



PARECER JURÍDICO N. 534/2025

REQUERENTE: Secretaria de Planejamento

MEMORANDO: 147/2025

Trata o presente expediente de solicitação de parecer sobre a possibilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa **SILVEIRA TORQUATO ADVOGADOS - CNPJ N.: 34.885.454/0001-09**, tendo como objeto assessoria jurídica mensal, compreendendo suporte técnico e jurídico em demandas administrativas e judiciais, inclusive aquelas que envolvam valores significativos, processos nos tribunais superiores e órgãos de controle do Tribunal de Contas, pelo valor mensal de **R\$ 12.000,00 (doze mil reais)** totalizando anualmente a importância de **R\$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais)**

Verônica Bizarro Flores, Assessora de Gabinete e o Prefeito Municipal firmaram o termo de referência e o Estudo Técnico Preliminar justificando a contratação nos seguintes termos: ***“O objeto demanda conhecimento técnico-jurídico altamente especializado, sendo necessária a contratação de profissionais de notório saber, dada a complexidade das ações, relevância dos valores envolvidos e a atuação em instâncias superiores. O Escritório Silveira Torquato Advogados demonstra reconhecida expertise, com equipe composta por mestres, doutores e professores, todos com larga experiência em assessoria a entes públicos e contencioso estratégico.”***



Município de Taquari

Estado do Rio Grande do Sul

Tá mudando.
Tá melhorando.

TAQUARI
Administração 2013-2016

Quanto à escolha do fornecedor, cabe dizer que foi justificado que o sócio CARLOS EDUARDO DIEDER REVERBEL detém notório saber quanto ao objeto a ser contratado:

“Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP - 2014), com um segundo Doutorado em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS 2012), Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS - 2008), Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS 2005), Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS - 2003). Professor Associado por concurso público na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (03/2013). Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. Coordenador da Especialização em Direito do Estado da UFRGS. Coordenador de Projeto de Extensão contemplado pelo Edital PROEXT - 2015 MEC/SESu, sob o título "Tutela dos Direitos do Indivíduo Privado de Liberdade sob as perspectivas do Direito Comparado e da Política Atualmente, coordena o Projeto de Pesquisa O Federalismo nos Sistemas Jurídicos contemporâneos (UFRGS 45008 - 2024), tendo livros, artigos, orientações, palestras e pesquisas sobre o tema e está trabalhando numa segunda edição revista e ampliada da obra O federalismo numa visão Tridimensional do Direito..”

Percebe-se da documentação juntada com o expediente, que o acervo técnico profissional permite inferir que o trabalho, além de essencial é adequado à plena satisfação do interesse público pelo notório saber do profissional que compõe o quadro societário da empresa.

A contratação por parte da Administração Pública para a prestação de serviços deve ser, em regra, precedida de procedimento licitatório, que atenderá o interesse público e acatará a proposta mais vantajosa, segundo consta do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal¹.

¹ 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:
(...)



Município de Taquari

Estado do Rio Grande do Sul

Tá mudando.
Tá melhorando.

TAQUARI
Administração 2013-2016

No entanto, o dispositivo constitucional anteriormente citado garante vinculação à excepcionalidade na contratação por parte de Administração Pública. A legislação proverá requisitos para a contratação sem a obrigatoriedade da realização de Licitação.

A Lei Federal nº. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) que regulamenta a determinação constitucional da realização de Licitação para as contratações por parte da Administração Pública traz em seu art. 74 *caput*, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, consolidando dessa forma por meio de inexigibilidade o reconhecimento de requisitos que viabilizam a contratação sem prévio procedimento licitatório. Assim dispõe a norma legal, nestes termos:

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;

Assim, a inexigibilidade de Licitação deve estar consubstanciada pela declaração de singularidade da prestação do serviço técnico em questão, justificando a impossibilidade da competição entre pretensos prestadores. Celso Antônio Bandeira de Mello faz feliz pontuação neste sentido: **"...Todos estes serviços se singularizam por um estilo ou por uma orientação pessoal. Note-se que a**

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 .



singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos..." (MELLO, C. A. B. De., CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 21ª edição, Malheiros editores, 2006, São Paulo.).

O entendimento doutrinário clareia a ideia de singularidade, diferindo do conceito de unicidade do serviço. Neste cenário surge a imagem da assessoria jurídica como prestação de serviço de natureza singular e específica, atendendo às exigências legais que ensejam a inexigibilidade, independentemente da existência de um quantitativo elevado de possibilidades. Sobre isso continua Bandeira de Mello: **"...embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público..."** (p.526)

A prestação de serviço de assessoria jurídica caracteriza-se como serviço técnico de natureza singular, que visa subsidiar ações administrativas e reúne, em acepção interpretativa da legislação vigente, condições de atendimento aos requisitos da inexigibilidade. Tendo em vista o posicionamento doutrinário, faz-se adequado o entendimento de que dada a diferenciação entre singularidade e unicidade, o poder discricionário da Administração é adequado para a escolha mais compatível com o interesse público.

