filho e foi aprovado no Congresso Nacional em dezembro de 2019.

A citada proposta legislativa modificaria a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil), acrescentando o Art. 3º-A, e o Decreto-Lei nº 9.295/1946, aditando, ao seu Art. 25, os parágrafos primeiro e segundo.

Essas alterações ocorreriam com o fito de dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.

Entretanto, alegando contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o presidente da República vetou integralmente o referido projeto de lei, que em suma permitia a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços jurídicos e de contabilidade pela administração pública.

A mensagem de veto, direcionada ao presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre (DEM-AP), foi publicada nesta quarta-feira (8/1), no Diário Oficial da União. Vale registrar que o veto presidencial atendeu ao pedido formal de veto feito pela CONAMP, após provocação da APMP e do MPPB.

Entretanto, o Congresso Nacional derrubou integralmente o veto do presidente Jair Bolsonaro, e entrou em vigor no dia 18 de agosto de



73

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

2020, lei que permite a dispensa da licitação para contratação de advogado e contador pela Administração Pública, em razão da natureza técnica e singular dessas profissões, se for comprovada a notória especialização – Lei 14.039/2020.

De todo modo, verifico que o feito perdeu o fundamento legal que o sustentava, vez que a nova legislação permite a contratação dos advogados e contadores sem inexigibilidade.

De tal modo, o Ministério Público da Paraíba, através de seu órgão de execução com fulcro no artigo 16, da Resolução CPJ nº 04/2013, promove o ARQUIVAMENTO do presente procedimento.

Nos termos da Resolução CPJ nº 04/2013, remeta-se os autos do Procedimento, juntamente com a promoção de arquivamento, ao Conselho Superior do Ministério Público, após a comprovação da cientificação pessoal dos interessados por meio idôneo.

Dê-se baixa no registro respectivo, com as anotações acerca da decisão adotada.

ERIKA BUENO MUZZI

PROMOTORA DE JUSTIÇA

Ainda sobre o assunto, em artigo publicado no site Consultor Jurídico², o então Procurador de Contas, hoje Conselheiro do TCM/GO, e brilhante Professor, Dr. Fabrício Mota, analisando o tema de contratação de serviços de advocacia por inexigibilidade de licitação, observa que:

(...) A análise dos dois acórdãos permite a observação de questões centrais sedimentadas na jurisprudência do STF e que não raro são negligenciadas nas ações judiciais propostas pelo MP e nas tomadas de contas instauradas pelos tribunais de contas:

a) É possível a contratação precedida de inexigibilidade de licitação, com base no artigo 25, II, atendidos os requisitos da lei. As interpretações extremadas que pretendem simplesmente aniquilar a

² <http://www.conjur.com.br/2016-mai-19/interesse-publico-contratacao-servicos-advocacia-inexigibilidade-licitacao> (consulta realizada em 22/11/2021 22h22)



74

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

possibilidade fática de contratação direta não se coadunam com as disposições da Lei de Licitações;

b) Esta hipótese de contratação direta tem cabimento mesmo quando haja uma pluralidade de especialistas aptos a prestarem os serviços à Administração, porquanto não se trata de hipótese de exclusividade. Desta forma, não cabe o argumento de que a existência de potenciais outros profissionais ou empresas aptos a prestarem o serviço impede a inexigibilidade de licitação;

c) Uma vez presentes os requisitos da Lei 8.666/93, a decisão de contratar e a escolha do contratado — dentre os que cumprem os pressupostos, obviamente — inserem-se na esfera de discricionariedade própria da Administração Pública;

d) A eventual existência de corpo jurídico próprio não obsta a possibilidade de contratação direta, cumpridos os requisitos legais. Se a existência do corpo jurídico fosse impeditivo, o artigo 13, incisos II, III e V da Lei 8.666/93 seria inconstitucional, porquanto admite expressamente a contratação de pareceres, consultoria, assessoramento e patrocínio de causas judiciais e administrativas.

Além disso, é de rigor avaliar concretamente a aptidão profissional do corpo jurídico disponível para a Administração e a questão da confiança, ligada a aspectos discricionários, deve ser considerada para fins de licitude da decisão.

Sobre o tema, já sedimentou o Egrégio Tribunal de Contas da União (processo nº 012.930/95-4), no qual se pontificou pela legalidade da contratação direta de profissional extra quadro, *in verbis*:

... é admissível a contratação de serviços de advocacia, apesar da entidade ou órgão público contar com quadro próprio de advogados, ressalvando que as condições, as peculiaridades e as circunstâncias de cada caso devem ser analisados para concluir-se pela legalidade ou ilegalidade da contratação e que o exame da conveniência e da oportunidade de efetuar a contratação compete ao administrador, que deve ater-se aos termos da lei e aos princípios norteadores da Administração Pública.



