



PARECER JURÍDICO Nº 053/2025-PMU

Processo Administrativo nº **6.2025-00015**

Interessado/Órgão Gerenciador: **PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ.**

Objeto: **Contratação de empresa especializada em solução de tecnologia da informação, mediante fornecimento de licença de uso de sistema integrado de gestão pública para atender a Prefeitura Municipal de Uruará e Câmara Municipal.**

**DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PARECER EM PROCEDIMENTO
ADMINISTRATIVO DE
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela COMISSÃO DE LICITAÇÃO, motivado pela necessidade de análise jurídica da viabilidade de contratação que tem por objeto a **Contratação de empresa especializada em solução de tecnologia da informação, mediante fornecimento de licença de uso de sistema integrado de gestão pública para atender a Prefeitura Municipal de Uruará e Câmara Municipal.** Inicialmente, destacamos que constam nos autos:

- a) Memorando nº 821/2025, com Documento de Formalização da Demanda em anexo - fls. 002 a 005 dos autos;
- b) Justificativa - Fls. 006 a 009;
- c) Estudo Técnico Preliminar - fls. 010 a 015 dos autos;
- d) Termo de Referência – fls. 016 a 022 dos autos;
- e) Declaração de Adequação Orçamentária e Autorização – fls. 023 a 027 dos autos;
- f) Autuação e Portaria de Nomeação da Comissão - fls. 028 a 030;
- g) Documentos da Empresa - fls. 031 a 138 dos autos;
- h) Minuta do Contrato - fls. 139 a 142 dos autos.

Após, vieram os autos para a emissão de Parecer Jurídico.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle interno, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

"Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos



indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica."

Nossa função é apenas apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para resguardar a autoridade assessorada, e a quem competir avaliar uma dimensão real do risco e a necessidade de adotar ou não uma precaução recomendada.

Importante ressaltar que o exame dos atos processuais se restringe aos seus aspectos legais, excluídos aqueles da natureza técnica. Em relação a estes, aplica-se os requisitos imprescindíveis para sua adequação às exigências da administração, observando os requisitos legais impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Por outro lado, vale esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de avaliação jurídica exercer auditorias quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, neste caso, a cada um deles observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por fim, ressaltamos que nossas orientações jurídicas não possuem caráter vinculativo, podendo a autoridade assessorada, dentro da margem de discricionária que é conferida pela lei, adotar ou não as ponderações feitas pela Consultoria Jurídica. Contudo, o seguimento do processo sem a observância dos apontamentos jurídicos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. DOS REQUISITOS DE CONFORMIDADE - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NA HIPÓTESE DO INCISO III, ALÍNEA "C" DO ART. 74 DA LEI 14.133/2021.

3.1.1 - ASPECTOS GERAIS DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS. EXCEPCIONALIDADE.

O inciso XXI do art. 37 da CRFB¹ traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt², nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a

¹ Art. 37; (...) XXI – ressalvados os casos específicos 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.

² Artigo 74 - Licitação inexigível. In: Nova Lei De Licitações Passo A Passo – (comentando Artigo Por Artigo A Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos, Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021). Belo Horizonte: Fórum, 2023. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246/E4713/37103>. Acesso em: 6 jan. 2024. p. 547.



sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73³ e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021⁴.

3.1.2 - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O art. 74 da Lei 14.133/2021 prevê as hipóteses em que a licitação é considerada inexigível. Ou seja, traduz os casos que o legislador entende ser inviável a competição em razão da realidade fática que impossibilita a realização do processo licitatório que atenda ao interesse público ali perseguido.

