



ESTADO DO
PARÁ
PREFEITURA
MUNICIPAL DE
XINGUARA



PARECER JURÍDICO Nº 098/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º: 210/2025/PMX

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º: 062/2025/FMS/PMX

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde de Xinguara/PA (SMS)

ASSUNTO: Contratação de escritório de advocacia especializado na prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria jurídica em Direito Público, notadamente na área de Licitações e Contratos, por inexigibilidade.

REFERÊNCIA LEGAL: Art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei Federal n.º 14.133/2021 c/c Art. 3º-A da Lei Federal n.º 8.906/1994.

I. Relatório Circunstanciado.

Trata-se de um processo administrativo, de protocolo interno identificado sob o n.º 210/2025/PMX, instaurado a partir da demanda da Secretaria Municipal de Saúde de Xinguara, objetivando a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de um escritório de advocacia especializado em Direito Público, com ênfase em assessoria e consultoria técnico-administrativa na área de licitações e contratos públicos, incluindo a fundamental auditoria técnica na análise de riscos, diagnósticos, estudos preliminares e supervisão junto ao Setor de Licitações da própria Secretaria Municipal de Saúde. O procedimento de inexigibilidade foi numerado como n.º 062/2025/FMS/PMX.

A análise do encadeamento lógico dos atos preparatórios demonstra a estrita observância da fase de planejamento preconizada pela Lei Federal n.º 14.133/2021. Inicialmente, a demanda foi formalizada por meio do Documento de Formalização da Demanda – DFD (pag. 2-5), onde a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) justificou a necessidade imperiosa da contratação, classificando-a com grau de prioridade *Alta*.

A justificativa central reside na busca pela legalidade, eficiência e governança das contratações públicas, dada a alta complexidade normativa e técnica envolvida na interpretação e aplicação da Lei n.º 14.133/2021, especialmente em um ambiente de grande criticidade como o setor da saúde. O DFD já antecipa o enquadramento do objeto

como "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual", categoria que engloba expressamente assessorias e consultorias técnicas.

Em sequência, foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar – ETP n.º 210/2025 (pag. 6-15), que detalhou a descrição da necessidade e a justificativa para a escolha da solução. O ETP reforça que a complexidade da nova legislação de licitações exige *expertise* técnica especializada, que o corpo técnico interno da SMS não possui em capacidade instalada suficiente para atender a demanda projetada (pag. 14, 15).

O estudo identificou a inviabilidade de competição para o objeto pretendido, sustentando que a contratação se enquadra na inexigibilidade, em razão da singularidade técnica e da notória especialização. Nesse ponto, o ETP faz remissão expressa ao Art. 3º-A da Lei n.º 8.906/1994 (Estatuto da OAB), que reconhece a natureza técnica e singular dos serviços advocatícios, quando comprovada a notória especialização.

O Termo de Referência – TR (pag. 29-36), essencial para a definição do escopo, detalhou o objeto contratual, que abrange desde a elaboração de minutas de editais, termos de contratos, convênios, Estudos Técnicos Preliminares (ETP), Documento de Formalização da Demanda (DFD), Plano de Contratações Anual (PCA), matriz de riscos, até a capacitação e orientação dos servidores envolvidos. O TR reitera a fundamentação legal no Art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei n.º 14.133/2021, e na Lei n.º 14.039/2020, que alterou o Estatuto da OAB, fortalecendo a tese da inexigibilidade (pag. 30).

A estimativa de preço foi fixada em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) mensais, totalizando R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais) para o período de 12 (doze) meses. A Justificativa de Preço (pag. 9 e 128) foi feita por memória de cálculo baseada em Notas Fiscais e referências de mercado de serviços similares prestados a outros entes públicos (Câmara Municipal de Bonito/PA, Fundo Municipal de Saúde de Abaetetuba/PA e Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA), demonstrando a compatibilidade e a vantajosidade do valor proposto em relação ao esforço técnico e a especialização esperada.

A escolha recaiu sobre o escritório *Carmo & Cunha Advogados Associados* (CNPJ 44.325.020/0001-08), com Proposta Financeira datada de 14 de outubro de 2025 (pag. 17-21). A documentação de qualificação técnica e habilitação jurídica, econômica e fiscal foi devidamente anexada ao processo (pag. 53-125), incluindo atestados de capacidade

técnica emitidos por diversos entes municipais e fundos de saúde, que comprovam o desempenho anterior do escritório e de seus sócios em consultoria e assessoria jurídica em Direito Público, licitações e contratos, em conformidade com o Art. 72, V, da Lei n.º 14.133/2021.

