

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 050601/2025
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 021/2025**

Assunto: Contratação dos serviços de assessoria jurídica ~~especializada em Direito Público~~ para atuar na esfera judicial contenciosa, especificamente para propor ação de recuperação de receitas, contra a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em benefício do Município de Bacabal.

PARECER DO CONTROLE INTERNO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de Processo Administrativo protocolado sob o nº 050601/2025 acerca do procedimento de contratação dos serviços de assessoria jurídica especializada em Direito Público para atuar na esfera judicial contenciosa, especificamente para propor ação de recuperação de receitas, contra a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em benefício do Município de Bacabal.

Cumprindo as atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei Municipal nº 1.210/2013 e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão e, visando orientar ao Administrador Público, a matéria será apreciada por esta Controladoria Municipal, tomando por base a Lei nº. 14.133/2021, o Decreto Municipal nº 966/2024, entendimentos doutrinários e normas inerentes ao caso.

A solicitação formalizada por meio do Memorando nº 020507/2025/GAB-PMB, de 05/06/2025, esclarece, inicialmente, que o Município de Bacabal já recebe repasses mensais a título de royalties, decorrentes da condição estratégica no sistema de infraestrutura do setor energético nacional. Contudo, há indícios de que esses valores estejam sendo repassados de forma inferior ao que é devido, seja por falhas de cálculo, omissões nos critérios adotados ou

por ausência de atualização nos cadastros georreferenciados utilizados pela ANP para definição da partilha.

Assim, a contratação visa a recuperação dos repasses de créditos que deixaram de ser pagos nos últimos 5 (cinco) anos até hoje, isso inclui a revisão de critérios de medição, processamento e inclusão de todas as instalações que geram direito a essa compensação.

Para tanto, aponta que o tema de royalties é complexo e específico, dependendo de profissionais capacitados para o ajuizamento da ação, considerando as disposições da Lei nº 7.990/89, Lei nº 9.478/97, Lei nº 7.525/86, Decreto nº 01/91, Lei nº 12.734/12 e Reunião de Diretoria 624/2013. Desse modo, enfatiza que o Município não possui corpo técnico e jurídico interno, por mais competente que seja, com a expertise específica e a capacidade para lidar com disputas judiciais desse porte e confrontar órgãos federais com teses jurídicas robustas.

Por fim, a solicitação indica que a necessidade de Bacabal é de caráter financeiro e estratégico, visando recuperar o que é devido e garantir um fluxo de receita mais robusto e justo para investir no desenvolvimento do Município e nos serviços públicos.

Do Termo de Referência, constata-se que o exercício das atividades depende de escritório de advocacia regularmente inscrito e que goze de determinados requisitos, como, por exemplo, zelo no exercício da profissão e a experiência comprovada na atividade de recuperação de créditos devidos pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Além disso, a razão de escolha do Proponente se dá pela complexidade da matéria, vez que o tema de royalties é complexo e específico, havendo a necessidade de pessoal capacitado para o ajuizamento da ação, conforme dispõe a Lei nº 7.990/89 e a Lei nº 9.478/97.

Desse modo, considerou a necessidade de assessoria para o desenvolvimento de tese e acompanhamento da ação correspondente, com as diretrizes necessárias aplicáveis à causa.

Por fim, destacou que a sociedade Lopes Advogados é necessária tendo em vista que apresenta resultados exitosos para os Municípios contratantes, demonstrando, assim, vasta capacidade técnica na área de recuperação de créditos referentes aos royalties, conforme acervo técnico colacionado ao presente Processo Administrativo.

É o relatório. Passamos a opinar.

2. ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ESPECÍFICAS E DEMAIS FORMALIDADES

Chegou a esta Controladoria Municipal para manifestação de viabilidade quanto à possibilidade de contratação, através de ~~inexigibilidade de licitação, com base na Lei nº 14.133/2021~~, dos serviços de assessoria jurídica ~~especializada em Direito Público para atuar na~~ esfera judicial contenciosa, especificamente para propor ação de recuperação de receitas, contra a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em benefício do Município de Bacabal.

Sabe-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento norteado pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais. Excepcionalmente, contudo, em conformidade com a Constituição, o legislador ordinário ao editar a Nova Lei Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21), estabeleceu as hipóteses de contratação direta, dentre elas, a inexigibilidade de licitação.