Como observa Felipe Boselli⁵, a modalidade não se confunde com a dispensa de licitação, na medida em que derivam de fatos geradores diversos:

Enquanto a dispensa de licitação tem como pressuposto fundamentador a previsão legal de uma autorização de não fazer o procedimento licitatório, **a inexigibilidade tem como elemento de definição a inviabilidade prática de se realizar o procedimento licitatório. Em outras palavras, a dispensa deriva de lei enquanto a inexigibilidade deriva da realidade fática.**

Significa que, para alterar uma hipótese de dispensa, seja para criá-la, seja para extingui-la, é necessário haver alteração normativa. De outro lado, a constatação de casos de inexigibilidade é decorrência do mundo real. Não se cria ou se altera os fatos por ato administrativo ou norma legal, eles simplesmente ocorrem e dessa forma devem ser tratados.

Tal inexigibilidade fática que torna inviável a competição, segundo Marçal Justen Filho⁶ pode se dar por quatro formas de eventos, quais sejam, a ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo ou ausência de definição objetiva da prestação. Sobre cada uma delas assim diferencia:

3.1) Ausência de pluralidade de alternativas

A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. Quando existe a única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação é imprestável. (...)

3.2) Ausência de “mercado concorrencial”

Outra hipótese consiste nas características do mercado privado envolvendo o tipo de prestação pretendida pela Administração Pública. **Embora possam existir diferentes alternativas para satisfação do interesse sob tutela estatal, não se configura 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 (...).**

³ Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

⁴ Código Penal. Contratação direta ilegal Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

⁵ Ob. cit. p. 59.

⁶ Ob. cit. p. 960/961.



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 contrato⁷.

Pelo exposto na documentação acostada pela Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Uruará, verifica-se o atendimento dos requisitos descritos.

3.1.3 - SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO.

Marçal Justen Filho diferencia o serviço técnico do serviço técnico especializado na medida em que este **pressupõe que haja capacitação para o exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para o profissional ordinário ou padrão que realize o serviço técnico** (aqueles que envolvam a aplicação de metodologia formal para atingir determinado fim). Nesta hipótese, segundo o doutrinador, *“o especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacidade diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas”⁸*.

Tais características e qualidades diferenciadas que permitam a aplicação de metodologias diferenciadas visando a execução e cumprimento da prestação do serviço, encontram-se devidamente justificadas pela Administração para enquadramento em tal hipótese.

⁷ Reforçando a posição de que a inviabilidade de competição é instituto ligado a problemas fáticos que podem ocorrer e que inviabilizam o procedimento licitatório, Felipe Boselli (Ob. cit. p. 65) aponta ainda para mais uma quinta hipótese decorrente da ausência de tempo para realizar a licitação, quando a contratação tem que ser feita quase que de imediato, sem possibilitar transcorrer por todos os trâmites de um procedimento licitatório.

⁸ Ob. cit. p. 975/976.



3.1.4 - NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL E DA EMPRESA.

Tal serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual deve ser prestado por profissionais ou empresas de notória especialização. O conceito do que é notória especialização é trazido pela própria lei no inciso XIX do seu art. 6º e no §3º do art. 74:

Art. 6º

XIX: Notória especialização: qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

Art. 74

§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.

Como observam Gustavo Justino de Oliveira e Gustavo Henrique Carvalho Schiefler⁹, tal condição exige do gestor público uma motivação profunda e que indique, com a razoabilidade da 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 a comparação com outros para determinar que ele é o mais adequado. Sobre tal alteração, observa Francisco Sérgio Maia Alves¹⁰:

(...) 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**

⁹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Contratação de serviços técnicos especializados por inexigibilidade de licitação pública. Curitiba: Zênite, 2015. p. 103-104 citado por Felipe Boselli (Ob. cit. p. 74).

¹⁰ 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.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



técnico especializado, basta que ele seja um dos reconhecidamente qualificados, em seu campo de atuação.

Todavia, como observa Ronny Charles¹¹, a notória especialização **pode variar de acordo com a localidade da prestação contratual**, sendo que tal relatividade deve ser observada quando da aferição do cumprimento ou não de tais requisitos. Assim, conclui o professor que:

(...) um profissional pode ser reconhecido como notório especialista em uma pequena cidade ou região, embora seu trabalho e sua reputação sejam totalmente desconhecidos em uma grande capital, impedindo que ele seja considerado como notório especialista em uma contratação de amplitude nacional.

