

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, III, DA LEI Nº 14.133/2021. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ENGENHARIA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO COMPROVADA. ACERVO TÉCNICO E ATUAÇÃO PROFISSIONAL RECONHECIDA. OBSERVÂNCIA AO ACÓRDÃO TCU Nº 391/2024. CORRENTE DOUTRINÁRIA DIVERGENTE. POSSIBILIDADE JURÍDICA, CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DE RECOMENDAÇÕES.

1. SINTÉSE DOS FATOS

Cuida-se de expediente encaminhado à apreciação desta Assessoria Jurídica do Município de Afrânio/PE, pela Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Habitação, por meio de solicitação datada de 17 de setembro de 2025, visando à análise jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, da empresa **NTC Engenharia – Natan Santana da Cruz EIRELI – ME**, inscrita no CNPJ nº **45.932.858/0001-22**, para a “*prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, consistentes no acompanhamento, gerenciamento, supervisão e fiscalização de obras e projetos executados pelo Município, na gestão de sistemas governamentais de monitoramento de obras (tais como SIMEC, SISMOBI, TGOV e módulos correlatos), bem como na elaboração de relatórios, laudos, estudos, justificativas e pareceres técnicos, incluindo a fiscalização e análise de projetos arquitetônicos e de engenharia desenvolvidos em plataforma BIM*”.

Preliminarmente, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam nos autos do processo administrativo em epígrafe até a presente data, e que, à luz do disposto no instrumento contratual, incumbe a esta Assessoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.**

Segundo a instrução processual, a escolha da empresa fundamenta-se na inviabilidade de competição prevista no artigo 74, inciso III, alíneas “b”, “c”, “d” e “h”, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, que exigem capacitação específica e comprovada experiência profissional. Ressalta-se, ainda, a indicação de notória especialização da



contratada, justificada mediante acervo técnico, histórico de atuação em outros entes públicos e qualificação de seus responsáveis técnicos, conforme documentação juntada aos autos.

Ressalte-se que a crescente complexidade das normas legais e regulamentares que regem a execução de obras e serviços de engenharia no setor público impõe ao gestor municipal um grau de responsabilidade técnica cada vez mais rigoroso, exigindo controles, relatórios e acompanhamento contínuo para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e o fiel cumprimento das metas governamentais.

De outro lado, observa-se que o escasso corpo técnico da Administração Municipal, embora empenhado e comprometido, nem sempre dispõe de estrutura ou de equipe multidisciplinar com formação e experiência suficientes para atender, de modo pleno, às exigências normativas, técnicas e gerenciais impostas pelos órgãos de controle, especialmente em matéria de obras públicas, que demandam acompanhamento especializado, análises estruturais, gestão de sistemas informatizados e fiscalização permanente da execução contratual.

Por essa razão, e considerando as limitações estruturais e técnicas do quadro municipal, parece-me necessária e oportuna a contratação de empresa especializada, com comprovada expertise e notória especialização na área de engenharia pública, apta a executar os serviços de gerenciamento, supervisão e fiscalização de obras e projetos, conforme detalhado no Termo de Referência.

Nesse contexto, a atuação da empresa NTC Engenharia – Natan Santana da Cruz EIRELI – ME é justificada não apenas pela natureza intelectual e técnica das atividades a serem desempenhadas, mas também pelo relevante apoio que prestará à gestão municipal, contribuindo para a correta execução dos contratos de obras, a observância dos prazos e orçamentos, a prevenção de falhas construtivas e a mitigação de riscos de responsabilização do gestor público perante os órgãos de controle externo e interno.

2. DOS FUNDAMENTOS LEGAIS.

A contratação direta pretendida encontra amparo no artigo 74, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021, que dispõe sobre a inexigibilidade de licitação nos casos em que for inviável a competição,



especialmente para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, executados por profissionais ou empresas de notória especialização.

O referido dispositivo legal elenca, entre as hipóteses de inexigibilidade, a fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras ou serviços, bem como os 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, os quais se enquadram de forma precisa no objeto da presente contratação.