No sentido de reconhecer a natureza singular da prestação de serviço de assessoria jurídica, a Jurisprudência posiciona-se:

Ação Civil Pública - Ato de improbidade administrativa - Contratação de advogado por autarquia municipal para discussão em juízo de determinado preço público, cobrado pelo fornecimento por terceiro de água a Guarulhos no atacado - Prestação de serviços de natureza singular - Notória especialização do profissional - Validade de contrato firmado sem prévia licitação - Violação do art. 37, caput e inc XXI da Carta Federal cc. Os arts. 25, 11 e 13, V, da lei n. 8.666/92. -



Município de Taquari

Estado do Rio Grande do Sul

Tá mudando.
Tá melhorando.

TAQUARI
Administração: 2013-2016

Inexistência... (TJ-SP - AG: 7710865800 SP, Relator: Alves Bevilacqua, Data de Julgamento: 21/10/2008, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 05/11/2008)

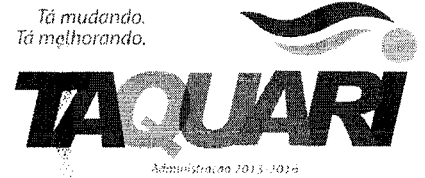
AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE DO SERVIÇO - CARACTERIZAÇÃO - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE - SENTENÇA REFORMADA. - Nos termos dos artigos 25, inciso II, e 13, inciso V, da Lei 8.666/93, não é qualquer serviço que pode ser diretamente contratado pela Administração, mas apenas aqueles que são, concomitantemente, técnicos e especializados, de natureza singular e prestados por profissional ou empresa de notória especialização. - Demonstradas a notória especialização do profissional contratado, bem como a singularidade do serviço técnico prestado, não há que se falar em violação dos princípios reitores da Administração Pública ou em ato de improbidade administrativa. V. V. EMENTA: Apelações cíveis. Ação civil pública. Contrato de prestação de serviços advocatícios. Ilegitimidade passiva ad causam. Inocorrência. Singularidade dos serviços contratados. Prova existente. Dispensa regular de licitação. Conduta ímproba não configurada. Utilização indevida de equipamento da Prefeitura Municipal. Ausência de comprovação. Primeiro recurso provido. Segundo recurso não provido. 1. O legitimado para a causa é aquele que integra a lide como possível credor ou obrigado. Presente o envolvimento dos primeiros apelantes no conflito de interesses, eles são parte passiva legítima ad causam. 2. A especialização e a singularidade do serviço a ser contratado são requisitos indispensáveis para justificar a contratação direta de profissional ou escritório de advocacia, inviabilizar a competição e, conseqüentemente, dispensar a licitação, conforme dispõe a Lei nº 8.666, de 1993. 3. Presentes os requisitos, tem-se como regular a contratação com dispensa de licitação. 4. Ao autor incumbe o ônus da prova do fato constitutivo de seu direito e ao réu o ônus da prova do fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito. Ausente a prova quanto ao apelado, não há como acolher a pretensão do Ministério Público. 5. Apelações cíveis conhecidas, provida a primeira para rejeitar a pretensão inicial em relação aos primeiros apelantes e não provida a segunda, rejeitada uma preliminar. (Des. Caetano Levi Lopes). (TJ-MG - AC: 10095070006770002 MG, Relator: Caetano Levi Lopes, Data de Julgamento: 28/05/2013, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/06/2013)

Superados os questionamentos acerca da natureza singular da prestação da atividade de assessoria jurídica, urge citar a impossibilidade na comparação do serviço entre advogados, o procedimento licitatório deve existir, apenas, em competição possível, em grau razoável de comparabilidade. Tendo em vista que a



Município de Taquari

Estado do Rio Grande do Sul



advocacia não possui caráter mercantilista (não sendo dessa forma regulado pelo mercado), não há condição de prosseguimento de qualquer procedimento de análise objetiva da prestação do determinado serviço por parte da Administração.

Nos autos da Ação Penal 348 no Supremo Tribunal Federal, a ministra Carmem Lúcia massifica entendimento acerca da impossibilidade da análise objetiva nos casos de prestação de serviços de assessoria jurídica, em seu voto sustenta a ministra que: ***"Um dos princípios da Licitação, postos no art. 3º, é exatamente o do julgamento objetivo. Não há como dar julgamento objetivo entre dois ou mais advogados. De toda sorte, como verificar se um é melhor do o outro? Cada pessoa advoga de um jeito. Não há como objetivar isso. Este é o típico caso, como mencionou o Ministro Eros Grau, de inexigibilidade de licitação – art. 25 c/c art. 13."***

O Tribunal por maioria dos votos firmou entendimento sobre ausência de fato típico em circunstâncias de contratação de advogados para prestação de serviço à Administração Pública por inexigibilidade de Licitação e declararam sua possibilidade administrativa.

