



PARECER

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 2026011201-IN PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02120001/25

Ementa: Direito Administrativo. Contratação pública. Serviços técnicos especializados. Inexigibilidade de licitação. Análise jurídica.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo instaurado com a finalidade de avaliar a viabilidade jurídica da **CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO ESPECIALIZADO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS TRIBUTÁRIOS E PREVIDENCIÁRIOS VISANDO À RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS PATRONAIS, À REVISÃO DA ALÍQUOTA DO RAT E À RECUPERAÇÃO DE VALORES DE IMPOSTO DE RENDA (IRRF) NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE JAGUARIBARA/CE JUNTO A SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS.**

O objeto envolve, especificamente:

- A recuperação de contribuições previdenciárias patronais recolhidas indevidamente ou a maior;
- A revisão da alíquota do Seguro de Acidente de Trabalho – RAT/SAT; e
- A recuperação de valores relativos ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.130 da repercussão geral.

Constam dos autos, dentre outros documentos, o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, a Justificativa da Escolha do Contratado, a comprovação da notória especialização, a Proposta de Preços, o Termo de Referência, a Minuta do Contrato, a Comunicação de Disponibilidade Orçamentária e a Autorização da Ordenadora de Despesas.



Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Geral para análise dos aspectos jurídicos do procedimento, especialmente quanto à possibilidade de enquadramento da contratação como hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Do limite da análise jurídica

A presente manifestação restringe-se aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, não adentrando o mérito administrativo, tampouco questões de conveniência, oportunidade ou natureza técnica, cuja apreciação compete à Administração, conforme orientação consolidada da Consultoria-Geral da União e das boas práticas consultivas.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“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”

II.2. Do regime jurídico das contratações públicas

É cediço que a obrigação das contratações públicas se subordina ao regime das licitações e possui raiz constitucional, como preconizado no inciso XXI do art. 37 da Carta Magna.

A matéria foi regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021), que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos: a) inexigibilidade de licitação (art.74) e b) dispensa de licitação (art. 75).



Conforme dispõe o Inciso III do Art. 74º da Lei nº 14.133/2021, vejamos os *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;**
- 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;

II.3. Da inexigibilidade para serviços técnicos especializados

Dispõe o art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, incluindo expressamente o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

No mesmo sentido, cabe ainda mencionar o Art. 3º-A da lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, alterado pelo Art. 1º da lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que diz:

{...}

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. (Incluído pela Lei nº 14.039, de 2020)



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. (Incluído pela Lei nº 14.039, de 2020)

{...}

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 656.558/SP, com a participação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na qualidade de amicus curiae, consolidou o entendimento acerca da possibilidade de contratação direta de serviços advocatícios pelos entes públicos, mediante inexigibilidade de licitação.

De acordo com o entendimento firmado:

O Tribunal, por unanimidade, julgou prejudicado o RE 610.523/SP. Por maioria, apreciando o tema 309 da repercussão geral, deu provimento ao RE nº 656.558/SP, a fim de se restabelecer a decisão em que se julgou improcedente a ação, e fixou a seguinte tese: "a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, 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 a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores." Tudo nos termos do voto ora aditado do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Edson Fachin, André



Mendonça e Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual de 18.10.2024 a 25.10.2024.

Na ocasião, o STF fixou a tese de que, além dos requisitos tradicionalmente exigidos — procedimento administrativo formal, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado —, a contratação direta deve observar, cumulativamente: (i) a inadequação da prestação do serviço pelos quadros próprios do ente público; e (ii) a compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso concreto, considerando, inclusive, valores praticados pelo contratado em situações semelhantes.

No mesmo julgamento, a Corte afastou a presunção de ilicitude ou de improbidade administrativa nas contratações dessa natureza, assentando que a atuação administrativa pautada em critérios técnicos, motivação adequada e boa-fé não configura ato de improbidade, exigindo-se, para tanto, a comprovação de dolo específico.

O STF reafirmou, ainda, a constitucionalidade dos artigos 13, inciso V, e 25, inciso II, da antiga Lei nº 8.666/1993, interpretando-os à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme ressaltado pelo Presidente do Conselho Federal da OAB, Dr. Beto Simonetti, a decisão representa o reconhecimento da importância da advocacia especializada e da necessidade de critérios justos e transparentes para as contratações diretas, assegurando que serviços técnicos específicos, que não possam ser adequadamente executados pelo corpo jurídico interno, sejam prestados por profissionais devidamente qualificados e remunerados de forma condizente.