75

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

Veja-se que de acordo com art. 74, III do novo marco do direito administrativo, o serviço advocatício, dada a sua **natureza técnica especializada e predominantemente intelectual**, pode vir a ser contratado pela Administração Pública, mediante inexigibilidade de licitação, acaso **demonstrada a notória especialização do profissional ou do escritório de advocacia**.

Assim, em direção análoga aos preceitos da Lei nº 14.039/2020, o Legislador eleva como requisito de destaque nas contratações diretas o critério da **notória especialização**, excluindo, neste caso, da disposição autorizadora da contratação direta, a expressão serviços "de caráter singular", presente no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Ademais, como já dito, a nova lei excluiu da hipótese de incidência da inexigibilidade de licitação, a necessidade de demonstração de que o serviço deva possuir natureza singular, atenuando as interpretações equivocadas com relação a aplicação dessa expressão, que passou a ser considerada como algo raro e exclusivo.

A retirada da singularidade como elemento essencial para efeito de enquadramento na hipótese de inexigibilidade de licitação não pode ser desconsiderada pelos aplicadores do direito. Tem uma razão de ser. O legislador infralegal teve o firme propósito de deixar claro que o serviço não precisa ser único, tampouco complexo ou exclusivo, mas, sim, que ele demanda do seu executor conhecimento, habilidade e aptidão específica, adequada e, de plano, comprovável.

Verifica-se ainda, que o Legislador da Lei nº 14.133/21 suprimiu do conceito de notório especializado a expressão "o mais adequado" (constante da Lei 8.666/93, art. 25, §3º e na Lei 14.039/2020), substituindo-a por "reconhecidamente adequado", revelando que se busca, afinal, com as inexigibilidades fundadas no preceito é, antes, um juízo de compatibilidade da contratação com a necessidade administrativa, do que um juízo de otimização única no momento da eleição do contratado (artigo 74, §3º e artigo 6º, XIX)

O que se depreende neste primeiro momento de exposição das novas regras relacionadas à contratação dos serviços advocatícios é que tanto para os processos de contratação direta, por inexigibilidade de licitação lançados sob o rito da Lei nº 8.666/93, com

16



76

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

os contornos dispostos na Lei nº 14.039/2020, quanto para aqueles submetidos ao procedimento delineado na Lei nº 14.133/2021, **o Gestor deve iniciar a análise da questão identificando exatamente qual a necessidade da Administração e qual o meio mais adequado, eficiente de atender tal pretensão.**

Ou seja, uma vez surgida a demanda, compete ao Gestor, como primeiro passo a ser adotado, investigar se os servidores integrantes do seu quadro de pessoal encontram-se aptos para executar o serviço.

Se a resposta para tal questionamento for positiva, não se vislumbra a imprescindibilidade da contratação de advogado ou de escritório de advocacia para satisfazer a necessidade administrativa. Não encontra guarida no ordenamento jurídico, ante a ausência de utilidade/interesse público, a terceirização de uma atividade que é plenamente exercida pelos próprios servidores públicos. Inexiste, neste caso, o motivo da contratação.

Entretanto, na hipótese de o Gestor, após análise da sua realidade fática, concluir, de forma motivada, baseado em critérios objetivos, técnicos e facilmente demonstráveis, que os seus servidores não possuem condições de atender a demanda, há a possibilidade da contratação externa do serviço advocatício mediante licitação ou, diretamente, via inexigibilidade.

Neste ponto, é crucial pontuar, que compete à Administração, em especial àqueles Municípios que já tem em seu quadro Procuradores, cuja principal atividade consiste na representação e no acompanhamento das causas jurídicas que envolvem a Comunidade, a comprovação de que os seus servidores não reúnem condições para se debruçarem sobre a demanda proposta se faz necessário.

É o que o Ministro Luís Roberto Barroso, Relator na ADC nº 45, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, chamou de demonstração da “inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público”, *in verbis*:

“(...) 42. Todavia, o fato de a entidade pública contar com quadro próprio de procuradores, por si só, não obsta a contratação de



77

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

advogado particular para a prestação de um serviço específico. É necessário, contudo, que fique configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública, e.g. em razão da especificidade e relevância da matéria ou da deficiência da estrutura estatal. Pense-se, por exemplo, numa demanda ou situação que exija atuação de advogado no exterior.

43. Também aqui, a fundamentação exercerá relevante papel, ao dar transparência às razões que impedem a atuação da advocacia pública naquele caso específico, evitando abusos e permitindo a fiscalização dos órgãos de controle e da própria sociedade.

