PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇOIABA

Parecer Jurídico Prévio - AJM/PMA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇOIABA/PE

INTERESSADO: Secretaria de Saúde de Araçoiaba/PE.

ASSUNTO: Parecer Jurídico - Possibilidade jurídica.

Ementa - Licitação - Parecer Jurídico- **OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PARA PATROCÍNIO DE DEMANDAS JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL, ANÁLISE DOCUMENTAL, JUNTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ARAÇOIABA E TODOS OS CONSELHOS LIGADOS A PASTA.** PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DA POSSIBILIDADE LEGAL DE CONTRATAÇÃO. OBSERVÂNCIA DAS PRESCRIÇÕES PREVISTAS NO ARTIGO N 74, INCISO III, ALÍNEAS "B", "C", § 3° DA LEI N° 14.133/2021. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE. CUMPRIMENTO DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.

I- DO RELATÓRIO

Recebe esta Assessoria Jurídica, pedido de manifestação acerca de Parecer Jurídico relativo ao processo administrativo n° 002/2025, Inexigibilidade n° 001/2025 que trata da **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PARA PATROCÍNIO DE DEMANDAS JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL, ANÁLISE DOCUMENTAL, JUNTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ARAÇOIABA E TODOS OS CONSELHOS LIGADOS A PASTA,** em atendimento a Secretaria de Administração.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

a) Memorando da Autoridade Competente, em que solicita a contratação dos serviços, com as devidas justificativas;

b) Documentos Diversos;

c) Despacho informando a existência de dotação orçamentária para contratação;

d) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira do Ordenador;

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
73
PÁG
7

e) Autorização de abertura do processo administrativo de inexigibilidade de licitação;

Posteriormente, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica Municipal para análise e pronunciamento. É o relatório, com a síntese necessária.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Como conhecido por todos, o ato de licitar é regra imposta e destinada à aquisição de bens e contratação de serviços, tendo como fito atender as necessidades do Poder público, observando estritamente os princípios constitucionais.

Sob essa ótica, a licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios nos termos da Lei 14.133/2021 e dos que lhes são correlatos, nos moldes como determinado pelo art. 37, inciso XXI da Carta Republicana de 1988, que assim prevê:

> 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.

Tendo a Carta Magna como baluarte, o ordenador infraconstitucional, por meio do recente diploma legal das licitações e contratos administrativos, Lei 14.133/2021, estabeleceu normas gerais de licitação e contratação para as

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
74
PÁG
4

Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme disposto no Art. 1° da Lei n° 14.133/2021.

A citada Lei, a Nova Lei de Licitações e Contatos Administrativos, além de contemplar as compras e contratações através de procedimento licitatório, traz em seu texto a previsão legal sobre as hipóteses em que poderá a administração optar por inexigir a licitação, inclusive para a contratação de serviços técnicos especializados, como preceitua os art. 74, inciso III, alíneas "b"," c" e "f" do referido diploma legal, vejamos:

> 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:
> ...
> **b) pareceres, perícias e avaliações em geral;**
>
> **c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**

A lei nos parece clara quanto à possibilidade da contratação dos serviços pretendidos pela administração pública mediante a inexigibilidade de licitação, porém obriga o cumprimento de determinados requisitos para que o ato de inexigir a licitação torne-se legal, assim se faz necessário atentarmos ao que prevê o parágrafo terceiro do dispositivo acima citado, vejamos:

Art. 74...

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
75
PÁG
7

> § 3° 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.** (**grifamos**)

Como acima destacado, importante ressaltar que para a contratação direta, através de inexigibilidade de licitação, não basta somente a indicação de um dos serviços técnicos especializados e registrados pelo art. 74 da Lei 14.133/2021, é necessária a comprovação da notória especialização do profissional e/ou da empresa a ser contratada assim como o serviço possuir natureza predominantemente intelectual para que então possa ser inexigida a licitação.

Portanto, a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, requer, cumulativamente, que seu objeto seja um serviço técnico especializado dentro dos conformes da lei, que o profissional e/ou empresa a ser contratada possua notória especialização e que a natureza do objeto seja predominantemente intelectual.

No que se diz respeito a análise das especificações do inciso III e suas alíneas "b", "c", é imperioso destacar as seguintes observações.

