



Proc. Administrativo 1.196/2025



De: **Cecilia Santos de Andrade** Setor: **PGM-JUR - Compras Jurídico**

Despacho: **7- 1.196/2025**

Para: **PGM-PAJ-ENCHT - PGM-PAJ-ENCHENTE**

Assunto: **Contratação de pessoa jurídica para serviços de consultoria jurídica especializada**

Eldorado do Sul/RS, 26 de Fevereiro de 2025

Prezada Danusa,

Encaminho o presente para realização de Ato de Contratação mediante Inexigibilidade de Licitação nos termos do art. 74, inciso III, alíneas a, b, c e e da Lei nº 14.133/2021, conforme o Parecer Jurídico em anexo.

Quaisquer dúvidas permaneço a disposição.

—
Cecilia Santos de Andrade

Procuradora de Compras, Licitações e Contratos

Prefeitura de Eldorado do Sul - Estrada da Arrozeira, nº 270, Centro | CEP: 92990-000

Impresso em 28/02/2025 12:30:43 por Danusa Izepon Macedo - Auxiliar Administrativo





Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura de Eldorado do Sul
Procuradoria de Compras, Licitações e Contratos

Parecer jurídico nº 02/2025

Eldorado do Sul, 24 de fevereiro de 2025.

Proc. Adm. 1.196/2025

Contratação de Serviço Técnico Especializado

Objeto: Contratação de pessoa jurídica para serviços de consultoria jurídica especializada com objeto específico nas seguintes áreas: Saneamento Básico; Compliance; Defesas e recursos ao TCE/RS e TCU e consultoria presencial na sede do Município.

EMENTA. Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Inexigibilidade de Licitação. Art. 74, III, alíneas “a”, “b”, “c” e “e”, Lei nº 14.133/2021. Contratação Direta de Escritório de Advocacia fundada em notória especialização. Serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual. Adequação. Demonstração dos requisitos legais. Parecer. Recomendações Necessárias.

BREVE RELATO

Trata-se de expediente administrativo em que o Gabinete da Prefeita propõe “a Contratação de pessoa jurídica para serviços de consultoria jurídica especializada com objeto específico nas seguintes áreas: Saneamento Básico; Compliance; Defesas e recursos ao TCE/RS e TCU e consultoria presencial na sede do Município”.

Acompanha em anexo no Processo Administrativo 1.196/2025, RC 108/2025, dotação orçamentária, Termo de Referência (TR), currículo dos associados da Consultoria, cópia do contrato social, bem como inúmeros certificados de qualificação e contratos firmados em outros municípios (anexos ao despacho 4).

O valor do ajuste monta a R\$ 164.064,00 (Cento e sessenta e quatro mil e sessenta e quatro Reais) por ano, sendo previsto 12 (doze) pagamentos

mensais de R\$ 13.672,00 (Treze mil, seiscentos e setenta e dois Reais).

É o breve relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Trata-se de contratação de consultoria jurídica especializada mediante o instrumento da Inexigibilidade de Licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “e” da Lei nº 14.133/2021.

No entanto, o arcabouço da contratação também engloba matéria regulamentada pela Lei nº 14.039/20 que altera o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994) em seu Art. 3º-A que passou a constar da seguinte forma:

"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."

Isto porque, desde 2012, a OAB/RS passou a entender que as licitações para serviços advocatícios eram inexigíveis.

Veja-se a matéria publicada em 17 de setembro de 2012.

"Brasília – O Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) aprovou a edição de súmula para afirmar que é inexigível procedimento licitatório para a contratação de serviços profissionais de natureza advocatícia pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade e a inviabilidade de competição, sendo inaplicável, portanto, o artigo 89 da Lei 8.666/93. A matéria foi amplamente debatida hoje (17) na sessão conduzida pelo presidente nacional da OAB, Ophir Cavalcante, e decidida com base no voto do conselheiro federal pelo Ceará, Jardson Saraiva Cruz. A súmula do Pleno da OAB funciona como uma determinação de conduta à classe.

Outra súmula aprovada pelo Pleno é a de que não poderá ser responsabilizado cível ou criminalmente o advogado que, no regular exercício de seu mister, emitir parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para a contratação pelo poder público. Nessa linha, o profissional da advocacia é inviolável

nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do artigo 2º, parágrafo 3º, da Lei 8.906/94 (o Estatuto da OAB).

