

## PARECER JURÍDICO

**CONSULENTE:** Câmara Municipal de Paragominas – PA.

**INTERESSADO:** Vereador Presidente Leonardo Andrade.

**REFERÊNCIA:** Processo Administrativo Eletrônico nº 011/2026-CMP

Para Inexigibilidade de Licitação nº 006/2026 - CMP

- **INEXIGIBILIDADE nº 006/26:**

- **Objeto:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA: REALIZAR DIAGNÓSTICO E LEVANTAMENTO DOS PROBLEMAS ATUAIS EM RELAÇÃO À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA; COLETAR, REVISAR E PUBLICAR MATERIAIS E DOCUMENTOS EXIGIDOS POR LEI E INSTRUMENTO NORMATIVO; BEM COMO FAZER A EMISSÃO DE RELATÓRIOS DE ACOMPANHAMENTO.

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI 14.133/21. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NA FORMA ELETRÔNICA. ART. 74, III, “c”. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

### **I – RELATÓRIO**

Cuida-se de consulta formulada pela Comissão de licitação, para análise e posterior parecer jurídico sobre as fases internas do processo de Inexigibilidade objetivando a contratação de assessoria técnica em transparência na administração pública com a realização de diagnóstico e levantamento dos problemas na gestão pública.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:



- a) DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA;
- b) ANÁLISE PRELIMINAR E PRESIFICAÇÃO;
- c) ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR;
- d) TERMO DE REFERÊNCIA;
- e) AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE;
- f) DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA;
- g) PORTARIA DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO;
- h) AUTUAÇÃO
- i) RELATÓRIO DE INEXIGIBILIDADE;
- j) JUSTIFICATIVA;
- k) E OUTROS ANALISADOS.

Insta salientar que a análise dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

É o sucinto relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **II.1 – ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, cabe registrar que a licitação consiste em um procedimento administrativo em que, respeitados os princípios que regem a Administração Pública, em especial a igualdade entre os participantes (isonomia), deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com as entidades governamentais.

A adoção de licitação prévia à celebração de contratos de obras, serviço compras e alienações pela Administração Pública é regra geral em nosso ordenamento jurídico, imposta diretamente pela Constituição Federal (art. 37, XXI), senão vejamos:

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.

Ademais, a contratação de serviços técnicos especializados de natureza de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias encontra previsão expressa no art. 74,

III, alínea “c” da Lei 14.133/2021 que dispõe sobre a inexigibilidade, em razão da inviabilidade de competição.

De acordo com o dispositivo:

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

*III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:*

*a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;*

*b) pareceres, perícias e avaliações em geral;*

***c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;***

*d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;*

*e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;*

*f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*

*[...]*

Nota-se que foram mantidos de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos:

1) a caracterização do serviço como técnico especializado; e 2) a notoriedade que se pretende contratar.

MARÇAL JUSTEN FILHO afirma que uma das formas de identificar a notoriedade, é através do reconhecimento por parte da comunidade profissional de um determinado setor, nos seguintes termos:

*A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade profissional. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. (...) Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, P. 503) (grifo nosso)*

O TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, assevera que as experiências anteriores devem ser admitidas como comprovação da especialização, pois tal assessoria e consultoria exigem-se experiência profissional adequada, então vejamos:

*(...) nas próximas licitações, ao analisar a especialização de profissionais, a instituição admita a comprovação por meio de experiências anteriores devidamente documentadas(...) Acórdão 1452/2004 Plenário Rel. Min. Benjamin Zymler.*

Importante frisar que os documentos que instruíram o processo de inexigibilidade, são mais que suficientes para demonstrar que a assessoria e consultoria é necessária e se encaixa em todos os requisitos previstos em lei, principalmente pelo princípio da publicidade e transparência no serviço público.

HELY LOPES MEIRELLES afirma que serviços técnicos especializados

*(...) são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional, exigida para os serviços técnicos profissionais em geral, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. MEIRELLES. Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 285. (Jacoby Fernandes. J. U. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação. 10 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.p. 523)*

MARÇAL JUSTEN FILHO explica que

*A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, (...) tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 502).*

Na decisão nº 439/98, a Corte de Contas da União assentou que o notório especialista não precisa ser famoso, bastando atender os requisitos previstos em lei:

*“...a Lei não exige que o notório especialista seja famoso ou reconhecido pela opinião pública. De acordo com o texto legal, o conceito do profissional, no campo de sua especialidade, decorre de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades. Citamos novamente Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: ‘A Reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva’ (in contratação Direta sem Licitação, pag. 316).” (grifo nosso)*

No tocante a notória especialização, a jurisprudência também é cristalina:

*A notória especialização far-se-á dentre os profissionais, através da evidência objetiva da especialização, ou seja, a notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito de um certo setor da comunidade de profissionais especializados. (TJSC. Apelação Cível n. 2005.035251-9/000000, 4ª. Câmara de Direito Público. Rel. Jânio Machado. Decisão de 15.12.2008)*

Através do Acórdão sob 391/2024 Plenário, o Plenário do TCU confirmou a possibilidade de contratar advogado por inexigibilidade.



