

**PARECER JURÍDICO**

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 008-2025**  
**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 003-2025**

**INTRESSADO: CAMARA MUNICIPAL DE VERTENTE DO LERIO-PE;**

**Objeto: Contratação de Assessoria Jurídica para prestação dos serviços de análises, pareceres jurídicos e suporte às Comissões Legislativas Permanentes da Câmara Municipal de Vertente do Lério/PE.**

Trata-se de procedimento de Inexigibilidade de Licitação, para contratação da empresa **MARGUERITHE DO REGO BARROS PENNA**- CPF: 213.211.834-53, residente Avenida Joaquim Ribeiro, 740, Bloco F - 06, Caxangá, Recife-PE, objetivando à prestação de serviços jurídico da Camara Municipal de Vertente do Lério-PE, com observância às descrições, características e condições estabelecidas nos Termos de Referência, Anexo I, ao presente processo Licitatório e às normas legais vigentes, atinentes à matéria.

O presente feito visa ao fornecimento de informações subsidiárias ao corpo jurídico, bem como a ordenadora de despesas a presidente desta Camara Municipal do município de Vertente do Lério-PE, enquanto autoridade competente para proferir ato decisório acerca da contratação de assessoria jurídica, para a camara de vereadores de Vertente do Lério-PE.

Nesse mote, impende referir, preliminarmente, que a contratação direta não significa a inaplicabilidade dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa, nem tampouco que o gestor detém absoluta liberdade de atuação, haja vista que o administrador estará obrigado a seguir determinado procedimento administrativo.

O proficiente Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, comentando sobre a matéria, escreve:

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2012. p. 329.

“A ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento administrativo prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. Somente em hipóteses-limite é que a Administração estaria autorizada a contratar sem o cumprimento dessas formalidades. Seriam aqueles casos de emergência tão graves que a demora mínima, pusesse em risco a satisfação dos valores e cuja realização se orienta a atividade administrativa.” (grifo nosso)

A excepcionalidade permite a Administração Pública realizar contratações diretas, nas hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado, consoante art. 75 e naquelas em que ele é inexigível, conforme art. 74 ambos da Lei 14.133/2021.

Assim, no art. 74 da Lei nº 14.133/2021 do novo estatuto licitatório, o legislador traz um rol exemplificativo de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo legal, vejamos:

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

[...]

§3º: 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.

[...]

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, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

Quanto a necessidade de se demonstrar a singularidade trazemos a decisão da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União - AGU, através do Parecer n.º 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU, que entendeu pela "desnecessidade da singularidade para contratação do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021", cuja ementa transcreve-se abaixo:

EMENTA: LEI 14.133, DE 2021. ART. 74, III.

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

REQUISITOS.

DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO.

Não se fala, em singularidade do serviço na medida que tantos outros profissionais poderiam prestá-lo, mas na exigência de comprovação de que, por força da confiança depositada em determinado prestador de serviço, apenas ele está apto a atender os anseios do ente público.

Constata-se, dessa forma, que a escolha do notório especialista não ficará adstrita ao arbítrio do gestor público. A motivação para sua escolha será indispensável e para tanto, a confiança depositada no prestador de serviço

torna-se de extrema relevância, assim, enfatizamos, pois, que a empresa juntou Atestados de Capacidade Técnica, subscritos pelo gestor, em anexo.

Não obstante o entendimento acima, o qual nos filiamos, é importante destacar que a empresa contratada preenche as seguintes circunstâncias:

a) os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;

b) os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e

c) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

Analisada a possibilidade jurídica do processo, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da Lei nº 14.133/2021, haja vista que a notória especialização restou comprovada, considerando a documentação juntada aliada ao requisito da confiabilidade do gestor na empresa sob análise.

A Constituição Federal, por conseguinte, em seu artigo 37, inciso XXI, tratando das contratações governamentais, determina:

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. (grifo nosso)

A, em seu Art. 1º, elidindo questionamentos discutidos em nossos Lei Federal nº 14.039/2020 Tribunais, de há muito, acerca da singularidade dos serviços de contabilidade, sedimentou:

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 .....

.....

“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.