Dispõe o artigo 74, inciso III, alíneas “b”, “c”, “d” e “h” da Lei nº 14.133/2021:

“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:

(...)

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;

(...)

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.”

A inviabilidade de competição, neste caso, decorre do caráter intelectual e técnico singular das atividades a serem executadas, cuja qualidade e confiabilidade dependem da capacitação e da experiência profissional da empresa contratada, não sendo possível aferir objetivamente as propostas por critérios meramente quantitativos. Trata-se, portanto, de hipótese em que a licitação se mostra inadequada como instrumento de seleção, pois os serviços envolvem avaliação subjetiva da capacidade técnica, metodologia de trabalho, e confiança na atuação do responsável técnico.



A jurisprudência e a doutrina administrativa corroboram tal entendimento. A Súmula nº 39 do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que:

“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização pressupõe a inviabilidade de competição, em razão da natureza singular do serviço e da reputação do profissional ou empresa no campo de sua especialidade.”

No mesmo sentido, o voto condutor do Acórdão nº 2616/2015 – Plenário/TCU esclarece que a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes, o que torna inviável a comparação objetiva de propostas, legitimando a contratação direta.

Além disso, o §3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 define a notória especialização como aquela reconhecida em razão de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica, ou outros requisitos que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

“§3º 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.”

A comprovação da notória especialização do profissional que se pretende contratar encontra respaldo fático e documental robusto nos autos, por meio da apresentação de acervo técnico amplamente diversificado, atestados de capacidade técnica e registros de ARTs emitidos pelos Conselhos Regionais de Engenharia dos Estados de Pernambuco e da Bahia, que demonstram atuação contínua, qualificada e reconhecida na área de fiscalização, acompanhamento e gerenciamento de obras públicas.



Constata-se, a partir dos documentos acostados, que o engenheiro Natan Santana da Cruz exerce função de responsável técnico em inúmeros contratos públicos de engenharia, abrangendo desde obras de pavimentação urbana, reformas e ampliações de prédios públicos, construção de praças, quadras esportivas e equipamentos urbanos, até edificações escolares e estruturas em concreto armado, todas devidamente registradas e com ARTs regulares junto ao CREA.

Entre as diversas obras de relevância destacam-se:

- Fiscalização da pavimentação de ruas na sede do Município de Afrânio/PE, com área de 6.178,86 m², vinculada ao Convênio nº 001/2018 – SECID;
- Fiscalização da Obra de Pavimentação de Ruas Urbanas, totalizando 2.791,42 m², sob o mesmo convênio;
- Fiscalização da cobertura de quadra padrão FNDE no Distrito de Arizona, área de 622,09 m²;
- Fiscalização da Reforma do Pátio de Caboclo, no município de Afrânio/PE, com 5.363,87 m², incluindo adequações de acessibilidade;
- Fiscalização e acompanhamento da construção dos campos de futebol society em grama sintética nas localidades de Afrânio, Extrema, Arizona e Araçá, totalizando 6.157,00 m²;
- Fiscalização da construção da Passagem Molhada sobre o Riacho do Tatu, em concreto ciclópico;
- Fiscalização da Reforma da Praça São João Batista, na sede do Município de Afrânio;
- Acompanhamento de obras e projetos escolares no Município de Lagoa Grande/PE, incluindo reformas e ampliações de escolas municipais;
- Serviços técnicos de engenharia executados em parceria com o Município de Casa Nova/BA, abrangendo reformas de unidades escolares e obras de infraestrutura.

Essas informações, devidamente comprovadas por Atestados de Capacidade Técnica emitidos por entes públicos e Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), evidenciam a ampla experiência da empresa e de seu responsável técnico na execução de serviços análogos e compatíveis com o objeto da presente contratação.

Cumprе ressaltar que o conceito de notória especialização não se restringe à notoriedade pública, mas à relevância técnica e à comprovação objetiva da experiência do profissional ou empresa em sua área de atuação. A esse respeito, a jurisprudência dos variados Tribunais



de Contas é no sentido de que a notória especialização deve ser aferida com base em elementos concretos que demonstrem a superioridade técnica e a experiência comprovada do contratado, não bastando a mera alegação de conhecimento ou aptidão genérica.