Logo, no presente caso, faz-se necessário esclarecer que o serviço advocatício, embora legalmente possa ser desenvolvido por qualquer advogado devidamente registrado junto à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, trata-se de uma atividade de especialidade técnica subjetiva, cujo objeto consiste em prestação de fazer de natureza personalíssima. A contratação recairá sobre profissional que deverá desempenhar atividade pessoal, diretamente vinculada à sua personalidade, ou seja, à sua capacidade técnica pessoal para fazê-la, que decorre tanto de sua experiência prática quanto de seus conhecimentos científicos. Por isso, este tipo de atividade é insuscetível de submissão a comparações excludentes.

A especialidade técnica deve ser entendida como a capacitação para o exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional. A



especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum para o desempenho de determinada atividade.

Diante desses fatores, o legislador pátrio, ao elaborar a Lei nº 14.133/2021, tendo como objetivo garantir à Administração Pública o direito de contratar com aquele que melhor promova o interesse público, estabeleceu no art. 74, inciso III, **que é inexigível a licitação quando a contratação recair sobre os serviços técnicos lá enumerados, em razão da inviabilidade de competição.**

Assim, configura-se a **inexigibilidade de licitação** quando for inviável a competição, conforme aduz o reconhecido e renomado administrativista **Marçal Justen Filho**, *in verbis*:

“Dá-se a inexigibilidade de licitação quando for inviável a competição. O conceito de inviabilidade de competição não foi explicitado pela lei, retratando intencional amplitude de abrangência. Todas as situações que caracterizam a inviabilidade de competição podem propiciar a ausência de licitação e a contratação direta. A lei remete à verificação das circunstâncias de fato, reconhecendo implicitamente a impossibilidade de elenco exaustivo e adotado aprioristicamente”.

O doutrinador Marçal Justen Filho ainda nos ensina que:

“As causas de inviabilidade de competição podem ser agrupadas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado (...)

Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação. São as hipóteses em que é irrelevante a natureza do objeto, eis que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso. Não é possível a competição porque existe um único sujeito a ser contratado”.

Deve-se observar, também, no presente caso, as qualidades técnicas que o prestador goza na sociedade, fruto do acumulado conhecimento sobre a técnica empregada no objeto, bem como do seu desempenho em contratações anteriores. O ilustrado Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Prof. Antonio Roque Citadini, orienta:

“Seu trabalho e seu nível de conhecimento permitem à Administração considerar, de início, que estes poderão, de forma adequada, satisfazer plenamente aos objetivos do contrato. Há que ser, para tanto, profissional ou

empresa bem sucedidos, credores de bom conceito na área profissional, de forma que suas credenciais tranquilizem o gestor público quanto à capacitação para desempenhar tal tarefa". Antônio Roque Citadini, in Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitação Pública - 2ª edição. Pág. 202.

Nota-se, além disso, que o objeto a ser contratado possui natureza singular, ou seja, caracteriza-se por sua natureza pouco comum, com razoável dose de complexidade, de tal forma individualizadora que justifica a inexistência do processo de licitação pública que assegura a igualdade de condições a todos os concorrentes.

Assim sendo, o procedimento da licitação se torna inexigível também pela singularidade do objeto em vista da impossibilidade de julgamento objetivo.

Acerca desse faustoso assunto transcrevemos o pensamento do inextinguível Mestre Celso Antônio Bandeira de Melo, no sentido de que:

".....são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente, por equipe, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva) expressada em características científicas, técnicas ou artísticas". (Licitação, 1ª ed. 2ª tiragem, São Paulo: RT – grifamos)

Nesse contexto, a licitação é inexigível quando "inviável a competição", e a Lei nº. 14.133 apresenta rol exemplificativo com cinco casos de inexigibilidade no art. 74:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

- I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
- II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
- 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:
 - a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos 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 de bens de valor histórico;
 - h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

Assf

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

(...)

A prestação dos serviços advocatícios exige do prestador a referida capacidade técnica, decorrendo daí a possibilidade de contratação direta, por **inexigibilidade de licitação**.

Além disso, os honorários propostos para a realização dos serviços citados são estimados em R\$ 127.453,61 (cento e vinte e sete mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e sessenta e um centavos), mensais, 18% (dezoito por cento) do efetivo **incremento de royalties ao Município de Bacabal**, que está dentro da realidade de mercado e **respeita o limite máximo de 20% (vinte por cento)** determinado pela OAB.

Destaque-se, ainda, que o processo de contratação direta deve ser **instruído** com os documentos listados no art. 72, quais sejam:

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.

Assim, quanto ao exame da instrução processual sob o aspecto das demais formalidades aplicáveis às contratações administrativas, constata-se que foi feita a juntada aos autos do estudo técnico preliminar, previsto no art. 18, §1º da Lei nº. 14.133/2021, que demonstrou a importância de incrementar a receita do Município de Bacabal, com novos recursos, assegurando, assim, a melhora na qualidade dos serviços públicos prestados, onde o



Município terá maior capacidade de investir e aprimorar em áreas como saúde, educação, infraestrutura e segurança pública.