Vale observar que a notória especialização **não é extraída da simples opinião do gestor, mas sim 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.

Segundo orientado no Parecer n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia Geral da União, tal notoriedade pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.

Vale a lembrança ainda que o requisito da notória especialização¹² **não se confunde com exclusividade**. Como observa Felipe Boselli¹³, a inviabilidade de competição neste caso não é a falta de competidores e sim, a dificuldade de se estabelecer critérios objetivos de seleção que atendam à necessidade da Administração para atender aquele interesse público. No mesmo sentido, Justen Marçal Filho¹⁴:

(...) Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede o 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 (...). Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento a competição perde o sentido."

Logo, tais parâmetros foram observados nos autos.

¹¹ Ob cit. p. 397.

¹² Para a comprovação de tal notória especialização, o TCU, ainda sob à égide da Lei 8.666/93 já fixou ser necessária que a Administração a comprove através da juntada de documentos hábeis tais como diplomas, certificados de participações em eventos e de cursos ministrados, não cumprindo tal requisito apenas a juntada do currículo do contratado (TCU - Acórdão 658/2010-Plenário, Data da sessão 31/03/2010, Relator ANDRÉ DE CARVALHO e Acórdão 2673/2011-Plenário, Data da sessão 05/10/2011, Relator AROLDI CEDRAZ)

¹³ Ob. cit. p. 75.

¹⁴ Ob. cit. p. 960/961



3.1.5 - NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL DO SERVIÇO A SER PRESTADO.

O serviço técnico prestado, além de especializado, deve ser de natureza predominantemente intelectual. Para Marçal Justen Filho¹⁵ tal condição é aquela que “envolve uma habilidade individual, uma capacidade peculiar, relacionada com potenciais intelectuais personalíssimos” e que permite uma “transformação” do conhecimento teórico em prático.

Tal característica deve ser comprovada e justificada pelo Prefeitura Municipal de Uruará/PA, para fins de contratação com fundamento no art. 74, III, “c” da Lei 14.133/2021.

Tal característica encontra-se evidenciada nos autos.

3.1.6 - COMPROVAÇÃO DE TRATAR-SE DE SERVIÇO TÉCNICO PROFISSIONAL ESPECIALIZADO INDICADO PELA LEI.

Por expressa previsão legal (art. 74, III, alínea “c”) as assessorias ou **consultorias técnicas** e auditorias financeiras ou tributárias são consideradas serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. O caso dos autos enquadra-se em tal hipótese pois, segundo registrado no Estudo Técnico Preliminar da Comissão de Licitação da PMU.

Nessa linha, consta justificativa apresentada pelo Secretário Municipal de Administração, quanto a necessidade do serviço em epígrafe, tanto no Documento de Formalização da Demanda, quanto no Estudo Técnico Preliminar.

Neste cenário, vê-se constar justificativa/comprovação da Administração de tratar-se de serviço técnico profissional especializado indicado pela lei. Logo, atendida a exigência.

3.1.7 - PANORAMA EM RELAÇÃO À LEI 8.666/93 - SINGULARIDADE DO OBJETO.

Como se sabe, o art. 25 da Lei 8.666/93 trazia como requisito para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13 da lei (dentre eles, o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal - inciso VII) a singularidade. Contudo, tal requisito não foi trazido pela Lei 14.133/2021, o que gera na doutrina a dúvida se tal requisito ainda deve ser observado.

Francisco Sérgio Alves Maia¹⁶ entende que o requisito ainda deve ser observado na medida em que é ele que justifica a própria existência da inexigibilidade de licitação, já que sem esse atributo, haveria, em tese, viabilidade de competição, a despeito de sua natureza predominantemente intelectual. Traz como exemplo os casos de contratação de projetos básicos ou executivos referentes a obras civis ordinárias, de fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços com complexidade comum, de treinamento e

¹⁵ Ob. cit. p. 975/976.

