



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE COXILHA

PARECER JURÍDICO
Inexigibilidade de Licitação nº 14/2025

De: Assessoria Jurídica
Para: Setor de Licitações

EMENTA: Inexigibilidade de licitação. Contratação de projeto técnico para dimensionamento de esgoto sanitário no Município de Coxilha/RS. Fundamentação no art. 74, inciso III, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021. Possibilidade jurídica da contratação direta.

O presente parecer tem por objetivo analisar a possibilidade de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, III, "a", da Lei nº 14.133/2021, para a contratação de empresa especializada na elaboração de projeto técnico de dimensionamento de esgoto sanitário para 59 unidades habitacionais no Município de Coxilha/RS.

Juntou-se o seguintes documentos:

- Documento de Solicitação da Demanda;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Justificativa da Contratação;
- Documentos da Empresa.

É o necessário.

Manifestação.

Da Competência da Assessoria Jurídica

Ressaltamos que o parecer jurídico tem natureza eminentemente opinativa e consultiva, não vinculando, em regra, os atos administrativos que a ele sucederem, estando excluídos dessa análise aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, bem como, os aspectos referentes a conveniência e a oportunidade da prática dos atos administrativos, que são de responsabilidade dos demais órgãos da instituição.

Destaca-se neste aspecto os artigos 53, §1º e 72, inciso III, ambos da Lei nº 14.133/21, os quais evidenciam a necessidade de parecer jurídico para verificar a conformidade do procedimento de dispensa de licitação realizada com as disposições fixadas pela novel legislação, especialmente no que tange a possibilidade legal de contratação direta dos serviços.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE COXILHA

Importante ressaltar que os entes administrativos utilizam como forma de contratar os processos licitatórios previstos na legislação vigente. A mesma legislação prevê, a título de exceção, as contratações de forma direta, como é o caso em tela.

A licitação é procedimento obrigatório à Administração Pública para efetuar suas contratações, consoante preceitua o art. 37. Inciso XXI, CF/88, ressalvados os casos em que a Administração pode ou deve deixar de realizar licitação, tornando-se dispensada, dispensável e inexigível.

Para melhor entendimento, vejamos o que dispõe o Artigo 37, XXI da CF/88:

- " Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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 editada a Lei Federal nº 14.133/21, com os seguintes objetivos do processo licitatório: 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 caracterizações específicas tornando inadequadas, 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. No caso de inexigibilidade, encontra-se desfraldado pelo Art. 74, da Lei nº 14.133/21.

No caso concreto, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, estabelece que a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição, sendo um dos casos expressamente previstos aquele referente à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, prestados por profissionais ou empresas de notória especialização. O dispositivo legal assim preconiza:



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE COXILHA

um mercado na acepção de conjunto de fornecedores em disputa permanente pela contratação. (...) Como exemplo, considere-se a necessidade de contratação de um cirurgião cardíaco de alta qualificação (...). Independentemente do eventual fator emergencial, é evidente a impossibilidade de convocar todos os interessados para participar de um certame licitatório. Os particulares em condição de satisfazer a necessidade da Administração Pública não se dispõem a participar de uma competição de natureza licitatória. Portanto, seria inviável a competição entre os melhores cirurgiões.

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto. A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve valores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento a competição perde o sentido.

3.4) Ausência de definição objetiva da prestação a ser executada. Outra hipótese inconfundível, ainda que semelhante, abrange contratações em que o particular assume obrigação cujo conteúdo somente se definirá ao longo da própria execução. Não há possibilidade de competição pela ausência de definição prévia das prestações exatas e precisas a serem executadas ao longo do contrato.

Neste contexto, à luz da previsão legal, da doutrina e do entendimento da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia Geral da União (Parecer n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU) elenca-se como requisitos necessários para o enquadramento em tal hipótese:

- ☒ **Demonstrar-se a inviabilidade de competição no caso concreto**, devendo a Administração comprovar que a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.
- ☒ Tratar-se de **serviço técnico profissional especializado**;
- ☒ Tratar-se de profissional ou empresa de **notória especialização**;
- ☒ Restar caracterizada a **natureza predominantemente intelectual** do serviço a ser prestado;



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE COXILHA

seleção, as justificativas que comprovem que a escolha feita pelo gestor atende ao interesse público. Tal imperativo, inclusive, é trazido na própria Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

É necessário pontuar que diferentemente da Lei nº 8.666/1993 (art. 25, §1º) que vinculava a notória especialização a qualidade do profissional ou empresa ser "indiscutivelmente o mais adequado", a redação trazida pela nova lei traz o "reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato", não mais se exigindo que a comparação com outros para determinar que ele é o mais adequado.

