



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36

79 ~~77~~

## PARECER DO CONTROLE INTERNO

PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 003/2025

**DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER INICIAL DO PROCESSO LICITATÓRIO N.º 002/2025. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 002/2025. CÂMARA MUNICIPAL DE PESQUEIRA-PE. OPINA PELA POSSIBILIDADE. EXAME PREVIO DE LEGALIDADE DE LICITAÇÃO INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE, CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 74, III, DA LEI 14.133/2021.**

### I. DO RELATÓRIO

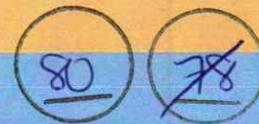
Trata-se de consulta realizada quanto a possibilidade de contratação, por inexigibilidade de Licitação, do advogado **GALLINDO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA CNPJ n.º 52.970.767/0001-47**, sediado na R ARGENTINO PEREIRA FEITOSA, n.º 134, SÃO MIGUEL, ARCOVERDE-PE, CEP n.º 56.509-630, com fulcro no inciso III, do Art. 74 da Lei Federal n.º 14.133/21, C, detém a capacidade técnica para atuar em: **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PARA PRESTAÇÃO DE CONSULTORIA JURÍDICA ESPECIALIZADA EM CONTROLE INTERNO PARA A CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE PESQUEIRA-PE.** Ademais, este órgão Legislativo

*Handwritten signature*



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36



Municipal não possui na procuradoria jurídica, servidor efetivo detentor de conhecimento especializado e específico, além do fato das demandas serem incompatíveis com a estrutura deste órgão, que carece de mão de obra suficiente.

É o relatório.

Passo a opinar.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Por solicitação emanada do Presidente da Câmara municipal de Pesqueira, Senhor Sr. GUILHERME ARAÚJO MARINHO MAGALHÃES, chega ao crivo deste Controle Interno os autos do processo administrativo em referência, que trata da possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação. Como cediço, a regra encartada no ordenamento jurídico pátrio impõe a prévia realização de certame para que a Administração Pública proceda à contratação/aquisição de bens e serviços, na forma do art. 37, inciso XXI da CF/88.

“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.”.

A licitação é o instituto jurídico utilizado pela Administração Pública, nos moldes indicados pela legislação de regência, com o intuito de selecionar a melhor proposta, através de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos.



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36

81

~~79~~

Conforme leciona Calasans Junior:

[...] a licitação constitui, portanto, exigência inafastável para a escolha daqueles que o Estado deseja contratar para realizar os objetivos da ação administrativa. Trata-se de procedimento característico dos sistemas democráticos de governo, que não admitem o arbítrio ou a decisão unipessoal dos governantes. Baseado no princípio da isonomia, objetiva, fundamentalmente, obter a condição mais vantajosa para os negócios da Administração Pública.

O fim primordial da licitação é obter a proposta mais vantajosa à Administração, ante a sua necessidade de contratação de aquisição ou fornecimento de produtos, junto a particulares ou outros entes da Administração Pública, sem olvidar o direito de os particulares concorrerem, via de regra, à prestação do objeto licitado, devendo, para tanto, a norma editalícia assenhorar igualdade de condições, salvo as exceções legais.

O legislador, entretanto, atento a questões de índole prática, normatizou hipóteses em que a regra matriz pode ser afastada.

Há situações, deveras, em que a licitação é dispensável ou mesmo inexigível. Noutros dizeres, a lei cria hipóteses autorizativas, em que a Administração Pública pode celebrar diretamente o contrato, sem a ocorrência de verdadeiro procedimento licitatório.

Isto ocorre, pois, nas situações em que o procedimento licitatório é considerado inviável, por ausência de competição ou quando inoportuno para o atendimento do interesse público.

Em algumas situações, condições relacionadas ao negócio, ao mercado, ao objeto ou mesmo às pessoas envolvidas podem configurar uma hipótese de inviabilidade na realização do procedimento de disputa, havendo a possibilidade, conferida pelo legislador, da utilização do instituto da inexigibilidade de licitação. Neste caso, a competição é inviável, o que torna inócuo o procedimento licitatório.