¹⁶ Ob. cit. p. 346.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



aperfeiçoamento de pessoal envolvendo assunto corriqueiro, assim como nas demais hipóteses trazidas pela lei, desde que o serviço fosse comum.

No mesmo sentido entende Joel Menezes Niebuhr¹⁷, o qual não só corrobora com a linha de raciocínio de que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação decorre justamente da singularidade do objeto, como também pontua que o TCU ao analisar a previsão do art. 30 da Lei das Estatais (13.303/2016) em previsão praticamente idêntica à do art. 74, III da Lei 14.133/2021, entendeu pela manutenção da exigência da singularidade mesmo sem tal previsão legal¹⁸.

Logo, para tal corrente, entende-se que em que pese a Lei 14.133/2021 não ter trazido como requisito a “natureza singular”, tal condição não eliminou o requisito, devendo-se se avaliar tal requisito.

Contudo, o posicionamento da AGU e de parte relevante da doutrina é no sentido de que a exigência da **singularidade não foi trazida pela nova Lei, motivo pelo qual não pode ser mais exigida.**

Quanto ao raciocínio de que a singularidade é justamente o que inviabiliza a competição, como dito anteriormente, segundo Marçal Justen Filho¹⁹, a inexigibilidade fática que torna inviável a competição pode se dar tanto por ausência de pluralidade de alternativas como ausência de mercado concorrencial ou impossibilidade de julgamento objetivo e até por ausência de definição objetiva da prestação. Neste mesmo sentido, Ronny Charles²⁰.

(...) 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.

A bem da verdade, a singularidade exigida pela Lei 8.666/93 era objeto de muitos embates na doutrina, uma vez que o conceito representa grande margem interpretativa, não se chegando a um consenso sobre sua definição, o que gerava uma situação de insegurança jurídica justamente na hipótese excepcional da regra de licitar. Tal condição, aliás, resultou em constantes questionamentos da legalidade de inexigibilidades de licitação realizadas com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 pelo TCU, o que corrobora a insegurança jurídica.

¹⁷ NIEBUHR, Joel Menezes. A polêmica da singularidade como condição para a inexigibilidade de licitação que visa à contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Blog Zenite. Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitaca-que-visa-a-contratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>. Último acesso em: 06 jan 2024.

¹⁸ Acórdão nº 2.761/2020, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Julg. 14.10.2020.

¹⁹ Ob. cit. p. 960/961.

²⁰ Ob. cit. p. 399.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



Justamente por este contexto, segundo a Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia Geral da União (Parecer n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU), a ausência de critérios objetivos para definir a singularidade do objeto no intuito de conceder maior segurança jurídica aos processos de inexigibilidade de licitação, o legislador, em todas as leis ditadas sobre a matéria nos últimos anos, decidiu excluir a exigência de comprovação da singularidade.

Para tanto, a manifestação da AGU indica que a Lei nº 13.303/16 (Lei das Estatais) também excluiu a exigência de singularidade do serviço nesta hipótese, admitindo a contratação direta desde que o serviço seja técnico especializado e o prestado por profissional de notória especialização.

Posteriormente, a Lei nº 14.039/20 alterou o Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94) e o Decreto-Lei nº 9.295/46 para considerar singulares os serviços de advocacia e contabilidade desde que executado por profissional de notória especialização. Vale dizer, a lei trouxe regra no sentido de que a singularidade decorre automática e diretamente da especialização do profissional.

Justamente neste contexto, foi editada a Lei 14.133/2021 afastando a exigência de que o serviço prestado tenha natureza singular. Sobre o tema, aponta o Parecer 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU que:

24. 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 Charles²¹ 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 Fernandes²²:

Sem dúvida, **o legislador pretendeu resolver polêmicas que proliferaram no âmbito do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas, tomando tempo, consumindo recursos e gerando instabilidade jurídica.** Os textos legais anteriores, sem dúvida, contribuíram para esse quadro. A atual norma ensejará, ainda, divergências de interpretação.