Vários foram os conselheiros federais que, na sessão plenária, enfatizaram que a impossibilidade de competição entre os profissionais não decorre só da singularidade do profissional, mas da subjetividade na valoração da qualidade dos serviços prestados. “No caso da prestação de serviços advocatícios, a inviabilidade de licitação é evidente. Quando só uma pessoa pode atender às necessidades do ente público, não há como haver licitação”, afirmou o conselheiro Jardson, para quem a dispensabilidade do advogado da concorrência não viola os artigos 37, XXI, e 121 da Constituição.

A conselheira federal pelo Distrito Federal, Meire Lúcia Gomes Monteiro, ratificou no plenário que o advogado não pode participar de competição em prol da proposta mais vantajosa para a Administração em razão da singularidade do serviço prestado. No entanto, ela, que preside a Comissão Nacional de Advocacia Pública, ressaltou que é necessário que a Administração Pública prime para que a contratação dos serviços externos se dê exclusivamente em casos excepcionais e especiais. “O objetivo não é conceder uma espécie de cheque em branco ao poder público”, ressaltou.

A proposta se originou a partir de discussões no Colégio de Presidentes dos Conselhos Seccionais da OAB realizado em São Paulo, em março último, por iniciativa do conselheiro Felipe Sarmiento Cordeiro (Alagoas)”.

Sendo assim, sob o viés do Estatuto da OAB, podemos concluir que os serviços técnicos especializados de advogado, quando comprovada a atuação na área específica, constituem hipótese de contratação direta, mediante Inexigibilidade de Licitação.

Contudo, passemos a análise da Lei específica sobre a matéria. Sob o prisma da Lei nº 14.133/2021, novo marco regulatório das contratações públicas, várias dúvidas têm sido levantadas com relação a possibilidade de contratação direta de serviços jurídicos por meio da inexigibilidade de licitação, já que fixada outra configuração para o enquadramento das hipóteses exemplificativas elencadas no art. 74, sem a exigência da demonstração da singularidade do objeto.

Segundo o art. 74, inciso III, da nova lei, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial nos casos de:

Art. 74

(...)

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

O §3º desse artigo estabelece que a notória especialização do profissional ou da empresa será demonstrada pela especialidade no campo de atuação que vai decorrer de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, que permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Em verdade, um serviço singular é aquele que demanda do seu prestador conhecimento aprofundado e, por isso, trata-se de atividade diferenciada, mas jamais única ou exclusiva.

Segundo voto da lavra do Ministro Dias Toffoli, no Recurso Extraordinário nº656.558, a administração pública pode contratar advogados sem licitação, quando houver real necessidade e nenhum impedimento legal, mesmo se tiver procuradores concursados.

A propósito o Ministro Dias Toffoli manifestou-se sobre o tema, pontuando que serviços singulares são aqueles que demandam “primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais. Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado ‘toque do especialista’, distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição”.

Elemento a fortalecer a tese de inviabilidade de competição da contratação de serviços jurídicos e que não pode ser desconsiderado diz respeito ao requisito confiança, que é premissa atrelada a escolha do prestador de serviço para se buscar o que é melhor para o poder público.

Superada a questão da exigência da demonstração da singularidade do serviço como elemento caracterizador da contratação direta por inexigibilidade de licitação, faz-se importante destacar que a nova lei fez referência, no seu art. 8º, § 4º, acerca da possibilidade de contratação de empresa ou profissional especializado, por prazo determinado, para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação, quando envolver bens ou serviços

especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração.

Como se pode ver, a lei traz o contorno de avaliação que deve ser considerado para efeito de aplicação da norma, isto é, descobrir se o serviço é rotineiro ou comum para efeito de desqualificá-lo como passível via contratação direta.

Cabe destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em vigor, estabelece para Administração Pública a obrigatoriedade de licitar, ressalvados os casos especificados na legislação (art. 37, XXI).

A Nova Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos em vigor (Lei Federal nº 14.133/2021) elenca no seu artigo 74, hipóteses de inexigibilidade de licitação. Nesse passo, torna-se possível a contratação direta em razão da inexigível licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, consoante redação do art. 74, III, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por força do dispositivo acima transcrito, os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual constantes no rol do art. 6º da Lei 14.133/2021 poderão ser contratados via inexigibilidade de licitação, desde que qualificados pela notória especialização.