Sobre tal alteração, observa Francisco Sérgio Maia Alves⁵ :

*(...) Houve uma singela, mas substancial alteração na redação comparativamente a do dispositivo equivalente na Lei nº 8.666/1993 (§1º do art. 25). Enquanto a anterior exigia que o trabalho do profissional ou empresa contratada fosse o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, a atual se contenta que este seja essencial e reconhecidamente adequado para tanto. Ou seja, **não é mais necessário demonstrar que se escolheu o contratado reconhecidamente mais qualificado para fazer o serviço técnico especializado, basta que ele seja um dos reconhecidamente qualificados, em seu campo de atuação.***

Vale observar a notória especialização não é extraída da simples opinião do gestor, e sim, sendo derivada do reconhecimento do profissional ou da empresa no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, documentos estes que demonstrem de forma objetiva que o trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto em análise.

⁵ Da contratação direta. In: Lei De Licitações E Contratos Comentada Análise Da Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021, Artigo Por Artigo, Segundo Uma Visão Crítica E Prospectiva Da Jurisprudência Do Tribunal De Contas Da União. Belo Horizonte: Fórum, 2022. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4492/E4709/36943>. Acesso em: 6 jan. 2024. p. 349.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE COXILHA

Neste mesmo sentido, Ronny Charles⁹

(...) importante registrar que competição inviável, para fins de aplicação da inexigibilidade, não ocorre apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público). Isso pode ocorrer, por exemplo, quando para a contratação de um serviço não singular seja necessário(a) um(a) profissional altamente qualificado (a), para assessoramento estratégico, quando a submissão ao procedimento licitatório se apresentasse incompatível com uma seleção eficiente.

Assim, não é só a singularidade que justifica a inviabilidade da competição, havendo outros fatores que assim a justificam.

Sobre o tema, aponta o Parecer 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU que:

Observa-se, desta forma, que a exclusão da exigência de comprovação de singularidade do objeto não é um mero acidente ou casualidade, mas constitui-se em verdadeira política legislativa, que tem o claro propósito de autorizar a contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados independentemente de prova de eventual singularidade do objeto.

Concordando que com a alteração legislativa não há mais a exigência da singularidade, Ronny Charles defende que:

(...) Tendo em vista a evidente supressão deste requisito pelo legislador, não deve o intérprete ignorar este fato para subliminar a vontade do legislador, impondo a sua. Nesta feita, a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização por inexigibilidade, com lastro no inciso III do art. 74, não impõe a demonstração de que o serviço é singular.

No mesmo sentido, Jacoby Fernandes:

⁹ Ob. cit. p. 399.



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE COXILHA

Dos Requisitos Formais da Contratação

Destarte, a fim de se cumprir o disposto do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como definir se o caso pode ser considerado como inexigibilidade ou não, o legislador derivado exigiu que os processos de inexigibilidade ou dispensa de licitação sejam formalizados, no que couber, com os elementos requeridos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, 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.

Vemos que, a partir de agora, o gestor que decidir pela dispensa de licitação, deverá iniciar o processo com a requisição de sua demanda, a fim de que, em sendo o caso, seja realizado estudo técnico preliminar, confeccionado termo de referência, projeto básico ou projeto executivo que embasará a solução mais viável para a contratação.

Por outro lado, em relação à escolha do fornecedor, deverá o gestor, por meio da escoreita justificativa, apresentar os critérios que levaram à escolha do respectivo fornecedor/executante, cuja fundamentação, inclusive, poderá ser a preferência do menor preço.

No que tange à justificativa de preço, deverá a municipalidade demonstrar que a oferta da empresa se encontra dentro dos patamares praticados no mercado, e a forma mais usual de aferi-lo está em juntar ao processo, através de um orçamento e contratos firmados em outros Município. Neste ponto, outra inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021, relativamente à pesquisa de preços, é que ela deverá observar, inclusive, o mesmo procedimento do art. 23, que dispõe sobre os parâmetros utilizados para se chegar no valor estimativo da contratação, in verbis:



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE COXILHA

âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública ou justificativa circunstanciada caso não seja viável obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado" (TCU, Plenário. Acórdão nº 522/2014. Rei. Benajamin Zymler, j. 12.3.2014).

In casu, verifica-se a realização de coleta de preços no mercado.

De tal modo, a dispensa de licitação deve ser precedida de um processo com estrita observância dos princípios que norteiam a Administração Pública, de modo que seja contratada a proposta mais vantajosa ao Poder Público.

Por sua vez, analisando a minuta do contrato apresentado, verifica-se sua conformidade com as exigências normativas, incluindo inclusive a possibilidade de prorrogação do contrato, nos termos do Art. 107, da Lei nº 14.133/21.

Diante do exposto, conclui-se que a contratação de empresa especializada para a elaboração do projeto técnico de **dimensionamento de esgoto sanitário para 59 unidades habitacionais no Município de Coxilha/RS** pode ser realizada com fundamento na inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, III, "a", da Lei nº 14.133/2021, eis que devidamente demonstrada a notória especialização do contratado e a inviabilidade de competição para a prestação do serviço.

Este é o parecer, s.m.j.

Coxilha/RS, 26 de fevereiro de 2025.

Gismael Jaques Brandalise
Assessoria Jurídica
OAB/RS 58.228