



PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Parecer nº 041/2025

Administrativo. Licitações. Contratação direta. Assessoria Jurídica particular. Inexigibilidade de Licitação. Possibilidade.

Cuida-se da análise jurídica da contratação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria jurídica em licitações, contratos e Tribunal de Contas, com vistas a apoiar os departamentos de Compras e Licitação, nas atividades rotineiras, e atender as necessidades da Câmara Municipal de Jataí, remetido a esta Procuradoria Jurídica Legislativa.

Constam nos autos:

- I. Documento de Formalização de Demanda – DFD assinado pelo Presidente da Câmara;
- II. Estimativa de custo elaborado pelo Departamento de Compras, com valor médio estimado de R\$ 307.658,98 (trezentos e sete mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos);
- III. Estudo Técnico Preliminar;
- IV. Certidão de saldo orçamentário;
- V. Termo de Referência;
- VI. Ato de autorização da inexigibilidade de licitação;
- VII. Proposta de preços da empresa JOSÉ FERRAZ CONSULTORIA JURÍDICA, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais mensais), que representa R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) ao ano, acompanhada de:
 - a) Contrato de prestação de serviços nº 001/2025, celebrado com a Câmara Municipal de Santo Antônio do Descoberto e Roriz, Brito, Alves e Nascimento Advogados Associados, no valor de R\$ 264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil reais) anual;
 - b) Contrato de prestação de serviços nº 02/2025, celebrado com a Câmara Municipal de Águas Lindas de Goiás e Pedro H Ayres Prado Sociedade individual de advocacia, no valor de R\$ 256.009,20 (duzentos e cinquenta e seis mil e nove reais, e vinte centavos);
 - c) Contrato de prestação de serviços nº 03/2025, celebrado com a Câmara Municipal de Formosa e a empresa Oliveira e Andrade Advogados associados, no valor de R\$ 516.000,00 (quinhentos e dezesseis mil reais);
 - d) Contrato Social da proponente;
 - e) Atestado de capacidade técnica fornecido pelo Município de Araguapaz –

- GO;
- f) Atestado de capacidade técnica fornecido pelo Município de Colinas do Sul-GO;
 - g) Documentos pessoais do sócio da empresa e seu respectivo currículo Lattes;
 - h) Comprovantes de regularidade fiscal da empresa: certidão negativa de débitos trabalhistas, certidão negativa de débito estadual; certidão negativa de débitos do município sede da empresa, certificado de regularidade do FGTS – CRF; certidão negativa de débitos relativos a tributos federais e à dívida da União, Carteira de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil,
- VIII. Certidão de existência de saldo orçamentário e reserva orçamentária;
- IX. Termo de Referência;
- Os seguintes documentos foram juntados posteriormente:
- X. Razão da escolha da empresa interessada e justificativa do preço;
- XI. Minuta do Contrato.

O art. 37, XXI da Constituição Federal, preceitua que *“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.”*

Depreende-se do dispositivo constitucional supracitado que a regra no ordenamento jurídico brasileiro é a realização prévia de licitação nas contratações do Poder Público, *ressalvados os casos especificados na legislação.*

Assim, conforme a ressalva constitucional, a regra da licitação para contratação pública, foi excepcionada pela Lei das Licitações, Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, permitindo-se a contratação direta sem a realização de licitação, nas hipóteses que especifica.

Estas hipóteses, previstas na nova Lei de Licitações, Lei 14.133/2021 são de duas espécies, e são denominadas de contratação direta, podendo ocorrer por dispensa de licitação, ou, inexigibilidade de licitação, estabelecidas nos artigos 75 e 74, respectivamente.

A inexigibilidade de licitação ocorrerá nas seguintes hipóteses:

“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 comercial 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.” (grifei)

A contratação direta por inexigibilidade de licitação deve observar o procedimento previsto nos Arts. 72 e seguintes da Lei de Licitações, e importa ainda registrar as seguintes determinações da Lei 14.133/2021, que servem de norteamento para a contratação por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização:

Art. 74. ...