Interpretada literalmente, poderá aperfeiçoar o controle e até os processos de contratação. Por esse motivo, na interpretação desse dispositivo, não devem e não podem ser aproveitados na integralidade os precedentes erigidos com fundamentação na Lei nº 8.666/1993. Alterada a redação da norma em parte essencial, não se pode

²¹ Ob. cit. p. 399.

²² Ob. cit. p. 134.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



tolerar a pretensão de avocar precedentes aplicáveis à norma anterior, reinstituindo palavras ou expressões inexistentes no atual texto legal, como ocorre com a exigência de singularidade para a contratação.

Igualmente, Felipe Boselli²³:

A definição é, sem dúvida, matéria complexa, e o conceito permanece dotado de larga margem interpretativa. Todos os autores mencionados e analisados utilizam de outros conceitos abstratos para definir a singularidade. Não se vislumbra a possibilidade de objetivar esse conceito na doutrina ou na jurisprudência. **Por esta razão, mostra-se bastante positiva a inovação da Lei nº 14.133/2021 ao excluir a expressão singularidade da condição dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**, para enquadrá-los como passíveis de serem contratados por exclusividade.

A repercussão prática disso, como lembra Ronny Charles²⁴, é que:

(...) alguns serviços, **mesmo quando compreendidos como não singulares, como treinamentos**, assessoramento técnicos, patrocínio de causas, entre outros (essa avaliação variava e sempre dependia de uma análise tópica, da situação concreta), **poderão em tese, ser contratados por inexigibilidade, se cumpridos os demais requisitos exigidos pela legislação.**

Contudo, é necessário pontuar que ainda que a Lei 14.133/2021 não exija mais a comprovação da singularidade do objeto, **isso não significa que serão sempre por inexigibilidade** toda e qualquer contratação de serviços que sejam técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual por profissional ou empresa que possuam notória especialização. Isso, pois, o que justifica a inexigibilidade é a **inviabilidade da competição** exigida pelo art. 74, motivo pelo qual sua demonstração é condição *sine qua non* cabendo ao órgão licitante justificar que a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Neste sentido, Marçal Justen Filho²⁵:

29) A Lei 14.133/2021 e a ausência de alusão ao objeto singular A eliminação da exigência de objeto singular, solução consagrada na Lei 14.133/2021, não pode ser interpretada na acepção da viabilidade da contratação por inexigibilidade de licitação de todo e qualquer serviço referido no elenco do inc. III do art. 14 da Lei 14.133/2021.

30) A *prevalência* do *caput* do art. 74

O art. 74 estabelece que a inexigibilidade de licitação se configura nas hipóteses em que houver inviabilidade de competição. O elenco de serviços contemplados no inc. III se constitui em um conjunto de hipóteses, destituído de autonomia normativa própria. **É incabível interpretar a questão dissociando a qualificação geral e ampla do *caput* do art. 74 e reputando que todo e qualquer serviço referido no inciso III poderia ser contratado por inexigibilidade de licitação, sem se cogitar da previsão da inviabilidade de competição.**

Tanto é assim, inclusive, que a Lei 14.133/2021 menciona no §1º do seu art. 36 que para os serviços técnicos especializados de natureza intelectual, os critérios de julgamento

²³ Ob cit. p. 73.

²⁴ Ob. cit. p. 399.

²⁵ Ob. cit. p. 984.



de técnica e preço deverão ser preferencialmente observados, o que corrobora que nem sempre tais serviços autorizam a inexigibilidade. Como lembra Marçal Justen Filho²⁶:

(...) Portanto, a Lei 14.133/2021 alude a duas soluções para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Em um dispositivo prevê a adoção de concorrência por técnica e preço. Em outro contempla a inexigibilidade de licitação. **Evidentemente, a conjugação sistemática dos dois dispositivos é produzida por meio da previsão do caput do art. 74.** O critério para admitir a inexigibilidade de licitação reside na inviabilidade da competição.

