



245
Proc nº 100.11023
Publica

PARECER JURÍDICO Nº 025/2025 - ASSEJUR/CMI

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0108/2025

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 001/2025

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA DESTINADO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA, CONSULTORIA E REPRESENTAÇÃO JURÍDICA VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ICATU.

EMENTA. EMISSÃO DE PARECER. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS JURÍDICOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ADVOCACIA, ASSESSORIA, CONSULTORIA E REPRESENTAÇÃO JURÍDICA. INEXIGIBILIDADE COM BASE NO ART. 74, III, ALÍNEAS “C” E “E”, DA LEI Nº 14.133/2021. CÂMARA MUNICIPAL DE ICATU. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo em epígrafe, acerca da possibilidade de procedimento de contratação direta, através de inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, alíneas C e E, da Lei nº 14.133/2021, para contratação de escritório de advocacia destinado à prestação de serviços técnicos especializados de assessoria, consultoria e representação jurídica visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Icatu/MA.

É o relato do necessário. Passo a manifestar.

II – DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

A Lei nº 14.133/2021, denominada de Nova Lei de Licitações, ao tratar sobre as atribuições do órgão de Assessoramento Jurídico da Administração Pública, além de estabelecer a obrigatoriedade da análise jurídica das contratações públicas, estabelece ainda que cabe a ele realizar prévio controle de legalidade, mediante análise jurídica da contratação. Nesse sentido, é o que se extrai do § 4º do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, senão vejamos:

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.

(...)



§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de **contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Outrossim, o art. 72, inciso II, da Lei de Licitações afirma ainda que:

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;

Desse modo, a análise por parte desta assessoria jurídica tem ainda por finalidade 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, alíneas C e E, da Lei nº 14.133/2021.

Doutra banda, cumpre-nos ainda destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

III – DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Ademais, ressaltamos que na eventualidade de o administrador público não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Ressaltamos que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.



Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Desta feita, verifica-se que a atividade do Assessor Jurídico, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de Assessoramento Jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final, nos limites do seu juízo de mérito.

IV – DAS PROVIDÊNCIAS, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

Inicialmente, ressaltamos como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, que deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 14.133/2021, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos.

Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras.

A Lei Federal nº 14.133/2021 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 11 que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública, uma vez que **tem por objetivos**, dentre outros, o de **assegurar** a seleção da proposta apta a gerar o **resultado de contratação mais vantajoso** para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; de **assegurar tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a **justa competição** e de **evitar contratações com sobrepreço** ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

Ademais, dispõe a Lei de Licitações que o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Ocorre que de forma **excepcional**, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 14.133/2021, **admite a realização de contratação direta**, nas hipóteses em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexistente.

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.

Com relação à inexigibilidade de licitação, as hipóteses estão previstas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021. O caso em pauta versa sobre a possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, escritório de advocacia destinado à prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria, consultoria e representação jurídica, com fundamento legal, artigo 74, inciso III, alíneas C e E, da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.



Assim, como já dito, no art. 74 da Lei nº 14.133/2021 do novo estatuto licitatório, o legislador trouxe um rol 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:

I – (...)

§ 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.

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.

Desta feita, 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 o escritório de advocacia juntou atestados de capacidade técnica e comprovação de trabalhos anteriores, que revelam o conceito do escritório de advocacia no campo de sua especialidade, sobretudo tendo em vista a juntada de atestados de capacidade técnicas subscritos por entes públicos, a exemplo de municípios e câmaras de vereadores, em anexo

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, justifica tecnicamente que o serviço a ser contratado estão aptos a atender à necessidade da Câmara Municipal de Icatu/MA.

Ressaltamos, que embora possível a contratação direta, sem a realização de licitação, ela **não é sinônimo de contratação informal**, vez que a lei exige algumas formalidades, não podendo a Administração contratar quem quiser e de qualquer forma. As formalidades existem justamente para impedir contratações fraudulentas, de modo que **é exigido do administrador público, a observância das normas pertinentes à contratação direta**. Assim, ainda que de modo mais simplificado, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa para posterior celebração do contrato.

Em assim sendo, se faz relevante a observância dos requisitos formais de regularidade nos casos de contratação direta, tanto por dispensa, como por inexigibilidade de licitação, de modo que é necessário que o processo observe o previsto no art. 72, da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:



- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

No caso em tela, pretende-se a contratação de escritório de advocacia destinado à prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria, consultoria e representação jurídica com o fim de atender as necessidades da Câmara Municipal de Icatu/MA. Tal contratação, para atender ao interesse público deverá respeitar os princípios da administração pública.

Como visto acima, o artigo 72, IV, Lei nº 14.133/2021 estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários. Assim como o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, deve ainda ser instruído com todos os documentos constantes do art. 72, da Lei nº 14.133/2021.

Desta feita, recomendamos o atendimento integral e irrestrito do art. 72, da Lei nº 14.133/2021, devendo a autoridade competente verificar o cumprimento de cada uma das exigências legais, garantindo que os autos estejam instruídos com o documento de formalização de demanda, estimativa de despesa, justificativa com a razão da escolha do escritório a contratado, pesquisa de preços, documentos que comprovam a habilitação e qualificação técnica do contratado, comprovação da regularidade na habilitação do escritório, etc.

Acerca do valor da contratação, o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação **deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Desse modo, como em qualquer contratação direta, **o preço ajustado deve ser coerente com o mercado**, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

Outrossim, atendendo ao disposto no art. 6º, inciso XXIII, alínea "j", art. 18, *caput*, art. 106, II, e art. 150 da Lei nº 14.133/2021, deve constar a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários, de modo que sugerimos seja verificada a existência de crédito orçamentário junto à contadoria da Câmara Municipal de Icatu/MA.



Atente-se, ainda, para a exigência e necessidade de cumprimento, em momento oportuno, da obrigatoriedade constante no parágrafo único, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021, o qual determina que “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

Nesse sentido, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei n.º 14.133/2021:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Desse modo, recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, §único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

V – DA CONCLUSÃO

Dessa forma, nos termos do art. 53, caput, §4º, da Lei nº 14.133/2021, frisamos que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas.

Esta Assessoria Jurídica se **manifesta pela legalidade** do procedimento de contratação de escritório de advocacia destinado à contratação de escritório de advocacia especializado em assessoria, consultoria e representação jurídica visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Icatu/MA, por meio de inexigibilidade de licitação, fundamentado no artigo 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, da Lei nº 14.133/2021, **opinando pelo regular prosseguimento do feito**, recomendando ainda **sejam acolhidas as observações** indicadas no presente parecer no que diz respeito às formalidades legais necessárias, ou discordando, seja justificado eventual não acolhimento.

É o parecer.

Icatu/MA, 24 de abril de 2025.

MARIO JORGE MOREIRA PEREIRA
Assinado de forma digital por MARIO JORGE MOREIRA PEREIRA
Mário Jorge Moreira Pereira
Assessor Jurídico
OAB/MA 15.136