Sob o prisma das alíneas "b" e "c", valem muitas as observações deduzidas sobre o entendimento normativo. Nestes casos, os dispositivos devem ser interpretados extensivamente aos fatos, pois expressões vocabulares são utilizadas para cobrir diversas atuações abrangidas em determinadas órbitas de atividades, observados os seguintes critérios:

- **Atividades de natureza diversa**

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
76
PÁG
7

As referidas alíneas alcançam atividades de naturezas diversas, que têm em comum uma atuação similar, consistente no diagnóstico e documentação de uma situação passada, presente ou futura de bens e pessoas.

Tanto podem ser questões de engenharia, como econômicas, como contábeis, como (até mesmo) a reconstrução histórica de fatos passados relevantes para o desempenho das funções atribuídas ao Estado. Em todos esses casos, o serviço visa a instrumentalizar as decisões da Administração, ministrando-lhe subsídios de natureza técnica acerca das circunstâncias relevantes para uma decisão.

- **Aplicação do conhecimento especializado**

Essas atividades envolvem a aplicação do conhecimento especializado sobre fatos, visando a extrair conclusões e fornecer subsídios necessários às decisões da Administração. Elas alcançam inclusive a atividade de auditoria financeira, que corresponde ao acompanhamento dos orçamentos e apuração da regularidade das práticas de gestão financeira.

- **A prevalência do caput do art. 74**

O art. 74 estabelece que a inexigibilidade de licitação se configura nas hipóteses em que houver inviabilidade de competição. O elenco de serviços contemplados no inc. III se constitui em um conjunto de hipóteses, destituído de autonomia normativa própria. É incabível interpretar a questão dissociando a qualificação geral e ampla do *caput* do art. 74 e reputando que todo e qualquer serviço referido no inc. III poderia ser contratado por inexigibilidade de licitação, sem se cogitar da previsão da inviabilidade de competição.

- **Ainda as necessidades diferenciadas da Administração**

A eliminação da referência a "objeto singular" não implica negar a relevância das necessidades diferenciadas da Administração. A contratação direta, nas hipóteses do inc.

COMISSÃO PERMANENTE DE
77
PÁG
7

III do art. 74, é autorizada por se tratar de atendimento a necessidades peculiares da Administração.

Não se trata de ignorar a alteração redacional adotada pela Lei 14,133/2021, mas de reconhecer que a inviabilidade de competição decorre de circunstâncias especificas e diferenciadas. Tais circunstâncias não se encontram apenas na prestação a ser executada, mas se relacionam com necessidades diferentes da Administração.

- **O expresso reconhecimento do cabimento de licitação**

Tanto é assim que a Lei 14.133/2021 expressamente reconheceu que a configuração de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual não implica, de modo automático, a inexigibilidade de licitação. A simples inclusão do serviço no elenco do inc. III do art.74 não significa a autorização para a contratação direta.

Essa interpretação encontra fundamento no art. 36, §1°, inc. I, que dispõe sobre licitação de técnica e preço e está abaixo reproduzido:

> "O critério de julgamento de que trata o *caput* deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela administração nas licitações para contratação de:
>
> 1-serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado"

Portanto, a Lei 14.133/2021 alude a duas soluções para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Em um dispositivo prevê a adoção da concorrência de técnica e preço. Em outro, contempla a inexigibilidade de licitação.

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
78
PÁG
7

Evidentemente, a conjugação sistemática dos dois dispositivos é produzida por meio da previsão do *caput* do art. 74. O critério para admitir a inexigibilidade de licitação reside na inviabilidadede competição.

- **A notória especialização**

O inc. III alude à contratação com profissional ou empresa dotado de notória especialização. A inviabilidade de competição se verifica não apenas nas hipóteses em que o contratado é titular de notória especialização, mas também em virtude do reconhecimento de que a referida notória especialização é indispensável para a satisfação adequada dos interesses da Administração.

- **O conceito de notória especialização (§3°)**

A notória especialização resulta da conjugação de dois elementos, que são a especialização e notoriedade.

- **A especialização**

A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade.

Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante.

Não há como circunscrever exaustivamente as evidências da capacitação objetiva do contratado para prestar o serviço.

O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como de profissão exercitada. O que não se dispensa e a evidência objetiva da especialização

COMISSÃO PERMANENTE DE LI
79
PÁG
4

e qualificação do escolhido. Evidência objetiva significa a existência de manifestações reais que transcendam a simples vontade ou conhecimento do agente administrativo responsável pela contratação.