Importante frisar que o entendimento fixado no julgamento possui repercussão geral, sendo, portanto, de observância obrigatória por toda a Administração Pública em casos análogos.

De plano, verifica-se que a nova legislação tornou mais objetivos e precisos os requisitos necessários à comprovação desta hipótese de inexigibilidade. Vejamos o que a 1ª Câmara deste TCE/CE já decidiu nesse sentido, segundo proposta de voto do eminente Auditor David Santos Matos, acolhida pelo Colegiado mediante Acórdão nº 2325/2024, processo nº 11.654/2022-9:

[...]

75. Sobredita lei afasta qualquer possibilidade de contratação por inexigibilidade de advogados e contadores desprovidos de notória



especialização profissional. Estes podem ser contratados, desde que a contratação seja precedida de certame licitatório.

[...]

81. Em suma, a NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO PROFISSIONAL encontra-se intimamente relacionada com os atributos que destacam um determinado profissional, referindo-se, portanto, à sua **inquestionável capacidade-técnico profissional adquirida por experiências de vários anos, em trabalhos dos mais variados possíveis, e por bons desempenhos anteriores**, cuja comprovação poderia ser feita, como exemplo, por meio de decisões definitivas de tribunais de contas: TCU e TCE.

82. Finalmente, reputo, sem sombra de dúvida, que estando comprovada a notória especialização profissional, tem-se como regular a contratação por inexigibilidade de licitação de advogados e profissionais de contabilidade, com fundamento no art.25, II, da Lei nº 8.666/93, combinado com a Lei nº 14.039/2020. [...]

[...]

Isto posto, entendo que a comprovação da notória especialização encontra-se intrinsecamente ligada à capacidade técnica do profissional que se pretende contratar, observando-se, para tanto, o exposto no Tópico 77 e seguintes do Voto constante do Processo nº 06464/2021-5, acima transcrito, e, diante da natureza intelectual dos serviços de assessoria contábil, fncados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida por lei, para a escolha do melhor profissional.

Portanto, divergindo da ilação técnica e ministerial, entendo pela regularidade da matéria.

(TCE/CE. Primeira Câmara Virtual. Acórdão nº 2325/2024. PCS nº 11.654/2022-9. Relator Auditor David Santos Matos. Julgado na sessão de 29/04 a 03/05/2024.

Além da necessidade da contratação, a Ordenadora de Despesas, menciona que o prestador de serviço foi selecionado não apenas por suas qualificações técnicas, mas também pelo elevado grau de confiança que a Administração deposita em sua capacidade de atender, com máxima eficiência e qualidade, às especificidades do projeto, definindo que o trabalho da empresa é essencial



e indiscutivelmente o mais adequado para a plena execução do objeto contratado, para tanto menciona ainda o profissional da área jurídica, o então Ministro do STF, Eros Grau, Relator da Ação Penal 348-5, que destacou:

“EMENTA: AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL. (...) 2. **‘Serviço 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**”.

Além disso, o objeto em análise não se confunde com serviço jurídico rotineiro, tratando-se de demanda de elevada complexidade técnica, que envolve análise normativa especializada, interpretação de jurisprudência consolidada, atuação administrativa perante órgãos federais e eventual judicialização estratégica.

Trata-se, ainda, de serviço cuja execução não admite padronização nem definição objetiva ex ante, inexistindo critérios estritamente objetivos que permitam a comparação entre propostas, circunstância que evidencia a inviabilidade de competição, diante da natureza intelectual do trabalho e da necessária avaliação qualitativa da especialização profissional envolvida.

Trata-se, sim, de demanda especializada, cuja o caminho da futura celebração do contrato está devidamente justificado, dado a particularidade do interesse público nesse caso específico.

II.4. Do preço e da remuneração por êxito



A remuneração foi estruturada sob a forma de pagamento condicionado ao êxito, fixada no percentual de R\$ 0,20 para cada R\$ 1,00 efetivamente recuperado, somente exigível após trânsito em julgado ou decisão administrativa definitiva favorável ao Município. Assim, os documentos juntados parecem demonstrar que o preço está de acordo com outras contratações de objeto semelhante dos praticados no mercado, indo ao encontro do que dispõe a legislação.

Tal modelo encontra amparo no art. 23, §4º, da Lei nº 14.133/2021 e revela-se vantajoso ao interesse público, por vincular o pagamento à efetiva recuperação de recursos, observando os princípios da razoabilidade e da economicidade.

