



Poder Legislativo
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS
ASSESSORIA JURÍDICA



PARECER JURÍDICO N.º 003/2025 – INEX 002/2025.

Assunto: “Contratação de Empresa para a prestação de serviços de Assessoria e Consultoria nas áreas de Controle Interno, Almoxarifado, Patrimonial e Transparência Pública, executados em favor da Câmara Municipal de Barra dos Coqueiros/SE”.

Interessado: Setor de Licitação da Câmara Municipal de Barra dos Coqueiros, Estado de Sergipe.

EMENTA: CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74, INCISO III ALÍNEA “C” C/C § 3º, DA LEI N.º 14.133. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ASSESSORIA E CONSULTORIA EM CONTROLE INTERNO.

1. DO RELATÓRIO.

No presente processo, a **Câmara Municipal de Barra dos Coqueiros, Estado de Sergipe**, objetiva contratação de empresa para a prestação de serviços nas áreas de Controle Interno, Almoxarifado, Patrimonial e Transparência Pública, para atender à necessidade desta Câmara Municipal de Barra dos Coqueiros/SE, conforme se avista dos autos.

Em decorrência da especificidade do serviço e na singularidade da empresa a ser contratada, de acordo com os documentos acostados aos autos, é de observar que a mencionada empresa colacionou ao presente certame vasta documentação, o que, em primeira análise, corrobora com as exigências legais.

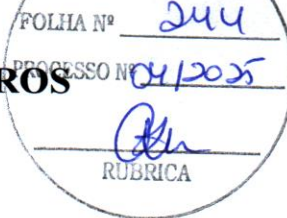
Por último, consignamos que o **Setor de Licitação** solicitou desta **Assessoria Jurídica** a emissão de parecer, o qual cingir-se-á aos aspectos jurídicos deste processo administrativo, nos termos do art. 53 § 4º da Lei 14.133/2021.

Eis o relatório do feito.



Poder Legislativo

CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS



2. DAS RAZÕES JURÍDICAS.

2.1. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ab initio, cumpre esclarecer que a presente análise limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo às questões jurídicas, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

2.2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, porém, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, excepciona casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

Art. 37. [...]

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.



Poder Legislativo

CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

FOLHA Nº 245
PROCESSO Nº 04/2025
RUBRICA

Nesse sentido, o artigo 2º da Lei 14.133/21, estabelece como regra a necessidade da licitação, inclusive para os serviços cuja conceituação se contém no inciso V, englobando os trabalhos técnicos profissionais.

Devidamente autorizado pela Constituição, o legislador ordinário previu hipóteses em que a Inexigibilidade de Licitação no artigo 74 da Lei 14.133/21.

A despeito do valor constitucional insculpido no artigo 37, XXI da Carta de 1988, que fixa o princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, **casos haverá em que o superior atendimento ao interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, a licitação poderá se afigurar, inviável, configurando o clássico quadro de inexigibilidade de licitação.**

Distingue-se da dispensa de licitação pelo fato de que, nesta última, a licitação é perfeitamente possível, sendo uma alternativa à realização do torneio licitatório, para os estritos casos elencados no art. 74, do mesmo diploma legal. Um aspecto relevante da inexigibilidade é que os casuísmos em que ela pode surgir são infinitos. Sempre que, por alguma razão, não for viável realizar a licitação, a mesma será considerada inexigível.

Segundo os ensinamentos de Jessé Torres:

... as hipóteses dos incisos não têm autonomia conceitual; entender diversamente significa subordinar o caput do artigo a seus incisos, o que afronta regra palmar de hermenêutica; sendo, como devem ser, os incisos de um artigo subordinados à cabeça deste, a inexigibilidade de licitação materializa-se somente quando a competição for inviável. (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8ª. Ed, Renovar, p.342).