No caso concreto, observa-se que o engenheiro Natan Santana da Cruz reúne todas as condições exigidas pelo §3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, haja vista possuir:

- a) desempenho anterior comprovado em contratos administrativos similares;
- b) estudos e projetos técnicos desenvolvidos para órgãos públicos;
- c) acervo técnico consolidado, com registros atualizados e em conformidade com o CREA;
- d) organização profissional e estrutura técnica compatível com as exigências do objeto; e
- e) qualificação específica em fiscalização e gerenciamento de obras públicas.

Tais características demonstram que o trabalho do profissional é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto da contratação, atendendo de forma integral ao conceito legal e jurisprudencial de notória especialização.

Por conseguinte, resta configurada a inviabilidade de competição, visto que a natureza do objeto — serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, envolvendo análise, acompanhamento e fiscalização de obras públicas — impede a comparação objetiva de propostas por critérios de preço, sendo a qualificação técnica e a confiança na execução do serviço os elementos determinantes para a escolha.

Assim, diante da natureza técnica e intelectual das atividades, da qualificação comprovada do profissional responsável, e da experiência consolidada da empresa contratada, conclui-se pela plena adequação da contratação direta via inexigibilidade de licitação, em estrita conformidade com o disposto no art. 74, inciso III e §3º, da Lei nº 14.133/2021, e com a Súmula nº 39 do TCU, que amparam e legitimam a escolha administrativa.



2.1 – DO ENTENDIMENTO DIVERSO E A NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CARACTERÍSTICA DIFERENCIADA DO OBJETO E DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO.

Ainda que se reconheça, nos termos do artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, a possibilidade de contratação direta para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, impende destacar, em reforço interpretativo, uma outra corrente didática para melhor compreensão pelo consulente.

Conforme entendimento consolidado na Conclusão Técnica nº 9 da Comissão de Estudos da Lei nº 14.133/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a inexigibilidade somente se legitima quando o objeto, além de técnico e intelectual, apresentar características diferenciadas ou incomuns, que tornem efetivamente inviável a competição.

De acordo com tal orientação, a mera natureza intelectual do serviço não basta para afastar a competição, sendo indispensável demonstrar que o objeto possui singularidade prática ou especialização contextual que impeça a aferição objetiva de propostas entre potenciais prestadores. Essa tese tem fundamento na conjugação dos arts. 74, III, e 37, §2º, da Constituição Federal, reforçando o dever de motivação e a necessidade de justificativa técnica específica para cada hipótese de inexigibilidade.

Em consonância com esse raciocínio, o Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos **nº 3370/2022 – Segunda Câmara** e **2381/2024 – Plenário**, firmou entendimento de que a inexigibilidade de licitação não pode ser utilizada como sucedâneo para suprir falhas de planejamento administrativo ou insuficiência de pessoal, devendo estar lastreada em razões técnicas concretas que demonstrem: **(i)** a diferenciação do objeto, que o torna incomum e de difícil mensuração comparativa; e **(ii)** a notória especialização do profissional ou empresa, apta a assegurar a execução adequada e satisfatória do contrato.

No Acórdão 3370/2022–Segunda Câmara, o TCU considerou irregular a inexigibilidade de licitação em razão de ausência de comprovação de que o serviço possuía natureza singular, concluindo que a contratação direta somente se justifica quando demonstrado que a disputa é inviável em virtude das peculiaridades do objeto e não apenas pela especialização do contratado. Já no Acórdão 2381/2024–Plenário, o Tribunal reafirmou que a simples qualificação técnica do prestador não



supre a necessidade de comprovar a inviabilidade de competição, sendo imprescindível demonstrar o caráter diferenciado e não corriqueiro do serviço.

Segundo essa corrente, portanto, a diferenciação do objeto constitui elemento essencial para a caracterização da inviabilidade de competição. Assim, mesmo em hipóteses envolvendo serviços técnicos intelectuais — como consultorias, assessorias ou fiscalizações — seria necessária justificativa adicional que demonstre sua complexidade singular ou peculiaridade contextual, a qual inviabilizaria a comparação isonômica entre eventuais prestadores de serviços.