Ratifica-se, porque oportuno, mormente no que pertine à questão conceitual, que os serviços de natureza jurídica são, efetivamente, por sua natureza, técnicos e singulares perante a Lei.

*In casu*, resta, portanto, a comprovação de notória especialização da contratada - qualidade do prestador, 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, a exemplo da confiança, permita inferir que o seu trabalho é essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser avençado.

Nesse mote, tem-se que não se faz necessário, contudo, que a empresa ou profissional cogitado para a celebração do contrato seja o único no mercado que detenha notória especialização. Mesmo havendo mais de um, é possível a contratação direta, posto que lhe basta a comprovação de atendimento às prerrogativas tratadas na prefalada Lei Federal nº 10.039 de 17 de agosto de 2020.

Imperioso ressaltar, que as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 13.039/2020, acabam por transformar em similares as atividades de advocacia e contabilidade para fins de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, mormente por considerar os dois segmentos como de serviços singulares.

Nesse contexto, atendido a um dos dois principais pressupostos atinentes à matéria - a singularidade do serviço - sobretudo por advir de determinação legal, restará apenas e tão somente, ao contratado, a comprovação do segundo elemento exigido pelo regramento legal pertinente: a notória especialização.

Por esse viés, colacionam-se ao presente certame elenco de Atestados de Capacidade Técnica de várias entidades, retratando a atuação da contratada no segmento contábil, já há bastante tempo, comprovando-se, desse modo, o fiel cumprimento de pressupostos insertos na literalidade da Lei 14.133, que pontifica: "Considera-se **Nesse sentido, a art. 74, §3º, da Lei nº 14.133/21 dispõe da seguinte forma: Art. 74. É inexigível a Licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...) § 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..”

Aduz-se ao prefalado acervo documental probante da notória especialização da empresa ora contratada, material relacionado aos profissionais que a compõem, ensejando o indubitável atendimento à norma legal vigente, corroborada pela doutrina dominante sobre a matéria e do conjunto jurisprudencial arrimado no presente processo licitatório.

Remonta-se, porque oportuno, ao contido no dispositivo legal já citado em parágrafo precedente para, a partir de então, se consolidar de forma incontestes, a justificativa para contratação direta em comentário, senão vejamos:

Ratifica-se, portanto, que nessas situações excepcionais, em face da singularidade do serviço, legalmente institucionalizada e, comprovada a notória especialização da empresa e dos profissionais, a própria lei aponta para a inexigibilidade da licitação.

Pelo que se depreende a singularidade do serviço está inquestionavelmente estatuída na Lei Federal nº 14.039/2020. A notória especialização da empresa resta plenamente caracterizada pela experiência e zelo demonstrados na execução de serviços contábeis em vários Municípios do Estado, mediante apresentação de atestados de capacidade técnica.

Isto posto, conclui-se que na situação sob comento a contratação ora intentada, encontra-se albergada no dispositivo institucionalizado na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, mormente por se tratar de serviço singular, a ser executado por empresa detentora de notória especialização e, em especial, pelos respectivos integrantes da retromencionada empresa.

Ainda sobre o mister, impende assentar entendimento proferido por Marçal Justen Filho<sup>2</sup>, acerca do assunto em pauta, *verbis*:

Cada hipótese do art. 13 poderia sujeitar-se a um exame apropriado e específico. Esse exame poderá ser resolvido sem dificuldades excepcionais quando se recorrer aos profissionais de cada área. Um engenheiro, um contador, um advogado, um restaurador (e assim por diante) diagnosticam com razoável segurança os casos de natureza singular. A dificuldade de identificar a natureza singular de um serviço existe apenas para quem não dispõe de conhecimento profundo na área examinada. (grifo nosso).

Na situação em apreço, a singularidade do serviço já resta plenamente estatuída por normativo legal vigente; para comprovação da notória especialização, estão sendo colacionados elementos probantes e indiscutivelmente caracterizadores do enquadramento da empresa e de profissionais do seu quadro técnico, tais como atestados de capacidade técnica de serviços prestados pela licitante, certificados de cursos de especialistas de profissionais do quadro da organização, específicos e merecedores de destaque, pela relevância reconhecida por aquela autoridade para as administrações municipais.