44. Cabe aqui fazer expressa menção ao fato de que todo este raciocínio deve aplicar-se e estender-se, por identidade de fundamentos, também àqueles Municípios que possuam um quadro próprio de procuradores, não se restringindo às esferas federal e estadual. E isto se dá em razão da idêntica natureza das funções constitucionais da advocacia pública em qualquer que seja a entidade da Federação. Assim, nos Municípios que disponham de um quadro próprio de procuradores, em regra, caberá a estes o exercício das funções inerentes à advocacia pública.

45. Não se pode, entretanto, ignorar o fato de que um grande número de Municípios brasileiros não tem procuradorias institucionalizadas. Muitos sequer comportam manter procuradorias jurídicas como um órgão permanente de sua estrutura. Esse é um dado concreto que não pode ser desconsiderado, até por força do princípio da realidade na Administração Pública.

46. Portanto, os Municípios – dispondo ou não de uma procuradoria jurídica estruturada –, tanto quanto as outras entidades federativas, também podem ter a necessidade prática de realizar contratação direta de serviços advocatícios. E, quando tal ocorrer, a contratação com fundamento nos arts. 13, V, e 25, II, da Lei 8.666/1993, deverá pautar-se pelos mesmos parâmetros e condicionantes ora assentados. (...)”



78

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

Com efeito, o que se pontua aqui é o dever de motivação expressa do Gestor, a fim de permitir a verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

Nas palavras do Exmo. Ministro, *"a fundamentação exercerá relevante papel, ao dar transparência às razões que impedem a atuação da advocacia pública naquele caso específico"*.

Alerta-se que eventual falha do administrador sujeita-o às penas da lei:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal)

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)
Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

Em tempo, atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação.

Tal requisito encontra-se configurado nos atributos que destacam um determinado particular em relação aos demais, referindo-se à sua maior habilitação em executar o objeto do contrato. A comprovação da notoriedade do especialista no seu campo de atuação, do conceito que ele possui entre os seus pares, do reconhecimento profissional que possui no



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

âmbito do local da contratação, ou seja, da subsunção do fato à norma, é encargo que incumbe ao Gestor realizar, pautado nos requisitos legais citados acima, a fim de se evitar que as razões da escolha do contratado recaiam sobre a preferência do contratante, como acontece entre nas contratações entre particulares.

Ademais, é relevante ficar demonstrado também a pertinência temática entre a notória especialização do profissional ou da empresa com o objeto a ser contratado, uma vez que não se atenderia ao interesse público motivador da avença, se o exame da casuística revelar que o contratado não reúne os requisitos imprescindíveis para assegurar o atendimento eficiente da demanda.

Com efeito, a necessidade de demonstração pelo responsável que o objeto da contratação direta por inexigibilidade guarda nexo de causalidade direto com a falta de expertise daquele Município para se debruçar sobre a temática judicial requerida, se torna característica fundamental para a legalidade da contratação em comento.

Como se pode perceber das inovações legislativas relacionadas às contratações por inexigibilidade de licitação, o que se busca dos administradores é uma relação direta entre a essencialidade e a adequação dos seus atos, baseados pelo **princípio da motivação de suas ações**, conforme explicita o Decreto Lei nº 4.647/42 – LINDB:

“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.”

Ademais, a razoabilidade dos gastos empreendidos de igual modo deve estar demonstrado nos autos, comprovando que os preços pactuados se encontram em consonância com aqueles referendados no mercado. No caso, a justificativa do preço deve pautar-se na demonstração dos valores pactuados em contratações anteriores do próprio notório com órgãos públicos, que guardem semelhança nos objetos.



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

IV - Da contratação

O referido processo deve contar com a comprovação da habilitação, mediante apresentação dos documentos constantes no Capítulo VI do Título II da Lei n. 14.133/2021, divididos, conforme artigo 62, em habilitação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista, e econômico-financeira.

A nova lei trata da compilação do contrato em seu artigo 92 c/c artigo 95, *ipsis litteris*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

Quanto a análise de preenchimento dos ditames da Lei de Licitações, especialmente aos requisitos elencados no art. 92 e demais normas relativas ao procedimento analisado, vejo que a **minuta contratual** está devidamente instruída, e demais documentos afins, objetos de análise e aprovação neste parecer.



82

ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

V- Da Publicidade

Diante da sanção da Lei de Licitações de nº 14.133/2021, restou estabelecido no art. 94 que a publicidade dos atos licitatórios, deverão acontecer dentro do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sendo esta condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos.

Para o Portal Zênite, <https://zenite.blog.br/pncp-no-ar/> a “norma”, ao tratar do uso do PNCP como **instrumento de publicidade** dos atos praticados nos processos de contratação, antes de qualquer outro fator, **pretendeu materializar o dever de publicidade dos atos praticados nos processos de contratação, e todos os reflexos a ele inerentes (transparência, controle, prestígio à competitividade etc.)**. Logo, até que fosse criado o PNCP, caberia aos órgãos e entidades que optassem por já adotar o regime da Lei nº 14.133/2021 (conforme expressamente autorizado no art. 191 c/c art. 193, inc. II e art. 194) observarem, **enquanto instrumento de publicidade, os veículos de divulgação oficial atualmente existentes e que têm cumprido a finalidade normativa, inclusive o próprio sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade**.