II.5. Da instrução do processo e dos aspectos orçamentários

Apresentados os principais requisitos caracterizadores da hipótese do Inciso III do Art. 74º da Lei nº 14.133/2021, bem como os respectivos documentos comprobatórios, cabe pontuar as demais providências que devem ser adotadas pela Administração Pública.

Dispõe o art. 72 da nova Lei de Licitações que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos a seguir:

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.

Parágrafo único. 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.

O inciso I cita o “documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo”.

O primeiro passo na instrução do processo de contratação direta é oficializar a demanda, o que, no Município de Jaguaribara/CE, pode ser alinhado com o Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência. Nesse ponto, cabe ressaltar que o setor realizou a formalização da demanda, o quantitativo, justificativa e prazo de vigência pertinente ao atendimento da necessidade.

Prosseguindo, os incisos II e IV do artigo supracitado tratam, respectivamente, da estimativa de despesa e da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Em relação à disponibilidade orçamentária, consta aos autos o documento que demonstra a compatibilidade da previsão orçamentaria e atesta a existência de recursos para fazer frente à despesa.

Após a juntada da documentação pertinente, a equipe técnica da Administração Pública contratante deverá apreciá-la, manifestando-se pela concordância ou não quanto à presença dos requisitos aqui de enfrentados. É o que prevê a Lei nº 14.133/2021

Por fim, analisando o dispositivo legal citado (artigo 74, Inciso III, da Lei nº 14.133/2021) constam que os requisitos e condicionantes para tal contratação direta, conforme demonstra o requerente, estão preenchidos, isso porque, não deve o parecer jurídico adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnicos-administrativa.

III. DOS REQUISITOS LEGAIS DA CONTRATAÇÃO

Referente à pessoa jurídica a ser CONTRATADA, deve a Administração se certificar de que a futura CONTRATADA possui a necessária aptidão, nos termos da lei.



A verificação quanto à possibilidade jurídica de se contratar determinada pessoa é realizada por meio de aferição quanto aos requisitos de habilitação dispostos em lei. Nesse sentido, no que tange aos processos de contratação direta, a Lei nº 14.133/2021 assim dispõe:

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:

[...]

V - **Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;** (grifei)

O art. 62 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, esclarece o conceito de habilitação:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

- I - Jurídica;
- II - Técnica;
- III - Fiscal, social e trabalhista;
- IV - Econômico-financeira.

Nesse ponto, registre-se, por relevante, que a habilitação jurídica deve ser limitada à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando for o caso, de autorização para o exercício da atividade que se pretende dela contratar.

Lado outro, imprescindível, em regra, a comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista da CONTRATADA, nos termos do art. 68 da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

- I - A inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- II - A inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;



- III - A regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - A regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
- V - A regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- VI - O cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Acerca dos requisitos de habilitação, parece não haver maiores dificuldades. São aqueles exigidos de todo aquele que opta por participar de uma licitação/contratação pública e que se encontram previstos nos arts. 62 e ss. da Lei nº 14.133/2021 e encontram-se juntados ao processo em questão.

Ao final, ainda, deve ser apresentada a autorização/ratificação da autoridade competente para a contratação e realização da despesa por inexigibilidade, a qual deve ser instruída com despacho motivado e mantida à disposição do público (parágrafo único do Inciso VIII do Art. 72º da Lei n. 14.133/21).

Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial.

Assim, conforme todo o exposto, é certo que, desde que cumpridos os requisitos exigidos pela lei, a contratação poderá ser enquadrada enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do caput, do artigo 74, da Lei nº 14.133/2021.

IV. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, não se vislumbram óbices jurídicos à contratação pretendida, estando presentes os requisitos legais que autorizam o enquadramento da contratação como hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

OPINO, salvo melhor juízo, pela viabilidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que mantidas as condições analisadas e observadas as disposições legais pertinentes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE

Jaguaribara

*Cuidando das
pessoas, construindo
o futuro.*



Este é o Parecer, salvo melhor juízo.

Jaguaribara/CE, 13 de janeiro de 2026.

Assinado eletronicamente

THAYANE PATRICIA NOGUEIRA DIOGENES

OAB/CE N° 35.693

Procuradoria geral do Município de Jaguaribara/CE

Assinado via IntGest Sign – ID: 453-448-538 - Pág. 12/12 - Verificação: <https://assinatura.intgest.com.br/453448538/auth/>