Por fim, o processo contém a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, indicando a dotação específica (Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Saúde, Elemento de Despesa: 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica) e a Autorização para prosseguimento, assinadas pela Secretária Municipal de Saúde (pag. 25). O Termo de Inexigibilidade, elaborado pela Agente de Contratação, consolida o entendimento sobre a legalidade da contratação, a justificativa do preço e a razão da escolha do fornecedor (pag. 126-131).

Em face deste contexto fático-jurídico, passa-se à análise da legalidade da contratação.

II. Da Legalidade e do Mérito Jurídico da Contratação Direta.

II.I. Da Conformidade Processual e o Cumprimento Integral do Art. 72 da Lei n.º 14.133/2021.

A contratação pública rege-se, em regra, pelo princípio da obrigatoriedade da licitação, consagrado no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o qual exige que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo licitatório. Contudo, o próprio texto constitucional ressalva os casos especificados em lei, permitindo a contratação direta nas hipóteses de dispensa (licitação possível, mas não obrigatória) e de inexigibilidade (licitação inviável pela ausência de competição). O presente caso funda-se na inviabilidade de competição, conforme previsto no Art. 74 da Lei n.º 14.133/2021.

A análise da documentação carreada aos autos demonstra que o processo atende, de forma exaustiva e pormenorizada, todos os requisitos formais e materiais exigidos pelo Art. 72 da Lei n.º 14.133/2021.

Existe o Documento de Formalização de Demanda e o Estudo Técnico Preliminar, os quais, longamente desenvolvidos pela Secretaria de Saúde, demonstram a

necessidade crítica e a *vantajosidade* da contratação, conectando-a diretamente à capacidade institucional limitada do Fundo Municipal de Saúde para lidar com a complexidade do novo arcabouço normativo de licitações. Tanto o DFD quanto o ETP articulam que o serviço visa a prevenção de glosas, a mitigação de riscos de inexecução contratual e a segurança jurídica, traduzindo-se em metas concretas de governança.

A estimativa de despesa e respectiva justificativa de preço foram demonstradas com base em contratos e notas fiscais de serviços similares prestados pela sociedade contratada a outros entes públicos, o que confere a necessária transparência e objetividade na comparação de valores, afastando qualquer presunção de sobrepreço. Este ponto é crucial, pois em contratações de serviços técnicos especializados, a justificativa de preço se pauta não apenas em valores absolutos, mas também no reconhecimento do valor da própria especialização e do impacto positivo do serviço na gestão pública. A menção de que o valor de R\$ 15.000,00 mensais é compatível com o praticado no mercado, inclusive em comparação com valores maiores (R\$ 20.000,00 e R\$ 38.500,00 em outras FMS), satisfaz plenamente a exigência legal de justificativa.

A demonstração de compatibilidade orçamentária (Art. 72, IV) e a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação (Art. 72, V) também foram cumpridas, conforme a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (ID 9403, p. 25) e o vasto conjunto de certidões e balanços patrimoniais da sociedade *Carmo & Cunha Advogados Associados* (ID 9403, p. 82-107). Tais documentos confirmam a regularidade jurídica, fiscal e econômico-financeira do prestador de serviços, além da qualificação técnica.

A razão da escolha do contratado (Art. 72, VI) foi exaustivamente motivada no ETP e no Termo de Inexigibilidade (ID 9403, p. 9 e 129), que ponderaram a aderência do acervo técnico do escritório às necessidades específicas da SMS, o desempenho pretérito comprovado por atestados e o compromisso contratual com a transferência de conhecimento. Essa motivação é a base fática para a demonstração da notória especialização, sendo a essência da contratação por inexigibilidade. A autorização da autoridade competente (Art. 72, VIII) pela Secretária de Saúde, que precede este parecer jurídico, formaliza a manifestação do gestor pela conveniência e oportunidade da contratação.

Verifica-se, portanto, a regularidade da instrução processual segundo as exigências taxativas da Lei n.º 14.133/2021, cabendo agora concentrar a análise na substância jurídica da inviabilidade de competição.

II.II. Do Objeto Contratual: Serviço Técnico Especializado de Natureza Predominantemente Intelectual.

O objeto da contratação é a prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria jurídica em Direito Público, com foco em licitações e contratos, incluindo a aplicação e interpretação da Lei n.º 14.133/2021, auditoria técnica de riscos procedimentais e elaboração de artefatos de planejamento (DFD, ETP, TR, Matriz de Riscos).

O Art. 74, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece a inexigibilidade para a contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de *natureza predominantemente intelectual* com profissionais ou empresas de *notória especialização*, listando em sua alínea "c" as *assessorias ou consultorias técnicas*.

