



PARECER JURÍDICO 243/2025

CONSULENTE: GABINETE DO PREFEITO

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

PARECER

EMENTA: PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA (ADVOGADO). ART. 74, INCISO III, ALÍNEA 'C', DA LEI FEDERAL N° 14.133/2021. **DESFAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS.**

I - RELATÓRIO

Trata-se da análise do processo administrativo que objetiva a contratação direta do escritório PAUVELS & WESTHPALEN ADVOGADOS ASSOCIADOS, amparada na inexigibilidade de licitação, conforme o artigo 74, inciso



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BOA VISTA DO INCRA/RS

III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021. O objeto da contratação é a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica na **representação processual do contencioso judicial e consultoria ao Gabinete do Prefeito**, por um prazo de 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP 08/2025) e o Termo de Referência (TR 08/2025) anexo especificam que os serviços incluem o patrocínio das defesas e ações judiciais junto às Justiças Estadual, Federal e do Trabalho até o segundo grau de jurisdição, além de representações junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

Os documentos justificam a contratação pela necessidade de uma empresa com "Know How" em direito público, citando a insuficiência do quadro pessoal de servidores internos para atender às demandas diárias e a dificuldade interna em manter a constante atualização e capacitação diante das modificações normativas e jurisprudenciais.

Os serviços são classificados como de **natureza especial** e de **alta heterogeneidade/complexidade**, não sendo comuns, e de caráter personalíssimo e específico, justificando a inviabilidade de comparação no mercado. A proposta de serviços prevê o valor mensal de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), que será corrigido após o período de 12 meses.

Para instruir o processo, o expediente foi composto pela proposta de serviços; pelo dossiê técnico-institucional (que inclui histórico, áreas de atuação e precedentes doutrinários/jurisprudenciais sobre a inexigibilidade); por contratos



administrativos de outros municípios (Contrato nº 033/2025 de Colorado e nº 02/2025 de Bozano); e pelos documentos de habilitação do licitante.

O dossiê técnico aponta o sócio administrador, Advogado Saul Westphalen Neto, como detentor de capacidade técnica, atuante em Administração Pública desde 2012 em demandas administrativas e judiciais perante o TCE/RS, TCU e Poder Judiciário.

Passa-se à análise da viabilidade jurídica da contratação direta.

É o breve relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A contratação de serviços pela Administração Pública segue a regra geral da licitação, conforme o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

A inexigibilidade (art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021) é uma exceção aplicável apenas quando a competição se mostrar inviável. Para serviços advocatícios, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do **RE nº 656.558/SP (Tema nº 309)**, estabeleceu que a contratação direta é constitucional, desde que, cumulativamente, sejam observados: **a) a necessidade e a natureza do serviço, sua singularidade ou complexidade, a evidenciar que esses não podem ser normalmente executados pelos profissionais do próprio quadro; e b) o caráter não continuado do serviço específico e singular.**

A análise do caso concreto, sob a ótica dos requisitos legais e constitucionais, leva a um posicionamento **DESFAVORÁVEL** à contratação por



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BOA VISTA DO INCRA/RS

inxigibilidade.

Em primeiro lugar, a **necessidade da contratação externa não está devidamente comprovada**, pois os serviços buscados se sobrepõem integralmente às atribuições dos cargos internos do Município. O Município possui o cargo efetivo de **PROCURADOR JURÍDICO**, cujas atribuições incluem prestar assessoria jurídica em todas as áreas, judicial e extrajudicialmente, acompanhar processos judiciais em todas as instâncias e esferas, propor defesas e recursos aos órgãos competentes, incluindo o Tribunal de Contas, e elaborar pareceres sobre contratos e contratações diretas.

Igualmente, os cargos em comissão de **ASSESSOR JURÍDICO (CC-06 e CC-07) previstos no Plano de Cargos e Salários do Município (Lei Municipal 12608/2018)** têm entre suas funções o assessoramento em questões jurídicas e a colaboração com a procuradoria, a representação da Municipalidade como procurador quando investido de mandato, e a efetivação da cobrança amigável ou judicial da Dívida Ativa.