Também foram inseridos os demais documentos inerentes à demanda, o DFD – Documento de Formalização da Demanda e o Termo de Referência.

Continuamente, o Processo está instruído com os principais documentos:

- Memorando da Chefia de Gabinete;
- Houve abertura de processo administrativo e Autorização da Ordenadora de Despesas;
- Estudo Técnico Preliminar contemplando a descrição da necessidade, a estimativa do valor e viabilidade da contratação;
- Termo de Referência;
- Informação de Disponibilidade Financeira;
- Documento de Formalização da Demanda;
- Proposta de Valores;
- Parecer Técnico do Agente de Contratação e o Parecer Jurídico emitido pela Procuradoria;
- Autorização da Contratação;
- Documentos de Habilitação;

Da análise do quadro técnico da sociedade de advogados, verifica-se que o sócio João Lopes de Oliveira Júnior – OAB/BA 36.235 é especialista em ações de recuperação de crédito municipal de royalties de petróleo.

Foi comprovada a qualificação técnica através de acervos técnicos relativos às ações propostas pela sociedade de advogados em favor dos seguintes Municípios:

- Aramari – BA;
- Trizidela do Vale – MA (deferimento de tutela antecipada);
- Primeira Cruz – MA (Contratação no percentual de 18% do incremento da receita – sentença procedente);
- Dias D'Avila – BA (deferimento de tutela antecipada);
- Lima Campos – MA (honorários de 10% - recurso procedente);
- Barreirinhas – MA (honorários de 18% - sentença procedente);
- Santo Amaro do Maranhão (honorários de 18%);
- Fortuna - MA (honorários de 18%);
- Pedreiras – MA (tutela provisória de urgência deferida);
- Esplanada – BA (sentença procedente);
- Aracas – BA (ação procedente);
- Iaçú – BA (tutela antecipada procedente);
- Alagoinhas – BA.



Além disso, foi comprovado o preço de mercado do percentual cobrado do efetivo incremento de receitas, através dos contratos celebrados pelos seguintes Municípios:

- Estância – SE (20%);
- Santo Antônio dos Lopes – BA (18%);
- São Cristóvão – SE (20%);
- Trizidela do Vale – MA (18%).

O sucesso da referida contratação decorre, além do conhecimento técnico dos advogados e de sua formação acadêmica, da experiência e da vivência, conforme comprovam os documentos anexos ao Processo Administrativo.

Não há dúvidas de que, na referida contratação, a sociedade LOPES ADVOGADOS mostrou ser a mais indicada para desempenhar os trabalhos ora solicitados, uma vez que possui pleno conhecimento dos serviços e experiência em sua prática, consubstanciando-se em mão-de-obra qualificada e peculiar.

Assim, não restam dúvidas que subsiste para a Administração Pública a possibilidade de se contratar, uma vez demonstrada a pertinente inviabilidade de competição, já que o objeto a ser contratado possui natureza singular, em razão da sua natureza pouco comum, **com razoável dose de complexidade.**

Quanto aos demais requisitos exigidos na Lei, que já foram comentados no presente Parecer, afigura-nos que se encontram preenchidos em face da documentação acostada aos autos, que comprova a notória especialização da proponente para a realização dos serviços solicitados.

Verifica-se, desse modo, que a instrução processual atendeu aos requisitos legais e vem seguindo as etapas necessárias de conformidade, não havendo óbice para o prosseguimento.

4. CONCLUSÃO



Assim, por todo o exposto, não há óbice à contratação da sociedade **LOPES ADVOGADOS**, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “e”, da Lei nº. 14.133/2021, para a prestação dos serviços de assessoria jurídica especializada em Direito Público para atuar na esfera judicial contenciosa, especificamente para propor ação de recuperação de receitas, contra a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em benefício do Município de Bacabal, em razão da inviabilidade de competição, decorrente da especialização técnica do serviço a ser prestado, no valor total estimado de R\$ 1.529.443,32 (um milhão, quinhentos e vinte e nove mil, quatrocentos e quarenta e três reais e trinta e dois centavos), aplicando-se o percentual de 18% (dezoito por cento) sobre o benefício econômico efetivamente auferido no respectivo mês.

É o Parecer.

Salvo melhor juízo.

Bacabal (MA), 03 de setembro de 2025.



LOYANE DA SILVA NASCIMENTO

Controladora-Geral do Município de Bacabal

Portaria n.º 05/2025