

OBJETO: 248/2025**SETOR INTERESSADO:** ASJUR

EMENTA: CONSULTA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DO ESCRITÓRIO AMARAL CARDOSO E ARAÚJO ADVOGADOS ASSOCIADOS PARA ATUALIZAÇÃO DO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (RILC) DA SERGAS. PRESENTES OS REQUISITOS DO ART. 30, II, ALÍNEA C, DA LEI 13.303/2016, BEM COMO DO ART.124, II, DO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS DA SERGAS (RILC), PUBLICADO NO DOE EM 04/09/2018. POSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de processo administrativo denominado PC 248/2025, por meio do qual a Assessoria de Licitação de Contratos da SERGAS questiona a esta Assessoria Jurídica a respeito da legalidade da contratação do escritório Amaral Cardoso e Araújo Advogados Associados para atualização do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Sergas.

De acordo com a justificativa apresentada, “A contratação do escritório Amaral Cardoso e Araújo Advogados Associados para atualização do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Sergas enquadra-se no art. 74, iii, da lei nº 14.133/2021, por se tratar de serviço técnico especializado de natureza jurídica, cuja execução exige conhecimento singular e atuação intelectual personalizada. O responsável técnico, Sidney Amaral Cardoso, possui notória especialização, comprovada por formação acadêmica avançada e experiência direta na implantação e regulamentação da lei nº 14.133/2021, inclusive como procurador geral do município de Aracaju. Tal expertise específica torna inviável a competição entre possíveis prestadores.”

É o relatório, passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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 concorrentes¹.

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 desta 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 licitação².

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)³ ou inexigível (artigo 30 da Lei 13.303/2016)⁴. Contratação direta é a contratação realizada sem licitação, em situações excepcionais expressamente previstas em lei.

¹ ART. 31. DA LEI 13.303/2016. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a **seleção da proposta mais vantajosa**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, **da igualdade**, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

² 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.

³ 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;

⁴ Art. 30 DA LEI 13.303/2016. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição (...);

Em análise dos presentes autos, percebemos se tratar de procedimento interno no qual a SERGAS pretende realizar a contratação do escritório Amaral Cardoso e Araújo Advogados Associados para atualização do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Sergas.

Conforme se depreende dos autos, percebe-se, pois, que a situação se **enquadra no que dispõe o artigo 30, inciso II, alíneas “b” e “c”, da Lei das Estatais**, que trata das hipóteses de inexigibilidade:

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

(...)

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.

§ 1º 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 indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Grifos nossos.

O que se verifica do presente procedimento administrativo é a subsunção do objeto da contratação pretendida à previsão legal contida no artigo 30, inciso II, alínea “b” e “c”, da Lei nº 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, 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 decism:

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.

Ademais, ainda nesse sentido, convém registrar os ensinamentos dos doutores e professores em Direito Administrativo Sr. Edgar Guimarães e José Anacleto Abduch Santos :

Diferentemente do que ocorre com a hipótese comentada anteriormente, a constante do artigo 30, inciso II, da Lei nº 13.303/16 não se apresenta dentro da noção de inviabilidade absoluta de competição.

Antes disso, ao fazer menção a serviços técnicos especializados que requisitam a participação de empresas ou profissionais detentores de notória especialização para a sua execução, a regra deixa transparecer que os encargos contratuais podem ser realizados por mais de um sujeito.

Mas as características especiais do objeto, aliadas à necessidade de que seja prestado por profissionais detentores de notória especialização, tornam inviável o estabelecimento de requisitos objetivos aptos a viabilizar a seleção dos interessados. A situação, portanto, encerra uma inviabilidade relativa de competição na medida em que pode haver uma pluralidade de possíveis prestadores notoriamente especializados, mas a realização de um certame competitivo esvai-se totalmente na medida em que não há meios de se definir critérios objetivos de seleção para nortear o julgamento da licitação.

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.

Senão vejamos.

Para que haja contratação direta no molde pretendido, é imperiosa a comprovação de que o profissional contratado desempenha serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, nos termos do que dispõe o artigo 30, inciso II, alínea “b” e “c”, da Lei nº 13.303/2016.

Em análise dos serviços prestados pelo Escritório Amaral Cardoso e Araújo Advogados Associados, percebe-se que as atividades dele se amoldam às exigências do dispositivo legal mencionado acima.

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.

Aliás, este também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: I. Habeas corpus: prescrição: ocorrência, no caso, tão-somente quanto ao primeiro dos aditamentos à denúncia (L. 8.666/93, art. 92), ocorrido em 28.9.93. II. Alegação de nulidade da decisão que recebeu a denúncia no Tribunal de Justiça do Paraná: questão que não cabe ser analisada originariamente no Supremo Tribunal Federal e em relação à qual, de resto, a instrução do pedido é deficiente. III. Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia. 1. A presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º). (HC 86198, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 17-04-07, DJ de 29-06-07);

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 também 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, atualização do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) da Sergas, 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 um profissional com vasto conhecimento e autoria de artigos na área de direito do gás, tendo, inclusive, já prestado serviços a SERGAS, bem como a outras entidades pertencentes à Administração Pública, como a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia, Prefeitura Municipal de Itaporanga/SE e a Gás de Alagoas S/A. É, portanto, profissional de destaque na Indústria do Gás Natural.

Vale ressaltar que o advogado tem notória especialização, mormente pela sua experiência prévia em assessoria e consultoria em direito do gás, com formação acadêmica compatível com o objeto (Pós-graduado e Mestre em direito) e trabalho publicado na área específica.

Percebe-se que o profissional elaborou regulamento de licitações com fundamento na Lei nº 13.303/2016 quando exerceu a função de Procurador-Chefe da EMURB, experiência que evidencia seu domínio do regime jurídico das contratações públicas. Além disso, coordenou a implementação da Lei nº 14.133/2021 no Município de Aracaju, incluindo a elaboração de decretos estruturantes e a condução da transição normativa, o que reforça sua qualificação técnica e trajetória sólida na assessoria jurídica à Administração 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 Diretoria 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.

Apesar do permissivo legal de contratação direta por inexigibilidade, recomenda-se a instrução do procedimento de dispensa de licitação com justificativa, reduzindo a termo as razões da contratação e da escolha de eventual contratado. Tal medida visa a cumprir o procedimento justificante exigido por lei para as contratações diretas (por dispensa ou inexigibilidade).

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, abstendo-me da avaliação administrativa, no que diz respeito à conveniência e oportunidade, opino pela legalidade da contratação, conforme justificativa presente no PC 248/2025, por inexigibilidade, com fundamento nos artigos. 37, XXI, da CF/88 e art. 30, II, da Lei 13.303/2016.

É o parecer.

S.M.J.

Aracaju/SE, 09 de dezembro de 2025

Ricardo Mendonça Nunes
Assessoria Jurídica/SERGAS
OAB/SE nº 4.184

Parecer redigido com o apoio de:
Italo Vicente Reis Pereira
Estagiário (a)
Matrícula SERGAS nº 112



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: B045-8AFE-4711-BC07

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RICARDO MENDONÇA NUNES (CPF 987.XXX.XXX-68) em 09/12/2025 16:58:47 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://sergas.1doc.com.br/verificacao/B045-8AFE-4711-BC07>