O objeto pretendido — patrocínio de contencioso até segundo grau, representação perante o TCE/RS e TCU, e consultoria geral ao Gabinete — é inerente às funções dos servidores efetivos.

O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência justificam a contratação apenas alegando que as demandas não conseguem ser resolvidas apenas pelo quadro pessoal e que a atualização é difícil. Contudo, a mera alegação de insuficiência de pessoal ou de falta de *expertise* genérica não é suficiente para afastar a regra do concurso público e a exigência do Tema 309 do STF, que impõe a demonstração de que o serviço **não pode ser normalmente executado pelos**



profissionais do próprio quadro.

Nessa toada, a contratação direta esbarra na **questão da terceirização de serviços de atividade-fim**, configurando um risco de **substituição de servidores ou cargos**. Atividades jurídicas permanentes e contínuas, como as descritas, são consideradas atividades-fim e devem ser executadas por servidores efetivos.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) possui **firme orientação no sentido de impor o exercício das funções essenciais e indelegáveis por servidor efetivo**, admitindo a terceirização de atividade-fim apenas em **caráter excepcionalíssimo**, mediante necessidade excepcional devidamente comprovada.

Além disso, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ/RS) consolidou o entendimento de que **não é possível terceirizar serviços que estão vinculados às atribuições de cargos públicos efetivos, pois burlaria o concurso público** (Apelação Cível APL: 70085160083).

Como o objeto é amplo (contencioso e consultoria geral) e o contrato tem vigência de 12 meses com prorrogação, ele se enquadra como **serviço continuado**, o que viola diretamente o requisito do **caráter não continuado** exigido pela jurisprudência do STF (Tema 309) para a contratação de advocacia por inexigibilidade.

A contratação de um escritório para exercer funções contínuas e típicas do ente municipal, sem a singularidade extrema, é vista como contratação de mão de obra, o que é vedado.

Ademais, no que tange à **notória especialização**, os documentos



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BOA VISTA DO INCRA/RS

acostados não fornecem os elementos suficientes para configurá-la. A notória especialização, nos termos do § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, decorre de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, que permitam inferir que o trabalho do profissional ou empresa é **essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto.**

O Ministro Dias Toffoli, do STF, ao analisar o Tema 309 (RE 656.558/SP), destacou que a expressão notória especialização exige **experiência e estudos que vão acima da média, tocante a profissionais realmente destacados.**

O ETP/TR apenas cita que o sócio administrador, Dr. Saul Westphalen Neto, tem experiência em Administração Pública desde 2012 e trouxe três atestados de capacidade técnica, bem como foram anexados contratos administrativos de outros municípios (Contrato nº 033/2025 de Colorado e Contrato nº 02/2025 de Bozano).

Essa comprovação de aptidão técnica, baseada em experiência genérica e atuação perante tribunais, é insuficiente para demonstrar a **notoriedade** que justifique a escolha em detrimento de todos os demais especialistas.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) também orienta que, para serviços técnicos especializados de natureza intelectual, os elementos caracterizadores da especificidade do objeto e da notória especialização deverão ser **demonstrados de modo minudente.**

Finalmente, a presente contratação falha na **justificativa da inviabilidade de competição**, essencial para a inexigibilidade.

O ETP/TR alega que o serviço é "único e de natureza intelectual" e que "não é possível comparar empresas no mercado local".



No entanto, a singularidade do serviço (que reside no "toque do especialista", na técnica pessoal que impede a comparação objetiva) é questionável, visto que o objeto é genérico (contencioso em várias esferas e consultoria geral).