A natureza predominantemente intelectual dos serviços ora discutidos é inquestionável. Tais atividades exigem conhecimento técnico apurado, formulação de juízos de valor, interpretação de normas complexas e aplicação de métodos e estratégias que não podem ser padronizados ou mensurados por critérios objetivos de preço.

O assessoramento consultivo em matéria de Licitações e Contratos Públicos sob a égide da Lei n.º 14.133/2021, especialmente em uma Secretaria de Saúde, envolve a tomada de decisões preventivas, o mapeamento de riscos e a formulação de diretrizes estratégicas que dependem da capacidade criativa, da experiência e da inteligência do prestador, transcendendo a mera execução material ou protocolar. A contratada deverá fornecer pareceres e notas técnicas que vincularão a atuação administrativa, exigindo, por essência, uma elaboração intelectual sofisticada.

II.III. Da Inviabilidade de Competição e a Notória Especialização.

Para que se configure a inexigibilidade, é indispensável a comprovação da inviabilidade de competição, requisito que, no caso de serviços advocatícios, está

intrinsecamente ligado à demonstração da notória especialização do contratado e à adequação essencial do seu trabalho.

A Lei n.º 14.039/2020, que acrescentou o Art. 3º-A à Lei n.º 8.906/1994 (Estatuto da OAB), conferiu segurança jurídica adicional à contratação de advogados pela Administração Pública, ao dispor que os serviços profissionais de advogado são, *por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização*, nos termos da lei. Embora a Lei n.º 14.133/2021 tenha suprimido a expressão "natureza singular" da antiga Lei n.º 8.666/93, mantendo "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual", a própria legislação específica da advocacia ratifica que, dada a complexidade inerente ao Direito, a singularidade decorre da notória especialização.

O parágrafo único do Art. 3º-A do Estatuto da OAB, replicando o conceito encontrado na Lei de Licitações, define notória especialização como o conceito do profissional ou sociedade de advogados resultante de *desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica*, permitindo *inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato*.

No presente caso, o processo contém vasta documentação que evidencia o cumprimento deste requisito pela sociedade *Carmo & Cunha Advogados Associados*:

1. **Desempenho Anterior e Experiência Relevante:** Foram anexados atestados de capacidade técnica que comprovam a atuação do escritório ou de seus sócios em consultoria e assessoria jurídica junto a diversas entidades públicas, com foco específico em Direito Administrativo, Licitações e Contratos. Destacam-se os atestados emitidos pela Câmara Municipal de Vitória do Xingu, pelo Fundo Municipal de Saúde de Abaetetuba, pelo Fundo Municipal de Saúde de Cachoeira do Piriá, pela Câmara Municipal de Bonito, pelo IPMB e pelo Município de Tracuateua (pag. 68-73), além de atestados mais antigos dos sócios em outras bancas (pag. 108-109). A recorrência e a natureza do serviço prestado – assessoramento jurídico na área de contratos e licitações para entes municipais – demonstram uma *expertise* acumulada e diretamente aplicável ao objeto demandado pela SMS de Xinguara.

2. **Organização, Estudos e Equipe Técnica Qualificada:** A notória especialização é reforçada pela qualificação dos membros da sociedade. O sócio Iago da Cunha Cardoso Silva possui especialização em Direito Processual Civil e Trabalho, além de diversos cursos de aperfeiçoamento em Direito Municipal e na Nova Lei de Licitações (Abordagem 360 Graus, Pregão Eletrônico em Prefeituras, Pregão Eletrônico: Soluções para os novos desafios, FGV Direito Municipal), demonstrando foco na temática do objeto (pag. 74, 78-82, 110-115). O sócio Caio Túlio Dantas do Carmo possui Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Municipal (pag. 75-77). Essa combinação de formação especializada e a atuação focada em Direito Público e Licitações na esfera municipal solidifica a qualificação técnica do escritório.
3. **Essencialidade e Adequação:** A necessidade da contratação pela SMS foi fundamentada na alta complexidade regulatória e na criticidade da área da saúde, exigindo um parceiro que não apenas conheça a legislação (Lei n.º 14.133/2021) e o controle externo (TCU/TCM), mas que também possua a metodologia e o aparelhamento (metodologia de gestão de riscos) para atuar de forma estratégica e preventiva, focando na padronização de artefatos como ETP, TR e Mapas de Riscos (pag. 8 e 30). A escolha do escritório *Carmo & Cunha Advogados Associados*, com seu acervo direcionado e seu corpo técnico capacitado nas novas ferramentas de gestão de contratações (gestão de riscos, ETP), permite razoavelmente inferir que o seu trabalho é *indiscutivelmente o mais adequado* para a plena satisfação do complexo objeto, justificando a dispensa de competição.

