

PARECER JURÍDICO Nº019/2025-AJL

**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 017/2025-PMSFP
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº021/2025**

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO I DA LEI 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA, INCLUINDO: DIAGNÓSTICO SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES, REVISÃO E PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EXIGIDOS POR LEI, ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS MENSIS E IMPLEMENTAÇÃO DE TECNOLOGIA PARA GARANTIR A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS, CONFORME A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO (LEI 12.527/2011) E A LEI DA TRANSPARÊNCIA (LC 131/2009) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO PARÁ. VIABILIDADE JURÍDICA. FAVORÁVEL.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de **PARECER JURÍDICO**, encaminhada a esta Assessoria Jurídica, a qual requer análise da legalidade do presente Processo Licitatório, na modalidade Inexigibilidade, para viabilidade da Contratação do objeto: **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA, INCLUINDO: DIAGNÓSTICO SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES, REVISÃO E PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EXIGIDOS POR LEI, ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS MENSIS E IMPLEMENTAÇÃO DE TECNOLOGIA PARA GARANTIR A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS, CONFORME A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO (LEI 12.527/2011) E A LEI DA TRANSPARÊNCIA (LC 131/2009) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO PARÁ**, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea c da lei 14.133/2021.

O presente processo administrativo tem como finalidade atender demanda da **Secretaria Municipal de Administração** mediante procedimento inexigibilidade de licitação, na sua forma preconizada no **art. 74, inciso III, “c” da lei 14.133/2021**.

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para parecer carreados dos seguintes documentos:

- a) Memorando nº020/2025 – Secretaria de Administração;
- b) Documento de formalização da demanda - DFD;
- c) Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- d) Termo de referência;
- e) Proposta da Empresa;
- f) Presentes nos autos os documentos de comprovação da regularidade da empresa (CNPJ, Certidão de negativas de débitos, Certidão de regularidade do FGTS, Contrato Social; e outros documentos de comprovação);
- g) contratos de comprovação de serviços;
- h) Portaria da comissão de Licitação;
- i) Memorando nº018/2025 – CPL (pedido de autorização)
- j) Autorização do Prefeito;
- k) Termo de Autuação;

É o relatório.
Passo a opinar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

a) DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O parecer jurídico é meramente opinativo, pois reflete a análise e o entendimento do jurista sobre determinada questão jurídica, sem vincular ou obrigar a sua adoção por parte de quem o solicita. Sua natureza consultiva significa que ele serve como uma orientação ou recomendação, oferecendo uma interpretação do direito aplicável à situação em pauta, mas a decisão final cabe à parte interessada, seja uma autoridade pública ou particular, que não está obrigada a seguir as orientações do parecerista. Assim, o parecer jurídico contribui para a tomada de decisão.

b) LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATORIO – DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAR

A licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (Lei nº 14.133/2021), é regra para a Administração Pública, que deve escolher seus fornecedores ou prestador de serviços mediante prévio processo seletivo, assegurando condições de igualdade para as pessoas que do certame queiram participar, transcrevo a legislação:

Art. 37, CF/88

[...]

XXI - 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, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

.....Lei
14.133/2021

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Portanto, a Administração Pública ao necessitar adquirir produtos ou contratar algum tipo de serviço deve instaurar um processo de licitação, que é o instrumento legal colocado à disposição da Administração Pública para fazer as escolhas das contratações de que necessita, devendo eleger, sempre, a proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido.

Logo, a máxima estabelecida tanto pela constituição, quanto pelas leis infraconstitucionais estão balizadas no princípio da **obrigatoriedade em licitar**.

Porém, **há exceções** a esta máxima devidamente previstas em lei que devem ser consideradas.

c) DA INEXIGIBILIDADE

Versam os presentes autos sobre possibilidade de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria e consultoria pública, incluindo: diagnóstico sobre transparência pública, capacitação de servidores, revisão e publicação

de materiais exigidos por lei, elaboração de relatórios mensais e implementação de tecnologia para garantir a divulgação de informações obrigatórias, conforme a lei de acesso a informação (lei 12.527/2011) e a lei da transparência (lc 131/2009) para atender as necessidades da prefeitura municipal de São Francisco do Pará, com contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Como já mencionado, a administração pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 74 da mesma Lei, vejamos:

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 comerciais 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:

Verifica-se que nos casos previstos no inciso III do art. 74, há possibilidade de realizar procedimento licitatório, porém, por sua natureza própria, seria dificultoso sua realização. Além de representar um risco para a administração.

Assim, acertou o legislador ao estabelecer a inexigibilidade para certas demandas.

O inciso III do mencionado art. 74 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados.