Sobre o tema, também concorda Felipe Boselli²⁷

Com a exclusão da expressão “serviço singular”, cabe ao gestor demonstrar a natureza técnica especializada e predominantemente intelectual do serviço. Note-se que, ainda que não exista mais a condição de ser singular, **isso não significa que o caso de inexigibilidade passa a admitir que se contrate objetos ordinários e corriqueiros, que sejam perfeitamente passíveis de seleção da contratada por um regular procedimento licitatório.**

Nesse contexto, entende-se não ser necessária a comprovação da natureza singular do serviço a ser prestado pela empresa ou profissional de notória especialização, desde que observados os demais critérios fixados neste parecer, especialmente quanto à comprovação da confiança que a Administração tem em relação ao prestador de serviço por ela escolhido, lastreada em sua notória especialização, a qual garantirá que a prestação de serviços em prol da Prefeitura Municipal de Uruará será de forma adequada.

Todavia, como alerta Ronny Charles que, à luz da regra da impessoalidade, **não pode** o gestor valer-se apenas do argumento de que a contratação de determinado profissional ou empresa se dá por si só em virtude da “**confiança**” **pessoal da Administração** em determinado profissional, já que tal requisito ou elemento não é trazido pela legislação como autorizador. Alerta, assim, que

(...) o bom conceito e a boa fama do licitante devem ser avaliados de forma impessoal. **A confiança, em relação ao contratado, deve ser lastreada em sua notória especialização e não por convicções pessoais do gestor ou governante.** Enaltecer as convicções pessoais da autoridade contratante, criando uma hipótese de contratação direta não estabelecida pelo legislador, parece, sem dúvida, afrontar a impessoalidade, autorizando privilégios indevidos²⁸.

Para além disso, devem ser observados os requisitos constantes no art. 72 da Lei 14.133/2021, o qual trata dos documentos necessários à instrução do processo de contratação direta, conforme analisado neste parecer. Logo, tal condição deve ser observada.

3.1.8 - RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO E JUSTIFICATIVA DE PREÇO.

Quanto à escolha do contratado, é a justificativa expedida pelo Secretário Municipal de Administração, nos termos abaixo:

²⁶ Ob. cit. p. 985.

²⁷ Ob. cit. p. 74.

²⁸ Ob cit. p. 398.



4. RAZÃO DA ESCOLHA

A escolha recaiu a favor da empresa ASP AUTOMAÇÃO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA, inscrita no CNPJ nº 02.288.268/0001-04, em decorrência da mesma ter a notoriedade e qualificação pertinente ao objeto demandado, visto que apresentou toda a documentação pertinente a sua habilitação, qual seja: (I) constituição empresarial (contrato social atualizado e inscrição no CNPJ) e todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista; (II) atestados de capacidade técnica comprovando possuir larga experiência na prática do mesmo objeto para outros municípios, bem como possui indicação de tê-lo executado com altos padrões de qualidade, adequação e eficiência e (III) capacidade financeira, assim como apresentou proposta comercial compatível com as necessidades deste órgão e com preço totalmente conivente com o valor praticado no mercado.

Sem perder de vista que a contratação de empresa de maior quilate técnico depende do grau de confiabilidade transmitido com o histórico de seu trabalho em outras municipalidades, de modo a tranquilizar a Administração quanto a dispor de serviços de qualidade e com a eficiência necessária para atender, a contento, os relevantes interesses da Secretaria de Educação.

Resta deixar consignado que a empresa ASP AUTOMAÇÃO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA, inscrita no CNPJ nº 02.288.268/0001-04, demonstrou sua habilitação jurídica, qualificação técnica e regularidade fiscal e trabalhista, cumprindo os requisitos e a legalidade da Inexigibilidade de Licitação.

