

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: **032/2025** INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 008/2025

INTERESSADO(a): **Câmara Municipal de Guaraí/TO**

ASSUNTO: **Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de assessoria técnica especializada, para análise e emissão de pareceres técnicos e relatório final sobre os Projetos de Lei Complementar nº 02 e 04/2024.**

1. RELATÓRIO:

O processo em questão requer parecer jurídico (art. 72, inciso III, da Lei n. 14.133/2021), acerca da possibilidade de se proceder, no presente caso, inexigibilidade de licitação para a Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de assessoria técnica especializada, para análise e emissão de pareceres técnicos e relatório final sobre os Projetos de Lei Complementar nº 02 e 04/2024.

Eis o que impende relatar, passo a análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei. O fundamento principal que reza por esta iniciativa é o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, no qual determina que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública, para tornar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, ainda procurar conseguir a proposta mais vantajosa às contratações.

Para melhor entendimento, vejamos o que dispõe o inciso XXI do artigo 37 da CF de 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".

Para regulamentar o exercício dessa atividade, foi então criada a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O objetivo da Licitação é contratar a proposta mais vantajosa primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. Licitar é regra.

Entretanto, há aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis as licitações nos trâmites usuais, frustrando a realização adequada das funções estatais.

Na ocorrência de licitações impossíveis e/ou inviáveis, a lei previu exceções à regra, as Dispensas de Licitações e a Inexigibilidade de Licitação. O art. 74 da referida lei, reúne situações descritas genericamente como de inviabilidade de competição, e, prevê que, ao inexistir viabilidade de



competição, poderá efetivar-se a contratação direta, ainda que não se configurem situações expressamente constantes do elenco do artigo 74.

A impossibilidade jurídica de competição, para Hely Lopes Meirelles (2006, p. 373): “Decorre da natureza específica do negócio ou dos objetivos visados pela Administração, não cabendo pretender-se melhor proposta quando só um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público ou reconhecidamente capaz de cumprir adequadamente determinado contrato”.

Os casos, exemplificados no referido artigo 74, são:

- a) Fornecedor exclusivo, vedada a preferência de marca;
- b) contratação de artistas consagrados pela crítica ou pelo público;
- c) **contratação de serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;**
- d) objetos que devam ou possam ser adquiridos via credenciamento;
- e) aquisição ou locação de imóvel cujas suas características sejam necessárias para sua escolha.

Desta forma, a contratação do objeto em comento se dará por inexigibilidade, tendo em vista que o objeto desejado pela Administração é a Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de assessoria técnica especializada, para análise e emissão de pareceres técnicos e relatório final sobre os Projetos de Lei Complementar nº 02 e 04/2024, encontrando respaldo legal no Art. 74, inciso III, senão vejamos:

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

[...]

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;

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento profundo, segundo argumenta Hely Lopes Meirelles:

São aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão. (Licitação e contrato administrativo. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p.50)

Entretanto, além do serviço ter a obrigatoriedade de ser por técnico especializado, também deve ser singular, conforme preceitua o ilustíssimo Marçal Justen Filho:

Não se aplica o procedimento formal da licitação porque o serviço técnico-científico apresenta peculiaridades que o tornam específico, singular e inconfundível. Logo,

somente particulares habilitados e capacitados poderão desenvolver o serviço de modo satisfatório. **Se qualquer particular estivesse capacitado a desempenhar satisfatoriamente o serviço, não se caracterizaria ele como especializado, singular e inconfundível.** (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 3. Ed. São Paulo: Dalética, 2001, p. 172)

A linha de raciocínio até aqui apresentada corrobora com o entendimento do Tribunal de Contas da União, tendo o Exmo. Ministro Carlos Átila fundamentado a Decisão nº 439/1998 da seguinte maneira:

Excetuados os casos de cursos virtualmente padronizados, que utilizam métodos de ensino de domínio público – como o são, por exemplo, os cursos de línguas, ou os cursos de utilização de sistemas de microcomputadores – **parece-me inviável pretender que se possa colocar em competição o talento e a capacidade didática de mestres em matérias de nível superior, sobretudo quando se trata de ministrar conhecimentos especializado, para complementar e aprofundar a formação de profissionais de nível universitário.** São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva viabilidade.

Devemos ressaltar que, no entanto, em se tratando de serviços técnicos especializados, a singularidade não pode ser confundida com unicidade, pois a existência de vários profissionais na área não exclui a inviabilidade de licitação ou a contratação por inexigibilidade.

Além dos dispositivos já apresentados, há também o que trata da notória especialização do profissional a ser contratado, a qual deve estar atrelada à singularidade desejada, conforme os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Com esse raciocínio, afasta-se a possibilidade de contratar notórios profissionais para a execução de qualquer objeto, exigindo-se a especialização precisamente no ponto em que o serviço vai distinguir-se dos demais. Um notório especialista em engenharia de fundações não poderia ser contratado para edificar uma escola para deficientes visuais, assim como um notório especialista em Direito do Trabalho não poderia ser contratado, com inexigibilidade de licitação, para fazer a acusação em um processo de *impeachment*. Deve haver sempre íntima correlação entre a especialização e a singularidade do objeto (Contratação direta sem licitação. 10. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 550).