No entanto, a distinção essencial que se deve fazer entre dispensa e a inexigibilidade de licitação é a seguinte:

Na primeira, há, em tese, possibilidade de competição, que, contudo, a lei não torna obrigatória, mas facultativa, à descrição do Poder Público. Já na inexigibilidade não há essa possibilidade. **Não é a lei que a torna inexigível; é a própria natureza do objeto que impõe tal solução, também reservada para os casos em que uma única pessoa possa atender às necessidades da Administração.**

Superada a justificativa da inexigibilidade, passamos a tecer antecipadamente algumas considerações sobre os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública que também se aplicam na elaboração dos contratos administrativos, os quais estão devidamente esculpidos na Lei Geral de Licitações (14.133/2021), a saber:



Poder Legislativo

CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

FOLHA Nº

246

PROCESSO Nº

04/2025

RUBRICA

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Não obstante, os serventuários públicos devem pautar a elaboração de qualquer documento envolvendo a Administração Pública nas referidas diretrizes, sob pena de prejudicar o bem comum, permitindo lacunas que podem ser utilizadas para fins diversos do que almejou o legislador quando da definição da norma.

Dito isto, levaremos em consideração o que dos autos consta, no caso em tela os documentos acostados ao processo em análise iniciam na solicitação da unidade requisitante e encerram, até o presente momento, na solicitação de parecer jurídico sobre o processo, como um todo.

De tal missão se incumbiu a Lei Federal nº 14.133/21, que em seus artigos 74 e 75 excepcionou a regra da prévia licitação, ora em razão de situações de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, mas pela particularidade do caso, o interesse público a reputaria inconveniente, como é o caso da inexigibilidade, ora em razão da inviabilidade da própria competição ou da falta de condições para a Administração confrontar ou cotejar determinados bens ou serviços, que por sua singularidade ou características do executor deixam de apresentar semelhança com outros, como é o caso da inexigibilidade.

O artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação. O *caput* trata da hipótese em que simplesmente há inviabilidade de competição e seus incisos I, II e III, disciplinam, respectivamente, a contratação direta em função da exclusividade do fornecedor em face do produto ou serviço, contratação de profissional do setor artístico e a contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, conforme se infere *ipsis litteris*:

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;



Poder Legislativo
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

FOLHA Nº 247
PROCESSO Nº 04/2025
RUBRICA

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:

O § 1º desse mesmo dispositivo, traz o conceito legal de notória especialização nos seguintes termos:

§. 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.

Neste ponto, cumpre fazer uma digressão para ressaltar que a contratação em análise se fundamenta no art. 74, inciso III e § 3º da Lei Federal nº 14.133/2021.

2.3. DOS SERVIÇOS TÉCNICOS DE NATUREZA SINGULAR.

Com efeito, a contratação de empresa especializada em serviços de natureza intelectual, seja por meio de profissional pessoa física ou pessoa jurídica, reveste-se de singularidade na medida em que exige do profissional argúcia e desenvoltura em seu mister, para não levar à bancarrota a atividade desenvolvida pelo administrador público, que por tal motivo deve depositar confiança especial naquele contratado.

Outra argumentação doutrinária que reforça a ideia da singularidade da prestação de serviços é a que ressalta as peculiaridades dessa prestação quanto ao caráter individualíssimo e de cunho não mercantil.

É da lição de Marçal Justen Filho, in Boletim de Licitações e Contratos, NDJ, nº 6. p. 274-5, que se extrai a conclusão de que é inviável e incompatível com a natureza do interesse público a ser satisfeito a competição de cada advogado por critérios objetivos, senão vejamos:

Temos, portanto, de examinar se as regras que regulam o exercício da atividade são compatíveis com a natureza do certame licitatório. e isso propicia uma distinção fundamental, entre atividades empresariais ofertadas ao mercado, que se fazem sob regime competitivo, e atividades que não se fazem sob regime competitivo. posso imaginar que há certo tipo de atividade que é caracteristicamente atividade empresarial, em que a estruturação da atividade é busca de clientela e de oferta permanente de contratação no mercado. quando se trata de serviços que retratam uma atividade subjetiva, psicológica, que são, em última análise, continuação de



Poder Legislativo

CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

FOLHA Nº

248

PROCESSO Nº

04/2005

ASSINATURA

uma manifestação interna de liberdade, não podemos assemelhar o desempenho da atividade a uma empresa como regra.

No caso em estudo, ainda que se cogitasse não haver singularidade no objeto contratual, o que se admite apenas *ad argumentandum*, já que resta claro que a própria natureza dos serviços prestados é singular, é importante destacar que o rol de situações elencadas pelo legislador, aptas a ensejarem a contratação direta por inexigibilidade de licitação, estão dispostas em números *apertus*, ou seja, estão listadas de forma exemplificativa, de forma a contemplar outras situações onde há inviabilidade de competição.