Nesse diapasão, por entendimento pacificado através de Súmula, o Tribunal de Contas da União, decidiu:

**SÚMULA TCU 252:**

“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado. (grifo nosso)”

<sup>2</sup> MARÇAL Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2016, 17ª ed., p. 589.

Considerando o acima exposto, conclui-se a MARGUERITHE DO REGO BARROS PENNA-CPF: 213.211.834-53, residente Avenida Joaquim Ribeiro, 740, Bloco F - 06, Caxangá, Recife-PE, objetivando à prestação de serviços de serviços jurídicos legislativo da Camara Municipal de Vertente do Lerio-PE, atende aos três pressupostos elencados na decisão sumulada pelo Egrégio Tribunal de Contas da União.

Contudo, ainda sobre o mister, o Supremo Tribunal Federal, em julgado de 15.12.2006, decidiu:

“Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para escolha do ‘trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’ (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/1993). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança” (AP 348/SC, Plenário, rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006, DJ de 03.08.2007). (grifo nosso).

Imperioso ressaltar, entretanto, que a empresa ora contratada além de atender aos três elementos legalmente cobrados; singularidade do serviço; e notória especialização -, ainda goza da confiança desta Administração. Em assim sendo, exatamente por ser este um requisito essencialmente subjetivo, a natureza da contratação, *per se*, restará incompatível com um procedimento convencional em que se estabeleça a competição.

Desse raciocínio extrai-se primeiramente quanto a obrigatoriedade do procedimento licitatório que decorre de mandamento constitucional previsto no artigo 37, inciso XXI da Magna Carta/88. Contudo, a não realização de licitação, também pelo dispositivo constitucional ora citado, pode acontecer, mediante casos ressaltados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

Salientamos ainda o disposto no artigo 11, da Lei nº 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133 de 2021, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

A norma esculpida no art. 74, III da Lei nº 14.133 de 2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual.

Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso III, alínea "c" e "e", da Lei nº 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.

Desse modo, analisando os autos tem-se comprovada a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.

Insta destacar, ainda, que a matéria em epígrafe é dotada de baixa complexidade jurídica, porquanto, via de regra, restringe-se a conferência documental e adequada instrução processual, a qual será orientada por Lista de Verificação específica para a hipótese de Contratação Direta realizada nos moldes da Lei nº 14.133/2021.

Logo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, portanto, considerando a justificativa, objetivo e detalhamento da contratação, assim como os documentos juntados, o Diretor Geral justifica tecnicamente que o serviço a ser contratado são os únicos aptos a atender à necessidade da Administração.

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

Consoante comprovação de todos os dados da empresa, colacionados ao presente processo conclui-se que restam atendidos todos os elementos e pressupostos exigidos para a celebração da contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Entretanto, *ab argumentandum tantum*, impende referir que com o advento da Lei Federal nº 14.039/2020, o legislador passou a tipificar serviços advocatícios, na espécie, como singular, mormente para efeitos de celebração de contratação direta, com o Poder Público, por inexigibilidade de licitação, desde comprovada a notória especialização do contratado.

Nesse diapasão, vejamos alguns julgados dos nossos Tribunais Superiores acerca do assunto:

O Tribunal de Contas da União, sob a relatoria do Ministro Marcos Benquerer Costa, decidiu:

“Para configurar a inexigibilidade de licitação, deve haver simultaneamente a presença de três elementos, quais sejam: o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado (Acórdão 2.418/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Benquerer Costa)”.

Ainda do ponto de vista doutrinário, citamos os apontamentos de Joel de Menezes Neburh, acerca do assunto, vejamos:

“Entretanto, convém atentar que o inciso II não diz respeito a serviços que são prestados com exclusividade, mas àqueles que o são com a marca ou estilo pessoal e peculiar que o caracterizam. Esses serviços não são exclusivos, pois mais de uma pessoa podem prestá-los, uma vez que a justificativa da inexigibilidade para tais casos se funda na ausência de critérios objetivos para o cotejo das propostas caso se realizasse licitação pública, pois cada qual é tingido por tonalidade pessoal e subjetiva. Por exemplo: a contratação de jurista de alto gabarito para lavrar parecer na área de sua especialidade não pode ser precedida de licitação pública, pura e simplesmente porque juristas efetivamente de alto gabarito não se dispõem a participar de licitação pública e, mesmo que se dispusessem, não haveria critério objetivo para comparar um e outro.” (grifo nosso).