Destaco ainda o posicionamento do renomado Ronny Charles, em sua obra comentada sobre a Lei de Licitações¹, no seguinte sentido:

“Importante frisar que, para a contratação direta descrita no inciso III, não basta a indicação de um dos serviços técnicos especializados apontados pelas alíneas dispositivo, acima transcritos. É necessária a notória especialização do contratado e a natureza predominantemente intelectual do serviço, para que eles sejam enxigáveis:

Assim, a inexigibilidade descrita pelo inciso III do artigo 74 do estatuto licitatório pressupõe a presença concomitante dos seguintes requisitos:

- *Tratar-se de serviço técnico profissional especializado indicado pela Lei;*
- *Referir-se a profissional ou empresa de notória especialização;*
- *Estar caracterizada a natureza predominantemente intelectual do serviço a ser prestado.”*

Trata-se, portanto, de interpretação subsidiária e restritiva sobre a aplicação do art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, cuja adoção depende de análise casuística acerca das características do objeto e da motivação administrativa que sustenta a contratação direta. Caberá, assim, ao consulente ponderar sobre a conveniência de observar tal entendimento como parâmetro adicional de segurança jurídica,

¹ Lei de Licitações Públicas Comentadas. Ronny Charles Lopes de Torres – 12ª Ed. rev., amp., e atual. – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.



considerando as circunstâncias e a natureza específica dos serviços pretendidos.

3. DOS PREÇOS PRATICADOS ME MERCADO - UTILIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS DE OUTRAS CONTRATAÇÕES - OBSERVÂNCIA AO POSICIONAMENTO RECENTE DO TCU NO ACÓRDÃO Nº 391/2024.

Como regra, essa assessoria jurídica aponta que não tem qualquer gerência/responsabilidade sobre as cotações e valores apresentados no presente procedimento licitatório. Cabe assim, tão somente, à secretaria contratante certificar a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, realizando ampla pesquisa de preços, priorizando-se consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando-se apenas subsidiariamente a pesquisa com prestadores de serviço.

Conforme entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União, expresso no Acórdão nº 391/2024-Plenário, é admissível que a Administração fundamente a estimativa de preços com base em contratos celebrados por outros órgãos públicos, desde que devidamente caracterizados como análogos em escopo, complexidade e data de celebração, assegurando-se a rastreabilidade das fontes e a demonstração da compatibilidade técnica e econômica.

No caso concreto, foram colacionados aos autos instrumentos contratuais firmados por entes municipais para objetos de natureza similar — serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria em engenharia civil, incluindo acompanhamento e fiscalização de obras públicas e alimentação de sistemas governamentais de monitoramento (SIMEC, SISMOB, Transferegov). Dentre os exemplos observados:

- Prefeitura de Chã de Alegria/PE – Contrato nº 001/2025, Inexigibilidade nº 001/2025, celebrado com a empresa Justo & Branco Engenharia Consultiva Ltda, no valor total de R\$ 156.000,00, com vigência de 12 meses e valor mensal de R\$ 13.000,00;
- Prefeitura de Itacuruba/PE – Contrato nº 020/2025, Inexigibilidade nº 003/2025, celebrado com José Carlos Matos Júnior Ltda, para execução de serviços técnicos de assessoria e consultoria em



engenharia civil, valor total de R\$ 214.750,44, correspondendo a R\$ 17.897,57/mês, conforme cópia acostada;

- Prefeitura de Remanso/BA – Contrato de assessoria em engenharia com valor global de R\$ 207.600,00, equivalente a R\$ 17.300,00/mês, conforme cópia acostada.

Essas referências, somadas à proposta da empresa NTC Engenharia, de R\$ 16.198,76/mês (total de R\$ 194.385,09/ano), revelam que o valor proposto pelo Município de Afrânio/PE está inserido em faixa de mercado compatível (entre R\$ 13.000,00 e R\$ 17.000,00 mensais), observadas as diferenças de escopo, volume de obras e amplitude técnica dos serviços contratados.