*Handwritten signature*



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36

82

~~80~~

RENATO MENDES e EGON BOCKMANN em relação ao mito que foi criado sobre sempre realizar licitação

A ordem constitucional não manda licitar em todos os casos nem exige que se garanta igualdade em todas as situações; ao contrário, não foi à toa que o constituinte começou o enunciado no inc. XXI do art. 37 deixando bem claro que a licitação não seria feita em todos os casos. **Por força da Constituição, a licitação somente deve ser feita se houver critério objetivo de escolha, pois, não sendo isso possível, não haverá como assegurar tratamento isonômico; portanto será inexigível a licitação.**

(...) crença equivocada é a de que assegurando igualdade por meio do procedimento licitatório a qualquer custo, seria possível reduzir consideravelmente a corrupção e obter a melhor contratação. O que também é flagrantemente falso. MENDES, Renato Geraldo/MOREIRA, Egon Bockmann. Inexigibilidade de licitação. Repensando a contratação pública e o dever de licitar. Curitiba: Zênite, 2016, p. 28 e 74.

Ainda, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro/ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella., Direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, Vejamos:

**“Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.”**

No mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021 afirma, que é inexigível a licitação quando inviável a competição e, em especial, no caso de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, conforme o estipulado nos termos do art. 74, inciso III, da Lei de Licitações, Vejamos:



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36

83

~~81~~

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;**

(...)." (Grifos nossos)

Ademais, como define o diploma legal, o art. 74 amplia e exemplifica as possibilidades em que se enquadram a inviabilidade de competição para nortear ao agente responsável suas hipóteses de cabimento.

Por meio da leitura do parágrafo 3º do artigo de lei acima citada, são perpassadas as características de notória especialização:

[...] 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.

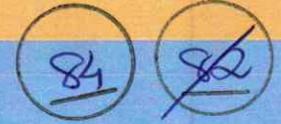
Segundo Ronny Chales, a inclusão da expressão “reconhecidamente” representa mais um critério necessário a ser preenchido, a fim de delinear o gestor para contratação do profissional com a confiança de que a execução do serviço técnico especializado se dará de forma satisfatória.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou sobre a legalidade da contratação de advogados por inexigibilidade, em razão de não ser possível fixar parâmetros objetivos.



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36



Voto da Min. Cármen Lúcia Antunes Rocha

“No caso de contratação de advogados, tal como justificado, motivado, ocorreria realmente a situação prevista de inexigibilidade de licitação, pois não há, como disse o Ministro Eros Grau, condições de objetivamente cumprir-se o art. 3º. da Lei 8.666/93. Um dos princípios da licitação, postos pelo art. 3º. é exatamente o do julgamento objetivo. Não há como dar julgamento objetivo entre dois advogados. De toda sorte, como verificar se um é melhor do que o outro? Cada pessoa advoga de um jeito. Não há como objetivar isso. Esse é o típico caso, como mencionou o Ministro Eros Grau, de inexigibilidade de licitação – art. 25 c.c. art. 13’ (Min. Cármen Lúcia, AP 348)

Outrossim, o Emérito Professor Marçal Justen Filho/ JUSTEN FILHO, MARÇAL. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2º ed., rev, atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p.996/997 e 1.019. nos ensina que:

1) Considerações gerais acerca da inexigibilidade de licitação: Segundo a fórmula legal, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição.

1.1) Ausência de definição legislativa para inviabilidade de competição: Essa fórmula não foi explicitada nem esclarecida pela Lei 14.133/2021, que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição. O tema tem sido objeto de contínuas incursões doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, sem que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias. Mas há alguns pontos definidos, que podem auxiliar a compreensão do art. 74. Todos esses dados se conjugam para conformar o conceito de viabilidade de competição.

1.2) “Inviabilidade de competição” como situação anômala: A expressão “inviabilidade de competição” indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa.

1.3) “Inviabilidade de competição” como uma decorrência: É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36

85

~~83~~

produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

1.4) Inexigibilidade como caso de “dupla crise” da licitação: As considerações acima permitem configurar a inexigibilidade como situação em que a licitação, tal como estruturada legalmente, torna-se via inadequada para obtenção do resultado pretendido. São hipóteses em que a licitação não cumpre a função a ela reservada (seleção da proposta mais vantajosa) porque sua estrutura não é adequada a tanto. Até se poderia imaginar possível algum tipo de seleção entre potenciais contratados, mas isso somente seria praticável se a estruturação do procedimento fosse outra.