Quanto à justificativa do preço, a Administração informa ter realizado pesquisa de mercado utilizando o comparativo do valor praticado pela contratada com outros órgãos da Administração Pública, chegando a um valor total de **R\$ 156.000,00 (cento e cinquenta e seis mil reais)**. Eis a justificativa:

5. JUSTIFICATIVA DO PREÇO

O valor global de R\$ 156.000,00 (Cento e Cinquenta e Seis Mil Reais), coaduna com o objeto da contratação pretendida pela Secretaria Municipal de Administração, diante da especificidade da contratação pretendida, uma vez que se trata de objeto de natureza técnica, quando comprovado a sua notória especialização, motivo pelo qual torna-se uma tarefa árdua mensurar um valor como referência, restando apenas usar a similaridade de serviços e valores de objetos da mesma natureza contratados por outros órgãos.

Os recursos para o referido pagamento serão provenientes de acordo com a seguinte rubrica orçamentária:

Desta forma, justificou-se que o valor apresentado se encontra dentro do praticado no mercado em outras contratações realizadas pela ASP AUTOMAÇÃO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA, estando, portanto, justificado o preço. Logo, atendida a exigência.

3.1.9 - DO INSTRUMENTO DE CONTRATO OU EQUIVALENTE.

Nos termos do art.95, da Lei nº14.133/2021, o instrumento de contrato é **obrigatório**, podendo a Administração substituí-lo por outro instrumento hábil equivalente (tal como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) nas hipóteses de I - dispensa de licitação em razão de valor; II -



compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor. Como esclarece Ronny Charles²⁹:

“ (...) nas hipóteses de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, em que as obrigações entre as partes restem resolutas com a aquisição e pagamento, independentemente do valor do negócio jurídico, é facultada a substituição do contrato pelos instrumentos hábeis indicados neste artigo; **nas demais espécies de contratações, como obras e serviços, o instrumento contratual torna-se obrigatório naquelas licitações ou contratações diretas que não compreendam dispensa em razão do valor.**

No caso em apreço, por se tratar de *inexigibilidade*, o **instrumento de contrato é obrigatório**, não podendo ser substituído por outros documentos hábeis.

Considerando a necessidade de realização de instrumento de contrato, é necessária a observância do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que define quais as cláusulas essenciais para sua formalização.

4. PUBLICIDADE DO TERMO DO CONTRATO

Conforme art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato ou substitutivos no Portal Nacional de Contratações Públicas.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados no sítio oficial do órgão público na internet contratos firmados e notas de empenho emitidas.

Sem prejuízo das recomendações anteriores e em respeito às resoluções do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, que seja realizada ainda a publicação no mural de licitações do TCM/PA.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Assessoria Jurídica, manifesto-me no sentido de que o Processo Licitatório nº 6.2025-00015 – Inexigibilidade, obedeceu aos ritos determinados pela Carta Magna e Legislação pertinente, estando em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021.

Desta feita, opino que é **juridicamente possível dar prosseguimento à contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, da empresa especializada ASP AUTOMAÇÃO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA**, inscrita no CNPJ nº 02.288.266/0001-04, para contratação de empresa especializada em solução de tecnologia da informação, mediante fornecimento de licença de uso de sistema integrado

²⁹ Ob. cit. p. p. 545/546.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



de gestão pública para atender a Prefeitura Municipal de Uruará e Câmara Municipal, visto que preenchidos os requisitos dispostos no art. 74, III, da Lei nº 14.133/21, tratando-se de assessoria técnica de natureza singular e especializada, bem como porque justificada a escolha do fornecedor e do preço, atendendo aos ditames do art. 72 do referido diploma legal.

Uruará/PA, 21 de março de 2025.

BRUNO FRANCISCO CARDOSO
Procurador Geral do Município
OAB/PA 26.329