O Acórdão nº 391/2024-TCU reitera que a comparação de preços deve considerar, além dos valores unitários, os aspectos qualitativos e contextuais da contratação, especialmente quando se tratar de serviços técnicos especializados de natureza intelectual, nos quais a mensuração do preço isoladamente não reflete a totalidade das variáveis que influenciam o custo da execução.

Dessa forma, os contratos apresentados configuram parâmetros válidos de mercado, em conformidade com o disposto no art. 23, §3º, da Lei nº 14.133/2021, servindo como subsídio idôneo para aferição da razoabilidade do preço estimado, desde que a Secretaria demandante registre, de forma expressa, a análise comparativa entre o escopo pretendido e os serviços utilizados como referência.

4. PRAZO DE VIGÊNCIA DE 120 MESES – INCOMPATIBILIDADE COM O SERVIÇO DE NATUREZA INCOMUM - RECOMENDAÇÃO.

O Termo de Referência indica que o contrato terá duração inicial de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por até 120 (cento e vinte) meses, o que suscita a necessidade de análise sob a ótica dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 106 dispõe que a duração dos contratos de prestação de serviços contínuos não poderá exceder **5 (cinco) anos**, ressalvadas prorrogações excepcionais devidamente justificadas e vantajosas para a Administração. Já o art. 107, por sua vez, admite a possibilidade de prorrogações sucessivas exclusivamente nos contratos de serviços e



fornecimentos contínuos, desde que devidamente motivadas, limitando, contudo, a vigência máxima decenal (10 anos), incluindo eventuais renovações.

No caso concreto, o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** não apresenta qualquer **análise de viabilidade ou vantajosidade** que justifique a previsão de prorrogação por período tão extenso, ainda que se considere a hipótese de serviço contínuo. Essa lacuna é relevante, pois o planejamento é o instrumento que deve demonstrar, de forma técnica, as razões de conveniência, os custos de transação e os benefícios da continuidade contratual para a Administração.

Além disso, conforme destacado no **item 2.1 deste parecer**, a **inexigibilidade de licitação** somente se legitima quando o objeto, além de técnico e intelectual, apresenta características diferenciadas ou incomuns que efetivamente tornem inviável a competição. A previsão de prorrogação prolongada, **típica de serviços rotineiros e permanentes**, tende a indicar que se trata de **atividade de natureza comum** (a exemplo de serviços de limpeza ou segurança, por exemplo), passível de execução por diversos profissionais ou até mesmo por servidores efetivos, o que enfraquece a tese da inviabilidade de competição que fundamenta a contratação direta.

Dessa forma, a interpretação conjugada dos arts. 74, III, 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, à luz do princípio da motivação e da natureza excepcional da inexigibilidade, conduz à **recomendação de que o prazo contratual seja mantido em 12 (doze) meses, admitindo-se prorrogações dentro dos limites legais e mediante demonstração de vantajosidade, sem vinculação automática a uma vigência potencial de 120 meses.**

5. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se que a contratação direta pretendida encontra amparo no artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista a natureza predominantemente intelectual e técnica dos serviços, a notória especialização comprovada da empresa **NTC Engenharia – Natan Santana da Cruz EIRELI – ME** e a compatibilidade dos valores apresentados com os parâmetros de mercado identificados em contratações similares de outros entes públicos.

Recomenda-se, contudo, que a Secretaria demandante avalie, especialmente, quanto à características diferenciadas ou



incomuns, que tornem efetivamente inviável a competição e da correlação entre o escopo contratado e as referências de preços utilizadas, em conformidade com o §3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 e com as orientações recentes do TCU.

Com essas ressalvas e observâncias, a Assessoria Jurídica não vislumbra óbice jurídico para o regular prosseguimento do feito, cabendo à autoridade competente a decisão quanto à conveniência e oportunidade da contratação.

S.M.J. é o Parecer!

Afrânio/PE, 19 de setembro de 2025.

FÁBIO DE SOUZA LIMA
Assessor Jurídico do Município
OAB/PE 1.633-A
OAB/BA 35.456