Pelo mesmo viés, decidira o Superior Tribunal de Justiça, acerca do assunto em comento:

“Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe é conferida por lei, para escolha do melhor profissional (REsp 1.192.332/RS, 1ª T., rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 12.11.2013, DJ de 19.12.2013)” (grifo nosso).

Adicionalmente, importante registrar os ensinamentos e características mostradas habilmente por Marçal Justen Filho:

“Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão. Portanto, inviabilidade de competição não pode ser avaliada apenas em face da necessidade estatal, mas também depende da verificação do mercado”. (grifo nosso).

Em suma, como leciona Eros Grau, constata-se que:

“(...) singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.” (grifo nosso).

Ainda o STF, em posicionamento pacífico:

“Além disso, asseverou-se que a consideração pela Administração municipal da experiência profissional em

projeto similar executado noutra município evidenciaria a presença da notória especialização e do elemento subjetivo da confiança, bem como do atendimento ao interesse público local. (STF - HC 86198/PR, Min. Sepúlveda Pertence, 17.4.2007. (HC-86198) (grifo nosso).

Imperioso ressaltar, ainda, a manifestação do Superior Tribunal de Justiça acerca do assunto, conquanto em manifesta decisão da Primeira Turma, ratifica seu entendimento pela contratação de direta de profissionais do Direito detentor de notória especialização:

Em derradeiro, cumpre-nos asseverar que além da documentação acostada ao processo, propiciando provas documentais irrefutáveis da notória especialização da equipe ora contratada, pautou-se a Administração, no elemento subjetivo da CONFIANÇA depositada nos profissionais, conquistada pelos serviços prestados em outros Municípios e, estão de acordo com as normas e técnicas aceitas pela legislação vigente, pela doutrina e pela jurisprudências dos nossos Tribunais.

Destarte, com fulcro nas alegações consubstanciadas no presente documento, e, fundada nos elementos aqui expostos e, considerando a equivalência dos serviços contábeis aos advocatícios, mormente no que concerne à natureza singular de ambos, à égide da Lei Federal nº 14.039/2020, manifesta-se favoravelmente à autuação do procedimento de INEXIGIBILIDADE de Licitação, para contratar a MARGUERITHE DO REGO BARROS PENNA- CPF: 213.211.834-53, residente Avenida Joaquim Ribeiro, 740, Bloco F - 06, Caxangá, Recife-PE, objetivando à prestação de serviços jurídicos da Camara Municipal de Vertente do Lerio-PE.

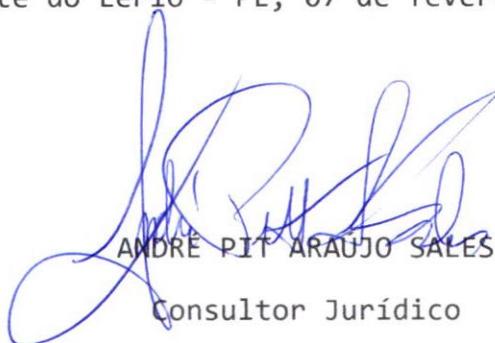
Sendo assim, oriento que a Comissão de Licitação expressamente aprecie e se pronuncie, em seu parecer, também quanto à compatibilidade de preços.

***e) Ratificação pela ordenadora de despesas.***

Por fim, recomendo que, após a apreciação da Comissão de Licitação e emissão do respectivo parecer, acaso seja favorável à contratação direta, seja a decisão quanto à contratação direta submetida à ratificação da ordenadora de despesas e publicação, no prazo de 5 dias, nos termos do art. 5 da Lei 14.133.

É o entendimento.

Vertente do Lerio - PE, 07 de fevereiro de 2025.



ANDRÉ PITT ARAUJO SALES

Consultor Jurídico

**OAB-PE 19.159**