Insta consignar que no dia 09 de agosto de 2021, foi lançada a primeira versão dessa ferramenta destinada à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos. No momento, o [Portal Nacional de Contratações Públicas \(pncp.gov.br\)](https://pncp.gov.br) disponibiliza informações e documentos de editais de licitação e respectivos anexos; avisos e atos autorizativos de contratação direta; atas de registro de preços; e contratos, seus termos aditivos, ou instrumentos hábeis substitutos.

Ainda, conforme lá informado, “O envio dos dados é de responsabilidade dos órgãos e entidades das Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangidos pela Lei nº 14.133/2021, nos termos de seu art. 1º, além dos fundos especiais e das demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública. Nesse sentido, os sistemas ou portais públicos e privados, e os órgãos ou entidades detentores de sistemas ou portais poderão, **mediante credenciamento prévio, integrar-se ao PNCP para, de forma automática, enviar as informações de contratações públicas. Credenciamento disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/pncp/credenciamento>**”.



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028

83

O momento, agora, é de adoção de todas as providências necessárias à operacionalização dessa integração do órgão/entidade junto ao PNCP. Para tanto, ocorrerá o cadastro do sistema de contratação utilizado pelo órgão/entidade. Conforme o Manual de Integração, será gerado um TOKEN (após moderação e avaliação pelo PNCP) que será enviado para o e-mail informado. Feito isso, o sistema de contratação será habilitado para enviar informações. Os órgãos/entidades que não têm sistema informatizado de contratação deverão providenciar, porque não tem como enviar dados e publicar no PNCP manualmente, ou seja, sem a comunicação por API.

Só poderão se cadastrar e enviar dados órgãos/entidades que realizam contratações públicas – pessoas físicas ou jurídicas que não realizam contratações públicas e fornecedores **só poderão consultar o PNCP.**

Partindo-se da premissa de que a Lei tem vigência, e de que não se pode admitir eficácia contida ou limitada de nenhuma de suas normas sem expressa previsão também legal – ainda que implícita –, é possível deduzir conclusão no sentido da possibilidade de aplicação imediata do regime jurídico da Lei nº 14.133/2021.

Contudo, frente a nevrálgica necessidade de operacionalizar essas adequações, o PNCP, arraigado a razoabilidade e proporcionalidade, poderá ser suprido, sem qualquer prejuízo de publicidade, pelo sistema de publicidade oficial dos atos administrativos já utilizados pelo Município, normalmente, a publicação em Diário Oficial, jornal de grande circulação, Portal da Transparência e endereço eletrônico oficial do Município, bem como no COLARE estabelecido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCM/GO.

A publicidade dos atos relativos a licitações e contratos pode e deve ocorrer **também** por meio dos sítios eletrônicos oficiais – para conferir eficiência às publicações. Diante disso, o relevante e de interesse público é que ocorra efetivamente a publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos, cumprindo dessa forma o princípio constitucional da publicidade.



**ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
ASSESSORIA JURÍDICA
GESTÃO 2025/2028**

VI – Conclusão:

Por todos estes fundamentos doutrinários e jurisprudenciais há de se concluir que é impossível a realização da licitação para contratação de empresa especializada no ramo de consultoria e assessoria jurídica, devendo o contrato ser firmado através de declaração de inexigibilidade de licitação tendo em vista a caracterização da inviabilidade de competição prevista no art. 74, III, §3º da Lei nº. 14.133/2021.

Além do mais temos a impossibilidade fática, lógica ou jurídica de abrir um processo licitatório para contratação dos referidos serviços, pois a execução do objeto se dará por intermédio de um profissional ou 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, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato, será o caso de realizar a contratação direta.

Assim, tanto a declaração ou a celebração de contrato com inexigibilidade de licitação, para contratação de serviços técnicos especializados para o Município de Colinas do Sul é medida que se impõe!

Face ao exposto, opinamos FAVORÁVELMENTE para que seja declarada a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos de advocacia, devido a comprovação da notória especialização do advogado **Dr. Josiniro da Silva Coelho**, devidamente registrado na **OAB/GO sob o nº 19.042**, nos termos do art. 74, III, §3º c/c art. 72 da Lei nº. 14.133/2021, e ainda com a Lei 14.039/2020 que acrescentou o art. 3ºA do Estatuto da OAB.

É o nosso parecer, *s.m.j.*

Colinas do Sul, 17 de janeiro de 2025.


Daniel de Oliveira Sousa
Assessor Jurídico
OAB/DF 31.947