



000620

Estado de Sergipe  
Município de Boquim

Procuradoria Geral do Município

(79) 3645-1494. Praça Doutor José Maria de Paiva Melo, n. 26, centro (CEP n. 49.360-000).

**PARECER N° 442/2024 PGM-MB/SE**

***Ementa:*** *Contratação da empresa Paulo Ernani de Menezes Associados, por inexigibilidade de licitação, para contratação de serviços advocatícios na área de licitações e contratos, Secretaria Municipal de Administração e Finanças. Artigo 74, III. da Lei no 14.133/2021.*

**I - Do Relatório:**

Trata-se na espécie de processo administrativo, encaminhado pelo Setor de Licitações através da Comunicação Interna n° 200/2024, que visa à contratação direta da empresa Paulo Ernani de Menezes Associados, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 74, inciso III, da Lei no 14,133/2021, para contratação de serviços advocatícios na área de licitações e contratos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Administração e Finanças.

Foram colacionados aos autos os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 01/02);
2. Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 03/09);
3. Termo de Referência (fl. 10/17);
4. Solicitação de autorização, feita pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças ao Prefeito Municipal (fl. 18);
5. Autorização para realização do processo de inexigibilidade n° 08/2024 (fls. 19/20);
6. E-mail sobre o interesse de contratação (fls. 21/22);
7. Proposta Comercial (fls. 23/32);
8. Justificativa da Secretaria de Administração e Finanças (fls. 33/34);
9. Solicitação de despesa n° 857/2024 da Secretaria Municipal de Administração e Finanças, de 30/04/2024, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (fls. 35/36);
10. Demonstrativo da despesa orçamentária (fl. 37);
11. Comprovante de inscrição e de situação cadastral (fl. 38);
12. Contrato Social e Alterações (fls. 39/68);
13. Currículo Empresarial (fls. 69/77);
14. Súmula n° 04/2012/COP do Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (fl. 78);
15. Documentos pessoais de Paulo Ernani de Menezes (fls. 79/80);



Estado de Sergipe  
Município de Boquim  
Procuradoria Geral do Município

(79) 3645-1494. Praça Doutor José Maria de Paiva Melo, n. 26, centro (CEP n. 49.360-000).

16. Certificados, Cópias de Contratos e Atestados de Capacidade Técnica (fls. 81/591);
17. Certidões anexadas: Certidão Negativa de Débitos Estaduais nº 193947/2024, Certidão Negativa de Débitos da Prefeitura Municipal de Aracaju, Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fls. 592/597);
18. Declaração que não emprega menor (fl. 598);
19. Cartão de Inscrição Municipal Alvará de Localização e Funcionamento (fls. 599/600);
20. Portaria nº 139/2024 de 27 de março de 2024 (fls. 601/603);
21. Justificativa de Escolha de Artista Processo de Inexigibilidade nº 09/2024 (fls. 604/606);
22. Justificativa de Preço Processo de Inexigibilidade nº 09/2024 (fls. 607/608);
23. Minuta Contrato (fls. 609/618);
24. Comunicação interna nº 200/2024, feita pela Setor de Licitações (fl. 619).

### **I - FUNDAMENTAÇÃO:**

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria, 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.

Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos e/ou requisitos eminentemente jurídicos do presente procedimento. As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 14.133 (Nova Lei de Licitações).

Como bem disserta o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a licitação visa:

***[...] proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares. (1980, p. 158).***

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



Estado de Sergipe  
Município de Boquim  
Procuradoria Geral do Município

(79) 3645-1494. Praça Doutor José Maria de Paiva Melo, n. 26, centro (CEP n. 49.360-000).

000622

vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Odete Medauar destaca que “A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo” (2010, p. 187).

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”, §3º 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 treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

**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:**

(...)

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

(...)

**§ 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.”**

Em consonância com o exposto acima, no caso dos autos, a Administração comprova 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.



Estado de Sergipe  
Município de Boquim  
Procuradoria Geral do Município

(79) 3645-1494. Praça Doutor José Maria de Paiva Melo, n. 26, centro (CEP n. 49.360-000).

Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, a administração justifica tecnicamente que os produtos/serviços a serem contratados através da contratação direta em tela são os únicos a atenderem a necessidade da Administração.

Contudo, vejamos alguns pontos que devem ser observados. 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, para fins de contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica especializada em licitações e contratos para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Boquim, Estado do Sergipe.

Logo ao seu início, precisamente no art. 2º, inciso V, a Lei nº 14.133/2021 trouxe previsão da aplicação de suas normas a “serviços técnico-profissionais especializados”, de logo, atraindo o estatuto licitatório para o objeto paradigma. Sabe-se que, nos termos art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, existe a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional também reconhece a existência de exceções a essa regra, ao registrar a ressalva dos casos especificados na legislação.

Desse modo, tal como admitiu o poder constituinte, a lei previu casos excepcionais que permitem à Administração Pública realizar contratações diretas, sendo nas hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado (art. 75) e naquelas em que ele é inexigível (art. 74), conforme dispõe a Lei nº. 14.133/2021. A presente manifestação referencial, conforme alhures destacado, limitar-se-á à hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para os fins pretendidos, termos do art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, o art. 74 do novo estatuto licitatório, o legislador faz uma lista exemplificativa 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.