§ 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.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

Com relação à notória especialização, a Lei 14.133/2021, a define como a qualidade de um profissional ou empresa que, com base em desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, infraestrutura, equipe técnica, entre outros critérios, demonstra que seu trabalho é essencial para a plena satisfação dos objetivos do contrato (art. 6º, inciso XIX).

Para justificar a inexigibilidade de licitação, é fundamental avaliar tanto as características do prestador quanto as do serviço requerido. **Se o serviço for comum, rotineiro ou não**

exigir um nível elevado de especialização, a contratação direta por inexigibilidade não se justifica, pois isso violaria os princípios da economicidade, impessoalidade e isonomia. A inexigibilidade é mais apropriada quando o serviço requer uma técnica específica e habilidades exclusivas do prestador, o que torna inviável a comparação objetiva entre propostas.

A Lei n.º 14.133/21 não faz menção à natureza singular do serviço. No entanto, para caracterizar a hipótese de inexigibilidade de licitação, faz-se necessária, além da comprovação da notória especialização, a demonstração, no caso concreto, de que o serviço pretendido não é comum, rotineiro ou usual da Administração, a fim de ter-se por caracterizada a inviabilidade de competição, nos termos do caput do artigo 74 da lei, e não pertencer ao conjunto de atribuições da Procuradoria Jurídica Legislativa, estabelecida na Lei 4.174, de 26 de março de 2020:

Procuradoria Jurídica

- I – Executar as atribuições de representar em juízo e administrativamente;*
- II – Atender as consultas sobre assuntos jurídicos;*
- III – Emitir pareceres sobre assuntos jurídicos e legislativos, elaboração e análise de atos, contratos, convênios e demais providências de sua alçada;*
- IV – Assistir e assessorar os parlamentares em todas as sessões ordinárias e extraordinárias realizadas pela Câmara;*
- V – orientar o desenvolvimento de sindicâncias e inquéritos administrativos, sugerindo as soluções cabíveis;*
- VI – Assessorar os parlamentares e os órgãos da Câmara em assuntos de natureza jurídica;*
- VII – Coordenar os trabalhos de Técnica Legislativa e Redação e Atas, elaborar convocações, proposições, projetos de lei, resoluções, decretos e outros atos oficiais;*
- VIII – Organização de toda matéria legislativa apresentada pelo Presidente, Mesa Diretora, Parlamentares e Comissões, em pastas próprias e individuais, elaborar recomendações, indicações, requerimentos e outras matérias de caráter legislativo, quando necessário, a critério do Procurador Geral;*
- IX – Elaborar as atas das reuniões das comissões, sempre que solicitado;*

PROCURADOR GERAL

- a) – Requisitos mínimos para nomeação:*
 - 1 – Procurador Jurídico em provimento efetivo.*
- b) – Síntese das Atribuições:*
 - 1 – Chefiar a Procuradoria Geral da Câmara Municipal e dos servidores a elas vinculados;*
 - 2 – Representar a Câmara Municipal de Jataí em juízo;*
 - 3 – Atender as consultas sobre assuntos jurídicos;*
 - 4 – Emitir pareceres sobre assuntos jurídicos e legislativos;*



- 5 – Atender a Presidência na elaboração e análise de atos, contratos, convênios e demais providências de sua alçada;*
- 6 – Assistir e assessorar o Presidente em todas as sessões ordinárias e extraordinárias realizadas pela Câmara;*
- 7 – Orientar o desenvolvimento e sindicâncias e inquéritos administrativos, sugerido as soluções cabíveis;*
- 8 – Assessorar os parlamentares e os órgãos da Câmara em assuntos de natureza jurídica.*

Ainda em relação à natureza singular de um serviço, o Ministro do STF Luís Roberto Barroso, ao proferir seu voto na ADC 45, entendeu que para um serviço ser considerado singular, o seu objeto deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende.

O serviço de licitação e compras não é um serviço extraordinário, raro, anormal, ou seja, não possui a singularidade necessária para justificar a contratação de assessoria jurídica particular por inexigibilidade.