No caso do art. 74, especialmente do inciso III, que trata dos serviços técnicos em assessoria e consultoria pública, incluindo: diagnóstico sobre transparência pública, capacitação de servidores, revisão e publicação de materiais exigidos por lei, elaboração de relatórios mensais e implementação de tecnologia para garantir a divulgação de informações obrigatórias, conforme a lei de acesso a informação (lei 12.527/2011) e a lei

da transparência (lc 131/2009), objeto do presente estudo, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços descritos sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação com submissão à ordem legal. Significa que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração. Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

Portanto, sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja, a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante (notória especialização).

Nesse sentido, convém destacar que o presente procedimento está em acordo com a legalidade (trazida pela inexigibilidade presente na lei 14.133/2021) e na jurisprudência dos tribunais nacionais, pois está constituídos nos autos todos os requisitos constituídos no julgado em comento.

1. Procedimento administrativo formal:

Para a presente contratação foi constituído procedimento administrativo formal, com as devidas observâncias do procedimento estabelecido no art. 72 da lei 14.133/2021, sendo autuado e constituído da formalidade exigida.

2. Notória especialização do profissional a ser contratado:

O art. 74, §3º, da Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre a notória especialização:

“Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, 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 reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

Como se percebe, o que a norma exige é que a escolha recaia sobre profissional dotado de especialização notória, ou seja, incontroversa. Não basta, portanto, que goze da confiança pessoal do gestor público, sendo necessário que a sua qualificação diferenciada seja aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado. **É o caso da contratada que possui especialidade para a prestação do serviço ora contratado.**

3. Natureza singular do serviço:

A natureza singular refere-se ao objeto do contrato, ao serviço a ser prestado, que deve escapar à rotina do órgão contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende. Não basta, portanto, que o profissional seja dotado de notória especialização, exigindo-se, igualmente, que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. É essa nota de diferenciação que torna inviável a competição, mesmo entre prestadores qualificados, dada a necessidade de um elo de especial confiança na atuação do profissional selecionado. O pressuposto foi objeto da **Súmula 39/TCU**, que tem a seguinte redação:

“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de **natureza singular**; capaz de exigir; na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993”.

Ainda acerca da singularidade do objeto contratado, vejam-se as seguintes passagens de **Marçal Justen Filho e Celso Antônio Bandeira de Melo**, destacando que a locução "natureza singular" destina-se a evitar a generalização da contratação direta dos serviços especializados:

“É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sobre a tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por profissional não "especializado"

“Se o serviço pretendido for banal, corriqueiro, singelo, e, por isso, irrelevante que seja prestado por "A" ou por "B"; não haveria razão alguma para postergar-se o instituto da licitação. Pois é claro que a singularidade só terá ressonância para o tema na medida em que seja necessário, isto é, em que por força dela caiba esperar melhor satisfação do interesse administrativo a ser provido. (...) Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório entendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística,

cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público"

Na mesma linha, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já reconheceu a “confiança” no trabalho profissional como elemento subjetivo a ser aferido, no contexto dos serviços especializados, quando do exame da inexigibilidade de licitação. Veja-se a parte relevante da ementa do acórdão proferido na **AP 348, relatada pelo Ministro Eros Grau:**

“(...) 'Serviços técnicos profissionais especializados' são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje 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 plena satisfação do objeto do contrato (cf. O §1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança” (grifo nosso)

O caráter parcialmente subjetivo da denominada confiança no profissional pode e deve ser objeto de fundamentação transparente, com o que se permite o controle intersubjetivo quanto à razoabilidade da escolha administrativa.

A presente contratação é de natureza específica **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA, INCLUINDO: DIAGNÓSTICO SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES, REVISÃO E PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EXIGIDOS POR LEI, ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS MENSAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE TECNOLOGIA PARA GARANTIR A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS, CONFORME A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO (LEI 12.527/2011) E A LEI DA TRANSPARÊNCIA (LC 131/2009) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO PARÁ”**, sendo possível e necessária a contratação.

II. CONCLUSÃO

Assim, esta assessoria jurídica entende que as exigências dos dispositivos legais pertinentes foram atendidas, sendo **OPINANDO FAVORAVELMENTE** a contratação

da empresa **ACESSO TECNOLOGIA E CIA LTDA-ME- CNPJ 07.343.918/0001-82**, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “c” da lei 14.133/2021, que permite a contratação de terceiros estranhos à Administração Pública para prestar serviços de assessoramento, sem necessidade de licitação, observados, cumulativamente, os requisitos legais: a) natureza singular do serviço; b) profissionais/empresas de notória especialização; c) preços compatíveis com os de mercado. Tal como ocorre no caso em análise.

Por fim, resta constatar que este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal.

É o parecer.

Salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos para as providências cabíveis.

São Francisco do Pará, 27 de janeiro de 2025.

Clívia Bararuá Solano

Assessoria Jurídica
OAB/PA nº21.862

1943

UNIÃO E LABOR

1990