- **A notoriedade**

A notoriedade significa reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade profissional. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração.

Não basta a Administração reputar que o sujeito apresenta qualificação, pois é necessário que esse juízo seja exercitado pela comunidade profissional. Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça o contratado como um sujeito dotado de requisitos de especialização.

- **A essencialidade e adequação**

O §3° refere-se à necessidade de que a atuação do particular seja considerada como essencial e reconhecidamente adequada à plena satisfação do objeto do contrato. Essa formula verbal é algo exagerada e tem de ser interpretada em termos, permeada pelo princípio da razoabilidade.

Note-se que o dispositivo afastou a exigência, que constava do §1° do art. 25 da Lei 8.666/1993, de que o serviço do particular escolhido fosse "indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

A fórmula redacional da Lei 14.133/2021 é mais acertada.

É impossível formular um juízo de certeza e convicção tão intensas como era exigido pela Lei 8.666/1993.

Na maior parte dos casos, a Administração terá diante de si diversos profissionais em situação equivalente. Serão pessoas de elevada qualificação, todas igualmente

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
80
PÁG

merecedoras de confiança acerca de suas condições de execução satisfatória do contrato.

A Administração escolherá uma delas tendo em vista a sua condição para executar de modo adequado e satisfatório o objeto contratual.

- **O reconhecimento da adequação**

Portanto, deve interpretar-se a Lei 14.133/2021 no sentido de que a Administração não pode contratar alguém se essa opção não se revelar como adequada e satisfatória. Será válida a contratação direta quando a Administração não puder afirmar que outra escolha seria mais adequada. Existir outra alternativa tão adequada quanto àquela adotada pela Administração não é fator que afaste a validade da escolha.

- **Ainda a questão da economicidade**

Por outro lado, exige-se a observância do princípio da economicidade. Deve existir uma relação custo-benefício equilibrada. É obrigatório selecionar a alternativa mais adequada tendo em vista às diversas circunstâncias, inclusive de cunho econômico.

Portanto, devem ser evitadas contratações excessivamente onerosas. Se o profissional de maior qualificação exigir remuneração muito elevada, nada impedirá que a Administração contrate outro de qualificação inferior, mas com remuneração mais compatível com as condições administrativas, desde que as necessidades da Administração sejam igualmente atendidas.

- **Pessoa jurídica e notória especialização**

A notória especialização pode ser reconhecida em favor de pessoa jurídica. Em muitos casos, a organização empresarial é dotada de atributos diferenciados, que lhe asseguram condições diferenciadas para a execução de prestações e a ela granjeiam prestígio e reconhecimento no meio profissional.

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
81
PÁG
7

Para tanto, como forma de contemplar tal exigência, deve ser apresentada documentação para análise de conformidade, devendo dentre as quais, constar a comprovação da **regularidade jurídica, habilitação fiscal, social e trabalhista e habilitação econômico-financeiro**, nos termos dos arts. 66, 68 e 69 da Lei 14.133/2021.

Em relação a **qualificação técnico profissional**, que por força da Lei, considerando a forma de contratação, merece nossa maior atenção, foram apresentados atestados de capacidade técnica relacionados prestação de serviços de natureza similar, além de vasta comprovação de cursos de especialização restando, a nosso entender, cumprido os requisitos previstos nos art. 67 e § 3° do art. 74, ambos da Nova Lei de Licitações.

Para que a contratação possa ser devidamente formalizada, além de atender a todas as exigências anteriormente mencionada, a administração pública deverá atentar aos demais documentos indispensáveis a estruturação da contratação através de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 72 da Lei 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o fundamento usado para contratar tem previsão legal no art. 74, inciso III, da Lei de Licitações, atendidos os critérios definidos na Súmula 39 do TCU, em conformidade com a doutrina citada, que apresenta detalhamento dos requisitos necessários à contratação, esta Assessoria Jurídica **OPINA**[1] pela legalidade da contratação mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, com

[1] "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex ofício* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
82
PÁG
7

observância do rito previsto do mesmo dispositivo legal, inclusive realizando as publicações de praxe na imprensa oficial para eficácia do ato.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual.

Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

À consideração superior.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Araçoiaba/PE, em 06 de Janeiro de 2025.

Lucas Pereira de Oliveira
Mat.: 26045
OAB/PE: 36.123
Procurador Geral do Município

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
83
PÁG
7