Tanto as compras (aquisições de bens) quanto a licitação (o processo formal para essa compra) são serviços comuns e rotineiros no âmbito da assessoria jurídica a órgãos públicos, especialmente com a Lei nº 14.133/2021, uma vez que não é demanda sazonal ou transitória, fazendo parte da rotina de contratações da Câmara.

Caso o Município possua a Procuradoria Municipal estruturada, a contratação de serviços advocatícios para serviços rotineiros só será possível em casos de impossibilidade de atendimento integral da demanda pela Procuradoria.

Inexigibilidade de licitação que autorize contratação direta pela administração pública somente tem lugar quando o interesse público for tão específico e peculiar que não possa ser atendido de maneira adequada e suficiente pelos recursos e pessoal de que ela disponha e, por esse motivo, demande contratar profissional com notória especialização.

Não há inadequação da prestação do serviço por esta Procuradoria, que pode ser comprovado pela ausência de reprovação de contas, condenação ou imputação de débito à Câmara referente aos serviços de licitação e compras, desde 2008, ano da posse e lotação dos cargos efetivos da Procuradoria Jurídica desta Casa Legislativa.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 45, segundo o voto do ministro Luís Roberto Barroso, a “disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132 da CF), impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos”. A terceirização de atividades que são próprias do cargo público, *in casu* de advogados públicos, infringe o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Somente em caráter excepcional, desde que plenamente configurada a

impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública, caberá a contratação direta de advogados privados.

A função de assessoria jurídica em órgãos públicos, especialmente relacionada à legalidade dos processos de compras e licitações, é típica e exclusiva de cargos públicos de provimento efetivo, como os procuradores jurídicos concursados. A Constituição Federal (art. 37), a jurisprudência do STF e dos Tribunais de Contas firmam o entendimento de que atividades finalísticas de consultoria e assessoramento jurídico são reservadas aos cargos efetivos criados por lei, exigindo concurso público para seu provimento.

Na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se os seguintes arestos sobre o assunto:

- ADI 6397: Confirma a exclusividade das Procuradorias-Gerais dos Entes Federativos para prestar consultoria e assessoramento jurídico, vedando assessoria jurídica paralela mesmo por servidores efetivos não concursados na carreira.

seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”.

- ADPF 1037: Estende o princípio da unicidade da advocacia pública para as Procuradorias Municipais criadas por concurso, vedando órgãos/cargos paralelos; funções típicas só podem ser exercidas por procuradores municipais concursados.

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP. 3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação. 4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. 5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais. 6. Parcial procedência do pedido. (ADPF 1037, Relator GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, DJe-s/n 22-08-2024).

- RE 656558: Admite a contratação de advogados externos apenas em hipóteses excepcionais, quando demonstrada notória especialização, natureza singular e impossibilidade de atendimento pelo quadro efetivo. Tema 309: **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.

- ADI 6331: Consolida que, uma vez criada a procuradoria municipal, a contratação de advogados externos só pode ocorrer de forma excepcional e motivada, vedando serviços ordinários e rotineiros; reforça o concurso público para provimento dos cargos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) ART. 81-A DA CARTA ESTADUAL PERNAMBUCANA. INTERPRETAÇÃO QUE PERMITE OBRIGATORIEDADE DE INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA NOS MUNICÍPIOS. OFENSA À AUTONOMIA MUNICIPAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. NORMA QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARTICULARES PARA A EXECUÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA. EXCEPCIONALIDADE. VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. ARTS. 37, CAPUT E INCISO II, 131 E 132 DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização. 2. É inconstitucional a interpretação de norma estadual que conduza à obrigatoriedade de implementação de Procuradorias municipais, eis que inexiste norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública. Precedentes. 3. É materialmente inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que estabeleça a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial, por ferir a regra constitucional de concurso público.

4. Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal). 5. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para: (i) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88), ressalvadas as situações excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta

Além de comprovar a notória especialização com documentação adequada, é fundamental fornecer uma justificativa de preços sólida e bem estruturada, assim, o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos. A jurisprudência do TCU sublinha que o valor estimado da contratação deve estar alinhado com os preços de mercado, levando em consideração fatores como preços públicos e peculiaridades locais.