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.



Estado de Sergipe  
Município de Boquim  
Procuradoria Geral do Município

(79) 3645-1494. Praça Doutor José Maria de Paiva Melo, n. 26, centro (CEP n. 49.360-000).

000624

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço.

Tal característica é principalmente do corpo técnico, não devendo se confundir fama com notória especialização.

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.

É preciso tratar da necessidade de ainda se demonstrar a “singularidade” do serviço especializado, tendo em vista que, a exemplo do que já ocorrido na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), foi eliminada a expressão de “natureza singular” com o advento da Lei nº 14.133/2021.

Em suma, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Nacional nº 14.133/2021) foi omissa quanto à necessidade de demonstração da singularidade das serventias, porquanto seu art. 74 estabeleceu que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial, dentre outros casos, na contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

A omissão levou alguns doutrinadores a defender o fim da necessidade da evidenciação da singularidade nas contratações diretas mediante inexigibilidade. Apesar de corrente doutrinária nesse sentido, há se observar a necessidade, ao menos durante o prazo de vigência deste opinativo, de se preencher o requisito da singularidade, mesmo que indiretamente no arcabouço da justificativa.

Dessa maneira, para haver singularidade, devem ser preenchidas as seguintes circunstâncias: 1) 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; 2) 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 3) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

Com efeito, a demanda é singular quando possui peculiaridades que as diferenciam das demandas padrão, sendo que no caso concreto, a resposta que a licitada pode gerar à administração pública é específica, satisfazendo a necessidade inicialmente exigida.

Essa conclusão referencial foi obtida por critérios de segurança jurídica e hermenêutica, sobretudo no contexto de transição de regimes licitatórios, vivenciado em nossa atualidade.

Superada a possibilidade jurídica do pleito, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da LLC.



Estado de Sergipe  
Município de Boquim

Procuradoria Geral do Município

(79) 3645-1494. Praça Doutor José Maria de Paiva Melo, n. 26, centro (CEP n. 49.360-000).

Quanto à justificativa de preços (art. 72, inc. VII da Lei 14.133/21), vale ressaltar o § 4º, do artigo 23 da referida Lei, senão vejamos:

**"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.**

**§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos 88 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo."**

Desta Forma, deve a Administração verificar se o valor cobrado por aquela empresa ao ente contratante possui compatibilidade com a contrapartida requerida em outras apresentações. Logo, às fls. 607/608, está previsto a regular Justificativa de Preço, subscrita pelo Agente de Contratação, membros da Equipe de Apoio e ratificada pelo Prefeito Municipal. No mais, encontra-se nos autos, cópias de contratos referentes a prestação dos serviços da empresa Paulo Ernani de Menezes Associados.

Está previsto no 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;**



000626

Estado de Sergipe  
Município de Boquim

Procuradoria Geral do Município

(79) 3645-1494. Praça Doutor José Maria de Paiva Melo, n. 26, centro (CEP n. 49.360-000).

**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."**

Com relação ao documento de formalização e demanda, está anexado ao processo, sob fls. 01/02, bem como justificativa da Secretaria de Administração e Finanças fls. 33/34.

No que tange aos incisos II e IV, art. 72, da referida Lei, está previsto na Cláusula Décima Terceira, da Minuta do Contrato, a Dotação Orçamentária reservada para a demanda em comento.

Referente à pessoa, física ou jurídica, a ser contratada, deve a Administração se certificar de que a futura contratada possui a necessária aptidão jurídica para a ser contratada, nos termos da lei. Portanto, no inciso V, do artigo 72, relata a necessidade da **comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.**

O art. 62 da Lei no 14.133/2021, no que lhe diz respeito, elucida 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;**

**III - técnica;**

**III - fiscal, social e trabalhista;"**

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;**



Estado de Sergipe

Município de Boquim

Procuradoria Geral do Município

(79) 3645-1494. Praça Doutor José Maria de Paiva Melo, n. 26, centro (CEP n. 49.360-000).

**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.”**

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.

## **II - Da Conclusão:**

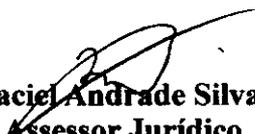
Diante do exposto, considerando a justificativa apresentada pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças, bem como a natureza do objeto a ser contratado pela via direta, e o atendimento ao que dispõe a legislação que rege a matéria, opina-se pela viabilidade jurídica da inexigibilidade da licitação pretendida, com fulcro no artigo 74, inciso II, da Lei no 14.133/2021.

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 (art. 72, parágrafo único).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Boquim/SE, 30 de abril de 2024.

  
**Amanda Valeska Fontes dos Santos Alves**  
**Procuradora Geral do Município**  
**Decreto n.º 172/2023**

  
**Vitor Maciel Andrade Silva Santos**  
**Assessor Jurídico**  
**Decreto n.º 033/2024**