

PARECER JURÍDICO**Nº 35/2025**

OBJETO: Prestação de serviço de advocacia nas áreas do direito civil, administrativo, comercial e tributário

SETOR INTERESSADO: ASLIC

DATA:18/02/2025

EMENTA: CONSULTA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS NAS ÁREAS DO DIREITO CIVIL, ADMINISTRATIVO, COMERCIAL E TRIBUTÁRIO. PRESENTES OS REQUISITOS DO ART. 30, *CAPUT*, DA LEI 13.303/2016 BEM COMO ART.124 DO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS DA SERGAS (RILC), PUBLICADO NO DOE EM 04/09/2018.

Tratam os presentes autos de processo administrativo denominado PC 3294/2025, por meio do qual a assessoria de licitação da SERGAS questiona a esta assessoria jurídica a respeito da legalidade da contratação do advocatícios nas áreas dos direitos civil, administrativo, comercial e tributário, celebrado com o escritório **RESENDE REZENDE ANDRADE SANTA RITA SANTANA BARBOSA OLIVEIRA MALUF ADVOCACIA (CNPJ 03.957.223/0001-30)**, cuja finalidade é a celebração de contrato de prestação de serviços de advocacia patrocinados pelo referido escritório.

Segundo justificativa lançada aos autos, “o presente processo tem por finalidade a contratação de serviços de advocacia nas áreas do direito civil, administrativo, comercial e tributário, em caráter consultivo ou contencioso, em todas as instâncias judiciais, inclusive defesa dos interesses da SERGAS em processos administrativos perante a administração pública federal, estadual e municipal. Conforme se extrai da justifica de inexigibilidade, o referido escritório vem defendendo os interesses da SERGAS, tanto em instâncias judiciais quanto em processos administrativos, com o nível de qualidade elevado, e o preço proposto de R\$ 16.500,00 está compatível com o praticado no mercado, posto que o valor pactuado entre a SERGAS e o escritório contratado não foi reajustado no contrato anterior desde o ano de 2020. por fim, ressalte-se que o escritório RR advocacia possui regularidade fiscal (INSS e FGTS), conforme certidões negativas anexas”.

É o relatório, passo a opinar.

Preliminarmente, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Assessoria Jurídica a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no aspecto econômico, quer no aspecto administrativo.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição da República prescreve 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.

Licitação é procedimento administrativo formal pelo qual a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar as propostas mais vantajosas para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

A Lei 13.303/2016, ao regulamentar o art. 173, §1º, III, da Constituição da República, estabeleceu normas específicas de licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

De acordo com o artigo 28 dessa Lei, a celebração de contratos com terceiros nas Empresas Estatais deve ser, necessariamente, precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação¹.

Isso significa, muito precisamente, que a licitação é a regra para a Administração Pública, quando contrata obras, bens e serviços. No entanto, a lei apresenta exceções a essa regra, são os casos em que a licitação é legalmente dispensável (artigo 29 da Lei 13.303/2016)² ou inexigível (artigo 30 da Lei 13.303/2016)³. Contratação direta é a contratação realizada sem licitação, em situações excepcionais expressamente previstas em lei.

Em análise dos presentes autos, percebemos tratar-se de procedimento interno no qual a SERGAS pretende contratar diretamente, por meio de inexigibilidade de licitação, serviços técnicos

1 Art. 28 DA LEI 13.303/2016. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

2 Art. 29 DA LEI 13.303/2016. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: (...)

II - para outros serviços e compras de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez;

3 Art. 30 DA LEI 13.303/2016. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição (...);

específicos, envolvendo as atividades de consultoria jurídica especializada nas áreas do direito civil, administrativo, comercial e tributário, conforme justificativa juntada ao PC 3294/2025.

Conforme se depreende dos autos, percebe-se, pois, que a situação se enquadra no que dispõe o artigo 30 da Lei 13.303/2016, que trata das hipóteses de inexigibilidade:

Art. 30. **A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:**

I - aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo;

II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou 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 bens de valor histórico.

O que se verifica do presente procedimento administrativo é a subsunção do objeto da contratação pretendida à previsão legal contida no artigo 30, II, da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016).

O tema, apesar de polêmico, tem sido enfrentado pelos mais notórios publicistas pátrios, bem como pela jurisprudência de nossas cortes administrativas (Tribunais de Contas) e judiciais (Tribunais de Justiça Estaduais, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal).