Acerca do assunto, José dos Santos Carvalho Filho, in Manual de Direito Administrativo, 14ª ed., Ed. Lúmen Juris, 2005, p. 217, assim externa sua convicção:

No mesmo dispositivo, o legislador, depois de afirmar o sentido da inexigibilidade, acrescenta e locução "em especial". A interpretação que nos parece correta é a de que, firmada a regra pela qual na inexigibilidade é inviável a competição, a lei tenha enumerado situações especiais nos incisos I a III de caráter meramente exemplificativo, não sendo de se excluir, portanto, outras situações que se enquadrem no conceito básico.

Assim, temos que há dois grupos nos quais se manifestam casos de inexigibilidade de competição: de um lado os declarados nas discriminações enunciativas dos preceitos indicados; de outro, os albergados pelo enunciado quando houver inviabilidade de competição inscrito no caput desses mesmos preceitos normativos.

Nessa esteira, não há como conceber a possibilidade de competição no serviço prestado, pois cada um é dotado de qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a cada um.

2.4. DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

É a própria Lei Federal nº 14.133/21, em seu art. 74, § 3º, que estabelece o que vem ser a notória especialização, vale dizer, é aquela detida por profissional ou empresa, no campo de sua especialidade.

Sobre esse tema, é cediço que o conceito de notória especialização traz em si mesmo certa propensão à ambiguidade. Tem-se embutido aí, para alguns, a característica de exclusividade. Sendo verdade, seria redundante o inciso III do art. 74 da referida Lei.

Neste particular, corrobora a sempre veiculada jurisprudência do TCU quanto ao assunto, calçada no destacado voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95, parcialmente transcrito a seguir:



Poder Legislativo
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS



Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha 'notória especialização': será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.

Ademais, conforme ensina Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª Edição, Dialética, São Paulo, 1998, p. 265, "*não se exige que o profissional tenha reconhecimento de sua capacitação e especialização perante a comunidade*". Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de especialistas em que atua."

Por isso mesmo, permitindo-nos reafirmar o que foi dito, não é de se admitir que a notória especialização requeira, necessariamente, o caráter de exclusividade. E dessa forma, não se está aqui a defender que somente a empresa futuramente contratada poderia ser a única a executar, de forma competente, os serviços objetos do ajuste. Pode haver outros. Mas a competição entre eles encontraria óbices práticos, estratégicos e quiçá legais.

Em razão do exposto, considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades que acarretem vícios de legalidade e tendo em vista os preceitos legais que regem a matéria, opinamos pelo prosseguimento do processo em seus ulteriores atos.

No caso dos autos, estamos diante da possibilidade de contratação de empresa especializada em controle interno, almoxarifado, patrimonial e transparência pública, a fim de atender a necessidade desta Casa Legislativa, ocasião em que as premissas apresentadas acima levam a concluir ser perfeitamente possível a contratação de tal serviço, notadamente diante dos documentos constantes nos autos.

A escolha deverá recair sobre profissional ou empresa com habilitação específica, dotada de estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica ou outros do gênero que atestem notória especialização, bem como o serviço seja de natureza singular, ou seja, próprias do executor e com grau de confiabilidade do profissional, como se dá no caso ora analisado.

Quanto à demonstração de inviabilidade de competição, há documentos que comprovam a notória especialização, uma vez ser o contratado detentor de elevada experiência na sua área de



Poder Legislativo

CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

FOLHA Nº 250
PROCESSO Nº 04/2025
RUBRICA

atuação, comprovando-a através de atestados, certidões e contratos de anteriores contratantes, devidamente juntadas ao processo.

Eis a Fundamentação Jurídica.

3. DA CONCLUSÃO

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

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

Ex positis, com espeque nos fundamentos de fato e de direito alhures vergastados, e para que aspectos de mero formalismo não se sobreponham a questões de fundo, esta Assessoria Jurídica **opina de modo favorável à legalidade da contratação**, com fulcro no artigo 74, inciso III, alínea "c" e § 3º, todos da Lei Federal nº 14.133/2021 e suas posteriores alterações.

Este é o parecer, salvo melhor Juízo.

Barra dos Coqueiros/SE, 10 de janeiro de 2025.


GARY LINEKER RODRIGUES FEITOSA

Advogado – OAB/SE 17.438

ASSESSOR JURÍDICO