Para fins de aplicação da Lei 14.133/2021, a notória especialização é a qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato (art. 6º, XIX).

A singularidade do objeto, apesar de não citado expressamente pelo art. 74 da Lei 14.133/2021 deve produzir efeitos jurídicos, pois a lei não se utiliza de palavras inúteis. Nesse sentido, a singularidade deve ser interpretada de duas maneiras. A primeira relacionada ao serviço em si e a segunda em relação aos outros serviços advocatícios. A singularidade, em sua primeira acepção, significa que não há competitividade possível quando se trata de serviços de advocacia. Tal entendimento advém expressamente da Lei 8.906/1994.

Em outra significação, a singularidade serve para comparar serviços de advocacia. Isso serve para caracterizar que, em regra. Os serviços jurídicos devem ser prestados pela assessoria própria. Ou seja, se há uma procuradoria constituída, tais serviços devem ser prestados por tal órgão. A terceirização, nesse sentido, só poderia ocorrer se o serviço for tão específico que a procuradoria não conseguir prestá-lo. Isso deve ser analisado caso a caso. Esse é o segundo sentido da singularidade.

Também assim se manifestou o Min. Luís Roberto Barroso em voto

lançado na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 45, afirmando que:

“... além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.”

Nesse sentido, o entendimento que parece ser o mais coerente é no sentido que a terceirização de serviços advocatícios só é possível quando se trata de algo tão específico que escape à atuação da procuradoria... (CARVALHO, Matheus, Et al., pág 311).

Cabe destacar que a referida demanda requer experiência técnica jurídica específica, em virtude da excepcionalidade do serviço a ser realizado, já que o objeto se caracteriza por tarefas que não fazem parte da rotina dos servidores efetivos, bem como demandam conhecimento em área específica e experiência prévia.

Ademais, vê-se a impossibilidade da realização do serviço por um profissional padrão, já que o objeto não está dentro de suas atribuições regulares, face à complexidade da tarefa a ser realizada, o que confere especificidade ao serviço a ser contratado, autorizando assim a contratação.

No caso em tela, sobejam comprovantes da experiência e especialização da consultoria a ser contratada na área do direito público, notadamente na área de saneamento básico, *compliance*, atuação perante as cortes fiscalizatórias e consultoria presencial. Veja-se para tanto os currículos e certificados dos associados do Escritório Sgorla e Cargnelutti.

As matérias ora mencionadas compõem um leque de assessoramento jurídico à Chefe do poder Executivo Municipal sob a perspectiva de gestão, desenvolvimento e monitoramento de Políticas Públicas e seus desdobramentos jurídicos que ultrapassa a atuação institucional da Procuradoria do Município – sem abandonar, por isso, o necessário revestimento do Interesse Público que é a pedra de toque para qualquer análise que se faça no âmbito das contratações administrativas.

No que concerne ao preço a ser praticado, a exibição dos contratos em anexo dão conta da adequação, destacando-se pontualmente o valor praticado no Município vizinho de Guaíba.

Isto posto, em razão do permissivo legal, acerca da escolha da

consultoria jurídica especializada, OPINO pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da contratação, com fulcro no art. 74, III, alíneas “a”, “b”, “c” e “e” da Lei nº 14.133/2021, já que observadas as orientações contidas no presente arrazoadado, dentre elas, no que trata o procedimento administrativo formal, a notória especialização da empresa, a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público Municipal, a cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

Contudo, considerando o caráter meramente opinativo desta Procuradoria em que pese o processo de tomada de decisão e constituição dos atos administrativos, submeto à apreciação superior.

Documento assinado digitalmente
 CECILIA SANTOS DE ANDRADE
Data: 25/02/2025 12:55:11-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Cecilia Santos de Andrade
Procuradora de Compras e Licitações

Visto, recebido hoje.

Manifesto acordo com os argumentos do parecer da Procuradoria de Compras e Licitações, que acompanho em todo o seu teor.

Sem mais, devolvo para a perfectibilização do ato de contratação mediante Inexigibilidade de Licitação nos termos legais já mencionados acima.

Eldorado do Sul, 25/02/2025.

Documento assinado digitalmente
 FABIANI TADINI MOREIRA
Data: 25/02/2025 14:31:53-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Fabiani Tadini
Procuradora-Geral do Município