Apesar da divergência quanto ao tema, tem-se que a **contratação de serviços advocatícios, de qualquer natureza, é personalíssima e, por esta razão, somente pode ser formalizada de forma direta, por inexigibilidade de licitação.**

Aliás, o Colendo Supremo Tribunal Federal, acolhendo voto do eminente Ministro Eros Grau, lançou sobre o tema o seguinte posicionamento, sendo oportuno transcrever o seguinte trecho do *decisum*:

Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contrato de acordo, em última instância, com grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito de confiança da Administração em que deseja contratar é subjetivo. Daí que a

realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do “trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à satisfação do objeto contratado” (Ação Penal 348 – Santa Catarina, Rel. Min. Eros Grau, Revisor Min. Sepúlveda Pertence, DJU 03.08.2007. Disponível em www.stf.jus.br).

Induvidosamente, resta cristalino que, na contratação de serviços advocatícios, seja qual for o objeto, “pareceres, assessorias ou consultorias técnicas, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”, as especificações individualizadas do serviço pretendido pela Administração estão sempre presentes, seja aquela singularidade que marca o trabalho de cada profissional, isto é, o caráter personalíssimo do seu trabalho, seja aquele laço de confiança entre contratante e contratado.

Trata-se, portanto, de hipótese de inexigibilidade de licitação, pois o profissional cuja proposta e documentação instruem o presente procedimento preenche os requisitos necessários exigidos pela lei.

Para que haja contratação direta no molde pretendido, é imperiosa a comprovação de que a empresa contratada desempenha serviços enumerados no art. 30 da Lei de Licitações.

Em análise dos serviços prestados pelo Escritório RESENDE REZENDE ANDRADE SANTA RITA SANTANA OLIVEIRA MALUF ADVOCACIA, percebe-se que as atividades do mesmo se amoldam às exigências do art. 30 do diploma licitatório.

Exige-se, também, que os serviços prestados sejam de tal monta que caracterize a inviabilidade de competição.

No caso em apreço, é indubitável a impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Realmente, ainda que se possam ser estabelecidos critérios objetivos no que toca aos custos dos serviços a serem prestados, é impossível tal aferição em relação aos benefícios a serem usufruídos pela Administração, o que por certo, caracteriza a inviabilidade de licitação, pois, a exigência de certame em casos tais comprometeria a utilidade da contratação pretendida.

Outra exigência legal diz respeito à natureza singular dos serviços a serem prestados. A natureza singular se caracteriza como uma situação excepcional que, segundo Marçal Justen Filho, torna-se impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional.

Nas palavras do eminente jurista Eros Roberto Grau:

“Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.” (Grifo nosso. Do artigo *Inexigibilidade de Licitação – Serviços técnico-profissionais especializados – Notória especialização*, in RDP 99/70).

E prossegue o referido autor no mesmo artigo:

“Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa.

7- A escolha desse profissional ou dessa empresa, o qual ou a qual será contratada sem licitação – pois o caso é de inexigibilidade de licitação – incumbe à Administração. (...)

8- Ora, quem delibera, concluindo que determinado profissional ou determinada empresa singularizará o serviço, em última instância pela segurança que inspira na Administração, é a própria Administração.” (Grifo nosso).

Portanto, resta claríssima na lição de Eros Grau que o que determina a singularidade do serviço não é propriamente a espécie, a natureza, a complexidade, a raridade ou o volume do serviço, mas a forma como é executado pelo prestador.

Note-se que a escolha do profissional a ser contratado está no poder discricionário da Administração Pública, conforme ensinamento de Lúcia Valle Figueiredo:

“Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é à Administração, exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos” (In *Direitos dos licitantes*, 4ª ed. Malheiros, SP, 1994, p. 32. Grifamos).

Destarte, da análise do presente procedimento percebe-se que a envergadura do objeto contratado (análise da viabilidade jurídica da celebração da compra e venda do gasoduto, consolidada em parecer jurídico), demanda confiança necessária para acompanhamento de objeto de semelhante quilate.

Nesse prisma, o escritório de advocacia proponente, sem receio, desenvolve atividade de natureza singular, no ramo em questão.