A maioria dos tribunais de contas reiteram que a contratação de advogados ou escritórios de advocacia para prestação de serviços advocatícios em funções típicas da procuradoria legal viola a regra do concurso, da exclusividade e do regular provimento dos cargos públicos. Permite-se contratação excepcional e temporária apenas na hipótese de notória especialização, para consultoria especializada pontual, nunca para substituir, suplementar ou desempenhar as atribuições ordinárias do quadro efetivo existente.

O TCM-GO entende que a contratação externa para funções rotineiras, quando há cargos efetivos vagos ou desocupados, configura burla à exigência constitucional.

Todavia, através do ACÓRDÃO CONSULTA Nº 00007/2025 – Técnico Administrativa, O TCM-GO, respondeu que:

REGIME DE SERVIÇOS TÉCNICOS JURÍDICOS POR CÂMARAS MUNICIPAIS. 1. MUNICÍPIOS. PROCURADORIA OU ESTRUTURA JURÍDICA PRÓPRIA. INSTITUIÇÃO NÃO OBRIGATÓRIA. 2. ESTRUTURA PRÓPRIA. COMPOSIÇÃO DO CORPO TÉCNICO MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO EXTERNA EXCEPCIONAL. 3. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA DA MATÉRIA OU DA DEMANDA, DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL OU DO ESCRITÓRIO A SER CONTRATADO E DA RAZOABILIDADE DO PREÇO. 4. EXIGÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO MOTIVADO. 5. FIXAÇÃO DE TESE. 1. Não é constitucionalmente obrigatória a instituição de procuradorias nos municípios, cabendo a decisão à autonomia político-administrativa de cada município (STF ADI 6.331/PE). 2. Caso haja procuradoria ou estrutura jurídica própria, a composição do corpo técnico deve ocorrer por concurso público (Art. 37, II, da CF/1988). **Admite-se contratação externa apenas em situações excepcionais, devidamente motivadas e fundamentadas, levando-se em consideração a complexidade da demanda, a insuficiência de pessoal ou o conflito de interesse.** 3. Na ausência de procuradoria ou estrutura jurídica, admite-se a contratação direta de serviços jurídicos técnicos, contínuos ou rotineiros, por inexigibilidade de licitação, nos termos do Art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, demonstrada a efetiva necessidade da contratação externa, comprovada a notória especialização do profissional ou do escritório e observada a razoabilidade do preço, que deve ser compatível com o mercado e proporcional à complexidade dos serviços. 4. A contratação será precedida de processo administrativo devidamente instruído, com motivação legal, técnica e financeira, e estará submissa à fiscalização e ao controle do tribunal. 5. TESE FIXADA: “É juridicamente admissível a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviços técnicos jurídicos especializados, contínuos ou rotineiros, por Câmaras Municipais que não possuam procuradoria ou estrutura jurídica própria instituída, observados os requisitos legais de notória especialização, de necessidade pública devidamente motivada e fundamentada e da razoabilidade do preço, nos termos do Art. 74, III, e § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, combinado com o Art. 3º-A da Lei 8.906, de 1994”..



De acordo com o supracitado acórdão, o TCM-GO entende sobre a possibilidade de contratação externa de advogado para auxiliar nos serviços legislativos, de forma excepcional em situação de insuficiência no quadro interno.

A excepcionalidade desta procuradoria jurídica legislativa estar com apenas uma lotação, das três existentes, exige a realização de concurso público para suprimimento destas vagas; o que todavia, sabe-se que demanda tempo.

Assim, sugiro que seja diligenciado para realização de concurso público na Câmara Municipal de Jataí, para o cargo de Procurador Jurídico.

Até a ultimação do preenchimento das vagas da Procuradoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Jataí, considero os atos regulares, e aptos a produzirem seus efeitos.

É o parecer. S.M.J.

Jataí, 06 de outubro de 2025.

Renata Silva Oliveira
Procuradora-Geral