Ainda, de acordo com Eros Roberto Grau, é de competência da Administração avaliar se a pessoa ou empresa contratada tem o conhecimento suficiente para satisfazer o que lhe é buscado:

Impõe-se à Administração – isto é, ao agente público destinatário dessa atribuição – o dever de inferir qual o profissional ou empresa cujo trabalho é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado àquele objeto. Note-se que embora o texto normativo use o tempo verbal presente ('é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato'), aqui há prognóstico, que não se funda senão no requisito de confiança. Há intensa margem de discricionariedade aqui, ainda que o agente público, no cumprimento daquele dever de inferir, deva considerar atributos de notória especialização do contratado ou contratada. (Licitação e contrato administrativo: estudos sobre a interpretação da lei. São Paulo; Malheiros, 1995, p. 77)

Se tratando de inexigibilidade de licitação, não há que se falar em fixação de critérios técnicos de forma objetiva para análise e julgamento de propostas. Sendo a contratação de serviços técnicos

especializados, a Administração deve contratar de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria deposita na especialização do contratado¹.

No entanto, até a emissão deste parecer, não nos foi trazido qualquer documento que garanta que a empresa contratada possua o conhecimento adequado para satisfação do objeto do contrato, sendo esse um requisito indispensável para contratação de serviços técnicos e especializados.

Por essa razão, esta Assessoria Jurídica orienta que seja juntado aos autos documentação suficiente para demonstrar a expertise da pretensa contratada, sob pena de descumprimento da Lei de Licitações.

Ainda, se tratando de processo de inexigibilidade, deve-se levar em conta os requisitos estabelecidos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, referentes aos elementos que devem constar no processo, além da habilitação da contratada, respectivamente, senão vejamos:

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.

Compulsando os autos, verifica-se que o presente processo consta o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar e termo de referência, destacando a necessidade da contratação do objeto, de modo a assegurar fundamentação técnica e segurança jurídica à tramitação e aprovação das leis, evitando inconsistências normativas e garantindo a convergência das normas municipais com a legislação superior.

Quanto a justificativa do gestor, esta deve apresentar tanto os motivos que o levaram a decidir pela contratação direta, a inviabilidade de competição, como também a justificativa quanto ao preço. É o que pontua o ilustríssimo Ronny Charles:

Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação.

No que se refere a justificativa de preço em processo de inexigibilidade, essa se difere das demais modalidades, visto não ser possível comparar critérios objetivos de comparação e julgamento de propostas, uma vez que, ou o contratado é fornecedor exclusivo do objeto, ou se trata de profissional com notória especialização em serviços técnicos ou artista consagrado pela opinião pública, sendo em todos os casos impossível comparar preço com profissionais da mesma área.

¹ Súmula nº 39 do Tribunal de Contas da União

AR

Entretanto, o mais adequado à Administração, então, é comparar os preços que este prestador de serviço, contemporaneamente, pratica para contratantes diversos, em situações semelhantes.

Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 2989/2018. Confira:

A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.

Dessa forma, a Administração deverá se ater ao preço praticado pelo pretenso contratado com outros entes públicos ou privados, com o fim de demonstrar que o preço exigido é similar ao praticado com outros contratantes.

No presente caso, até a emissão deste parecer, não haviam sido juntados documentos suficientes para justificar o valor da contratação. Assim, esta Assessoria Jurídica orienta que seja juntada documentação suficiente para suprir tal requisito, trazendo aos autos, por exemplo, notas fiscais de serviços semelhantes prestados a outros órgãos públicos.

Quanto a minuta do contrato, verifica-se que esta se ateu ao que dispõe o art. 92 da Lei de Licitações, prevendo as cláusulas mínimas que devem conter em todo contrato administrativo.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, fundamentando-se no que dos autos consta, ressaltando-se o caráter opinativo do presente parecer, abstraindo-nos dos aspectos técnicos e administrativos, de alçada das áreas técnicas responsáveis pelos documentos necessários na instrução processual e do Gestor, não sujeitos ao crivo do parecerista, incluindo o juízo de oportunidade e conveniência do Administrador Público que aqui não nos cabe analisar, devendo o gestor justificar a necessidade para tal contratação, somos pelo prosseguimento do feito a fim de que se proceda a **Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de assessoria técnica especializada, para análise e emissão de pareceres técnicos e relatório final sobre os Projetos de Lei Complementar nº 02 e 04/2024, ressaltando que a conclusão da presente manifestação jurídica fica condicionada ao atendimento dos apontamentos nela lançados**, os quais devem ser fielmente observados para o regular do prosseguimento do feito.

É o parecer, S.M.J., que submetemos apreciação superior.
Guaraí/TO, 21 de outubro de 2025.

7/ Adicional Lira
MARCELA FÉLIX OLIVEIRA

OAB/TO nº 5.095

Adriana Lira
ADRIANA MARTINS LIRA

OAB/TO nº 8370