Por toda a análise do entendimento doutrinário, jurisprudencial e da produção legislativa, manifesto é o entendimento de que **é lícita a contratação de assessoria jurídica por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a total observância dos requisitos do artigo 74 da Lei Federal 14.133/21 e de todo o arcabouço normativo.**

A natureza singular da advocacia e a impossibilidade da qualificação mercantilista da função fundam alicerce à inviabilidade de competição, possibilitando a contratação de assessoria jurídica por inexigibilidade sem qualquer óbice legal.



Município de Taquari

Estado do Rio Grande do Sul

Tá mudando.
Tá melhorando.

TAQUARI

Administração 2015 - 2016

Contudo, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e celebração do contrato, devendo ser instruído com os documentos previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, assim sendo:

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.

Conforme consta dos autos da presente dispensa foram elaborados estudo técnico preliminar e termo de referência justificando-se a necessidade da contratação (art. 72, inciso I);

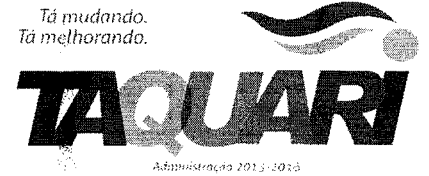
O preço estimado para a aquisição, conforme se extrai do Termo de Referência elaborado pela secretaria de origem, é compatível com os valores praticados pelo mercado (art. 72, inciso II), tendo sido juntadas notas fiscais emitidas pela futura contratada em contratações anteriores, as quais a similaridade do preço antes praticado com aquele a ser pago em virtude da inexigibilidade.

O presente parecer jurídico tem como escopo controle prévio de legalidade nos termos do disposto no §4º do artigo 53 da Lei de licitações, embora no caso



Município de Taquari

Estado do Rio Grande do Sul



em tela haja previsão que exclui a apreciação da assessoria jurídica, nos processos de contratação que sejam inferiores aos limites estipulados pela Lei Federal n.º 14.133/2021 nos incisos I e II do art. 75 (art. 18, inciso I do Decreto N. 4.528/2023), há expressa determinação da autoridade competente (Prefeito Municipal – Memorando N. 003/2024), que todos os processos de dispensa sejam submetidos a análise da assessoria jurídica (art. 72, inciso III).

Consta do presente expediente previsão de crédito orçamentário suficiente para suportar o valor da contratação (art. 72, inciso IV).

Cabe ao setor de Licitações e Contratos, solicitar ao contratado, no momento que formalizar os atos de Dispensa de Licitação, em conformidade com o art. 72 da Lei de Licitações, a comprovação de que o mesmo preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, inciso V).

Em cotejo ao Parágrafo Único do art. 72 da Lei 14.133/2021, 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.

A presente análise se deu mediante solicitação e enfoca apenas aspectos legais, com base nos elementos e documentos fornecidos pelo solicitante, sob o ângulo jurídico, não se aprofundando em outras áreas que não a do Direito, não sendo, portanto, objeto de análise os aspectos técnicos referentes à contratação, metas, planilhas e custo, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam do âmbito de competência desta assessoria jurídica, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas por qualquer integrante da Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade administrativa, escoimando ainda, qualquer responsabilidade de seu signatário conforme o art. 2º, § 3º da Lei n. 8.906/94 e entendimento do STJ no RHC: 39644 RJ 2013/0238250-5.



Município de Taquari
Estado do Rio Grande do Sul

Tá mudando.
Tá melhorando.

TAQUARI

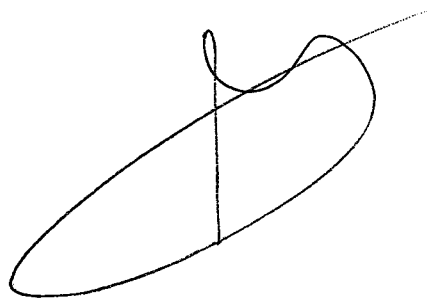
Administração 2013-2016

Por fim, transcreve-se o art. 17 do Decreto N. 4.528/2023², que regulamenta, entre outros setores a atuação da assessoria jurídica, o qual prevê que as manifestações da assessoria jurídica, sempre por escrito, serão restritas aos aspectos jurídicos dos expedientes e dos documentos submetidos à análise, não alcançando questões relacionadas ao objeto, as condições de fornecimento e ao valor das contratações.

Este é o parecer, salvo melhor Juízo, uma vez que o mesmo é meramente opinativo de caráter não vinculante.

Taquari, RS, 25 de junho de 2025.


João Marcelo Braga da Silva
OAB/RS 43.378



²Art. 17. As manifestações da assessoria jurídica, sempre por escrito, serão restritas aos aspectos jurídicos dos expedientes e dos documentos submetidos à análise, não alcançando questões relacionadas ao objeto, as condições de fornecimento e ao valor das contratações.