Por outro lado, impor a licitação em casos de inexigibilidade frustraria o interesse sob tutela estatal. A Administração Pública ou não obteria proposta alguma ou selecionaria propostas inadequadas a satisfazer dize interesse. (...)

O Tribunal de Contas da União, com base no relato do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, no processo TC 010.578/95-1 (Ata nº 49/95-Plenário), entendeu:

“...para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente a inexigibilidade de licitação, a **notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto.**

Logo, num determinado setor de atividade, **pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular**, e pode não haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha “notória especialização”: **será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto específico que pretender celebrar.** Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que **se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.”**

No caso em tela, conforme evidencia o Termo de Referência constata-se que se tratando sobre a contratação de serviços advocatícios, o objeto a ser contratado é de tal forma impregnado pelas características pessoais do executor que não pode ser comparado com outro,



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36

86

~~84~~

de idêntica natureza, executado por terceiros. Ademais, os serviços a serem contratados se enquadram como serviços especializados pois trata-se de contratação com inviabilidade de seleção de proposta mais vantajosa através de critérios objetivos ou valor, consistentes no esforço humano, de difícil comparação.

No que concerne a contratação do escritório **GALLINDO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA CNPJ nº 52.970.767/0001-47**, repousa nos autos do Termo de referência, onde se atesta que o aludido escritório, através de seu titular, é conceituado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos, além de possuir aparelhamento e equipe técnica relacionados com suas atividades o que nos permite inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Por outro lado, há a exigência de documentos a serem apresentados para a realização de contratações diretas, conforme determina o Art. 72 da Lei 14.133/2021:

“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.



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36

87

~~85~~

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.”

Observa-se que há nos autos no processo, documento de formalização de demanda com a autorização da autoridade competente, termo de referência, razão da escolha, estudo técnico preliminar, justificativa do preço contratado, todos devidamente assinados pelos órgãos competentes.

Ainda sobre o assunto, cumpre mencionar que, na sessão de 28 de fevereiro de 2024 do pleno, foi votada e aprovada no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco uma súmula sobre a responsabilização dos advogados públicos e privados que atuam em licitações e contratos.

A nova Súmula 20 ficou com a seguinte redação:

1. A imputação de responsabilidade ao advogado pela emissão de parecer jurídico somente é possível quando é conhecido o dolo ou erro grosseiro e demonstrados de forma irrefutável o nexo de causalidade e a vinculação subjetiva com o resultado ilícito ou danoso.
2. Considera-se erro grosseiro aquele manifesto evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Em acórdão recente, o Tribunal de Contas da União sedimentou o entendimento de que, nos casos de contratação por inexigibilidade de licitação, a Administração deve comparar os preços praticados pelo mesmo fornecedor dos serviços com outros órgãos da Administração ou, ainda, com a iniciativa privada, inexistindo a possibilidade de se tabelar preços de serviços singulares, devendo, portanto, existir a justificativa do preço dentro dos autos do processo, demonstrando compatibilidade entre o valor pago, à título de cachê, pelo Município e o cobrado pelos Contratados de outros contratantes, sejam Pessoas Jurídicas de Direito Público ou Privado.

OLY



# Câmara Municipal de **Pesqueira**

CNPJ: 11.464.278/0001-36

88

~~86~~

Ainda na análise dos documentos colacionados, consta na justificativa do preço contratado assinada pelo Secretário Municipal de Administração, Sr. Antônio Fernandes de Carvalho Júnior, que “o valor proposto é adequado e vantajoso para a administração pública”.

Por fim, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, recomendo, caso ainda não tenha sido realizado, que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

### III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, estando configurada a regularidade do procedimento adotado e com esteio legislação vigente, OPINO pela possibilidade da inexigibilidade de licitação, para os fins aqui colimados.

RECOMENDO, por fim, que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, conforme preceitua o art. 72, Parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

É, S, M.J., o Parecer, que submeto à análise superior.

Pesqueira, 03 de fevereiro de 2025

  
\_\_\_\_\_  
HEIGOR GUENES DE CARVALHO  
Controlador interno  
PORTARIA: 001/2025