A jurisprudência administrativa consolidada reconhece que a inexigibilidade, nestes casos, não se baseia na impossibilidade física de existência de outros potenciais contratados, mas sim na impossibilidade de se estabelecer critérios objetivos de julgamento que permitam uma competição justa e vantajosa para o interesse público. O fator decisivo é o elemento *confiança* na capacidade e na especialização concretas do contratado, que se manifesta por seu histórico e notória especialização demonstrada no processo.

II.IV. Da Justificativa de Preço e da Vantajosidade.

Conforme análise preliminar (pag. 9 e 128), o preço proposto de R\$ 15.000,00 mensais foi comparado com contratações similares em outros Fundos Municipais de Saúde e Câmaras Municipais (FMS Abaetetuba: R\$ 20.000,00; FMS Castanhal: R\$ 38.500,00; Câmara Municipal de Bonito: R\$ 10.000,00).

O Art. 23 da Lei n.º 14.133/2021 exige que o valor estimado da contratação seja compatível com os valores praticados no mercado. Em serviços técnicos especializados, cuja complexidade e expertise são fatores determinantes, a razoabilidade do preço é verificada pela coerência com os valores pagos por outros órgãos por serviços de escopo semelhante. O valor intermediário de R\$ 15.000,00, em relação à faixa de valores identificada na pesquisa de mercado, demonstra a adequação e a moderação do preço.

Ressalta-se que a vantajosidade na contratação por inexigibilidade de serviços intelectuais não se mede primariamente pelo menor preço, mas sim pelo binômio *qualidade técnica e custo-benefício*, ou seja, se a especialização superior oferecida pelo contratado compensa o valor investido, especialmente porque o risco de falhas em licitações e contratos na área da saúde (invalidação de atos, glosas, interrupção de serviços) representa um custo social e financeiro muito superior ao valor mensal do contrato de consultoria preventiva. A contratação busca *mitigar riscos de inexecução e de sobrepreço* futuros, reforçando a economicidade em médio e longo prazo (pag. 30). A análise procedimental confirma que a despesa possui cobertura orçamentária no Fundo Municipal de Saúde, atendendo ao planejamento de 2025, o que garante a solvência da obrigação (pag.. 25).

II.V. Do Enquadramento Legal e dos Dispositivos da Lei n.º 14.133/2021.

O Termo de Inexigibilidade (ID 9403, p. 126-131) e o processo administrativo demonstram o preenchimento de todos os requisitos materiais para a contratação:

- a) **Fundamento Legal:** Trata-se de serviço de assessoria e consultoria técnica (Art. 74, III, "c").
- b) **Natureza:** Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (Art. 74, III).

- c) **Especialização:** Comprovação da notória especialização do *Carmo & Cunha Advogados Associados* (Art. 74, § 3º) por meio de desempenho anterior, certificações e experiência.
- d) **Inviabilidade de Competição:** Decorrente da notória especialização e da natureza singular da *expertise* necessária para a condução do objeto complexo na área de saúde e nova LLL, conforme reconhecido pelo Art. 3º-A da OAB.

III. Da Conclusão.

Ante todo o exposto, e considerando-se que o processo administrativo n.º 210/2025/PMX/INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 062/2025/FMS/PMX encontra-se devidamente instruído em consonância com o Art. 72 da Lei n.º 14.133/2021; que a contratação de assessoria e consultoria jurídica na área de Direito Público e Licitações caracteriza-se como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; e que foi documentalmente comprovada a notória especialização do escritório *Carmo & Cunha Advogados Associados* e a adequação essencial do seu trabalho à complexidade e criticidade do objeto demandado pela Secretaria Municipal de Saúde de Xinguara, esta Assessoria Jurídica opina, com fundamento no Art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, pela **legalidade** da contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Por conseguinte, recomenda-se o prosseguimento do feito para a ratificação e autorização da contratação pela autoridade superior, cabendo, ainda, as seguintes providências finais e complementares essenciais à publicidade e à transparência do ato:

- A) Determinar a imediata publicidade do ato de autorização e do extrato do contrato, cumprindo-se o disposto no Art. 72, Parágrafo Único, da Lei n.º 14.133/2021, mediante divulgação em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP) e no Portal de Transparência Municipal.
- B) Garantir que a celebração do contrato administrativo observe rigorosamente as cláusulas e condições definidas no Termo de Referência aprovado, notadamente no que tange ao acompanhamento e fiscalização dos serviços (Art. 117 da Lei n.º 14.133/2021), assegurando a efetiva transferência de conhecimento e o cumprimento das entregas de natureza intelectual.



ESTADO DO
PARÁ
PREFEITURA
MUNICIPAL DE
XINGUARA

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Xinguara/PA, 05 de novembro de 2025.

ANDRÉ LUIZ BARRA VALENTE

OAB/PA 26.571