De igual modo, pela documentação acostada aos autos, percebe-se que o escritório de advocacia que se pretende contratar tem notória especialização e goza de conceito no campo de sua especialidade, visto que possui em seu quadro de sócios dois profissionais com vasto conhecimento e autoria

envolvendo as atividades de consultoria jurídica especializada nas áreas do direito civil, administrativo, comercial e tributário.

Assim, pode-se concluir que a inviabilidade de competição (regra geral para a inexigibilidade) não se fundamenta na ausência de pluralidade de sujeitos com condições de executar o serviço, mas sim na impossibilidade de definir critérios objetivos para a seleção do contratado, tornando-se inútil realizar uma licitação. Essa característica distingue esta hipótese de inexigibilidade daquela prevista no inciso I do art. 74 da Lei 14.133/2021 (fornecedor exclusivo).

Vale ressaltar, que a **singularidade do serviço** de advocacia está vinculada à ideia de que a expertise e o conhecimento específico exigido para a defesa dos interesses de uma empresa pública ou estatal são únicos e não podem ser facilmente substituídos por outros prestadores de serviços. Essa singularidade torna a **licitação inexigível** para garantir a contratação de profissionais com a competência necessária.

Há destaque ainda para o fato de que os serviços jurídicos contratados por uma entidade pública ou estatal exigem um **relacionamento de confiança** com os advogados, principalmente em assuntos sigilosos ou de grande relevância para a administração pública. A confidencialidade e o conhecimento detalhado sobre a organização e seus interesses são requisitos que tornam a licitação inadequada ou inviável. Isso ocorre, por exemplo, em casos que envolvem o **assessoramento jurídico contínuo** ou em questões em que a empresa precisa de uma representação legal extremamente personalizada.

Essa situação pode ocorrer quando a contratação envolve uma advocacia que já está envolvida em litígios ou consultorias contínuas, onde a continuidade do trabalho é essencial para a manutenção da estratégia jurídica da entidade.

Conforme se depreende dos autos, existe uma justificativa da SERGAS assinada pelo Diretor Presidente no qual consta a seguinte informação: “O escritório contratado vem defendendo os interesses da SERGAS, tanto em instâncias judiciais quanto em processos administrativos, com o nível de qualidade elevado, conforme se extrai dos Atestados de Capacidade Técnica emitidos pelos gestores da Companhia em anos anteriores. Além disso, é notória a especialidade do escritório RR Advocacia, o qual já prestou serviços advocatícios para a SERGAS em contratos anteriores. Diante desse cenário, é patente a relação de confiança construída entre o mencionado escritório e a SERGAS.

A **jurisprudência** do Tribunal de Contas da União (TCU) e de tribunais superiores pode também ser considerada como justificativa para a inexigibilidade de licitação. A jurisprudência reconhece, em

diversos casos, que a **contratação direta de serviços de advocacia** pode ser compatível com a **exigência de singularidade e notória especialização**, principalmente em situações em que há um reconhecimento jurídico da necessidade de contratar advogados especializados para questões que envolvem a segurança jurídica de uma entidade pública.

Em relação ao preço da contratação, como em qualquer contratação direta, deve ser coerente e compatível com o praticado pelo mercado.

Portanto, preço e condições de pagamento sujeitam-se a regras de mercado, influenciados pela singularidade do objeto e do profissional a serem contratados e devem ser ponderados pela SERGAS quando da celebração do negócio. À Diretoria cabe, em última instância, deliberar sobre a conveniência e/ou oportunidade de despender as quantias estabelecidas pela potencial contratada em sua proposta comercial.

Diante de tudo o que foi exposto, abstendo-se da análise sobre o mérito da contratação em seus aspectos “conveniência” e “oportunidade”, opino pela legalidade da contratação da empresa **RESENDE REZENDE ANDRADE SANTA RITA SANTANA BARBOSA OLIVEIRA MALUF ADVOCACIA EPP.**, por inexigibilidade, com fundamento nos artigos. 37, XXI, da CF/88 e art. 30, caput, da Lei 13.303/2016.

É o parecer.

S.M.J.

Aracaju/SE, 18 de fevereiro de 2025

Ricardo Mendonça Nunes
Assessor Jurídico/SERGAS
OAB/SE 4.184

Parecer redigido com o apoio de:

Marina Pizzi Gonçalves
Estagiário (a)
Matrícula SERGAS nº 112