Como a contratação é de **assessoria e consultoria técnica**, a regra deve ser a licitação, e sua dispensa deve ser estritamente justificada. Em auditorias anteriores, o TCE/RS já rejeitou contratações diretas de consultoria tributária e jurídica quando não comprovada a singularidade do objeto, aplicando penalidade pecuniária ao gestor (Processo: 002571-0200/18-3, Relator: Letícia Ayres Ramos).

A ausência de comprovação da notória especialização e a natureza contínua e genérica do objeto levam à conclusão de que a competição não é, de fato, inviável.

III - SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES

O processo de contratação do escritório PAUVELS & WESTHPALEN ADVOGADOS ASSOCIADOS por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, III, 'c', da Lei nº 14.133/2021, apresenta vícios insanáveis que comprometem sua legalidade. Diante do exposto, o parecer pela contratação é **DESFAVORÁVEL**, pelas seguintes razões:

a) **AUSÊNCIA DE INADEQUAÇÃO DO QUADRO PRÓPRIO:** As atribuições dos serviços pretendidos (contencioso judicial e consultoria geral) se sobrepõem integralmente às atribuições do cargo de **PROCURADOR JURÍDICO**, ou na sua ausência pelo cargo em comissão de **ASSESSOR JURÍDICO (PADRÃO: CC-06)**.

O expediente não comprovou cabalmente a real necessidade e a inadequação



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BOA VISTA DO INCRA/RS

do quadro interno, requisito constitucional exigido pelo STF (Tema 309);

- b) **NATUREZA CONTÍNUA DO SERVIÇO:** O contrato de 12 meses, com possibilidade de prorrogação, para serviços rotineiros de contencioso e consultoria geral, descharacteriza o requisito de **caráter não continuado** exigido pela jurisprudência do STF para a contratação direta de serviços advocatícios;
- c) **RISCO DE TERCEIRIZAÇÃO ILEGAL:** A contratação de serviços que correspondem às atividades-fim e permanentes dos cargos efetivos e comissionados incorre no risco de ser considerada substituição de mão de obra/cargos, o que é vedado e burla o princípio do concurso público;
- d) **NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO INSUFICIENTEMENTE DEMONSTRADA:** O expediente não detalha os elementos (publicações, estudos, reputação acima da média) que conferem a **notória especialização** necessária para afastar a competição, especialmente quando o objeto contratado é genérico e de natureza contínua;

Dessa forma, os requisitos constitucionais e legais para a contratação direta, especialmente a notória especialização em conjugação com a singularidade do serviço e a inadequação do quadro interno, não foram demonstrados.

Nesse sentido, **RECOMENDA-SE**:

- a) **ARQUIVAMENTO** do presente processo administrativo de contratação por Inexigibilidade de Licitação;
- b) **ABERTURA DE CONCURSO PÚBLICO** para provimento do cargo efetivo de **Procurador Jurídico**, a fim de suprir a demanda permanente e contínua do



Município em conformidade com as regras constitucionais e legais;

- c) Caso a Administração mantenha o interesse na contratação externa, que reavalie a modalidade, priorizando a realização de **licitação (concorrência, preferencialmente na forma eletrônica)** para serviços técnicos especializados de natureza predominante intelectual, conforme a regra geral e o entendimento do TCE/RS;
- d) **ALTERNATIVAMENTE**, se a opção for pela contratação direta em caráter excepcionalíssimo, que o novo processo seja **devidamente instruído** com um Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência que demonstrem, de forma cabal e minudente, a **singularidade do objeto** e a **notória especialização do contratado**, além da comprovada inviabilidade de execução pelos servidores do quadro próprio, em estrita observância ao **Tema nº 309 do STF**, entendimentos do TCE/RS e aos requisitos da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, cumpre salientar que esta Assessoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnicos-administrativa.

Ademais, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Salvo melhor juízo, é o parecer.



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BOA VISTA DO INCRA/RS

À consideração superior.

Boa Vista do Incra, 10 de outubro de 2025.



Lucas Ribas Isa

Assessor Jurídico

Advogado

OAB/RS 110.997