*Licitação. Inexigibilidade de licitação. Serviços advocatícios. Justificativa. advocatícios. Preço de mercado. Honorários*

*Na contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, é necessário que a Administração demonstre, previamente, que os honorários ajustados se encontram dentro de faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmem objetividade à análise, a exemplo da comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos com objeto análogo.*

**Acórdão 391/2024 Plenário.**

Neste sentido, a notória especialização gerou a confiança ao gestor, que conseguiu inferir e reconhecer que a experiência da empresa na assessoria em questão é essencial à plena satisfação do objeto, pois, tratará de assuntos específicos da transparência na administração pública nos termos do Art. 74, III, alínea “c” da Lei 14.133/2021.

Quanto a escolha da assessoria para os serviços contidos no objeto em tela, cabe a Administração diante de sua autonomia e poder discricionário, escolher em virtude da natureza do objeto, a assessoria que lhe transmita segurança, permitindo inferir que o seu conteúdo é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato e ao desempenho das atividades por ela exercida.

O STF já se posicionou favoravelmente sobre o elemento confiança como critério de escolha. Confiança que não pode ser arbitrária, mas decorrente da notória especialização demonstrada pelo profissional a ser contratado.

***Voto do Min. Eros Roberto Grau***

*“Serviços técnicos profissionais especializados: são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização do contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em que deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do ‘trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’ (conforme o § 1º. do art. 25 da Lei 8.666/93) (Min. Eros Grau, AP 348)*

O TCU decidiu alterar a súmula de sua jurisprudência para nela inserir o elemento confiança. A confiança, neste caso, é decorrente da terminologia “inferir” prevista no § 3º. do art. 74 da Lei 8.666/93.

**SÚMULA Nº.39 – TCU.** *A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação*

*inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.*

A discricionariedade para escolha do profissional na inexigibilidade é amplamente aceita, conforme entendimentos jurisprudenciais.

*Portanto, para a contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei 8.666/93 sem a respectiva licitação, é necessário que sejam de natureza singular e **exijam a contratação de profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa.** Não obstante seja certo que a recorrida detenha tais requisitos, não é a única, havendo tantos outros igualmente hábeis. (STJ. REsp nº 488.842/SP – 2002/0163048-3, 2ª Turma. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Julg. 17.04.2008).*

*III- Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da Lei 8666/93: falta de justa causa para ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia.*

*1. A presença dos requisitos de notória especialização e **confiança**, ao lado do relevo de trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade de licitação para a contratação dos serviços de advocacia.*

*2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão. (L 8.906/94, art. 34, inc. IV; e Código de Ética e Disciplina na OAB/1995, art. 7º.) STF HC 86.198-9/PR. Min. Sepúlveda Pertence. DF, 29 jun. 2007.*

*3.*

O TCU tratou do poder discricionário do gestor para escolha do profissional na Decisão 565/1995 – TC 010.578/95-1.

*(...) após examinar esse ângulo da questão, julgo oportuno reafirmar minha convicção, já antes manifestada por vezes neste Plenário e acima reiterada, sobre a necessidade de respeitar e preservar o campo da ação discricionária que a lei explicitamente outorga ao administrador, sob pena de inviabilizar-se a gestão das entidades públicas.*

A respeito do tema, o insigne jurista JOEL DE MENEZES NIEBUHR assevera:

*Nesse processo discricionário, o agente administrativo encontra amplo espaço de liberdade para escolher aquele especialista que reputa o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p 163.*

MARÇAL JUSTEN FILHO se posiciona no sentido de que deve ser respeitado o poder discricionário

*É o mesmo tipo de juízo que alicerça a exigência do requisito de capacitação técnica: confia-se em que o sujeito desempenhará bem uma função no futuro porque já o fez no passado. Porém, haverá sempre margem final para ato volitivo. A Administração escolherá um dentre diversos sujeitos e o fará segundo escolha de vontade. Atinge-se a hipótese de discricionariedade, tal como conhecida no âmbito geral do Direito Administrativo. Considera-se, por exemplo, o caso de contratação de advogado de prestígio para defesa do Estado*



em processo judicial de grande relevo. A observância da isonomia não significa considerar todos os advogados inscritos na OAB em igualdade de condições e selecionar um deles por sorteio. Isso induziria, possivelmente, a ato inválido por infração ao dever estatal de promover a realização dos interesses sob sua tutela: a Administração contrataria possivelmente, advogado destituído dos requisitos necessários para defesa satisfatória do interesse estatal. Ou seja, terão de ser tratados igualmente aqueles que estão em situação igual. No exemplo, somente podem ser contratados os advogados com reputação profissional, experiência e conhecimento compatíveis com a dimensão e complexidade da demanda. Não se produz licitação, dentre outros motivos, por ausência de viabilidade de julgamento objetivo. Logo, não se poderia reprovar a escolha fundada em critério de confiança pessoal do administrador. Não é possível que o mesmo fundamento que conduz à inexigibilidade seja invocado como causa de invalidade de contratação direta. A Administração poderia escolher um advogado dentre aqueles que preenchessem os requisitos de experiência, notório saber, etc. **O processo de escolha de um dentre diversos sujeitos será permeado por juízos de preferência. Será decisão discricionária, o que não caracterizará ofensa ao princípio da isonomia.** Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os indivíduos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notória saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, **a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.** JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 25 e 26.

O Tribunal de Contas da União, com base no relato do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, no processo TC 010.578/95-1(Ata nº 49/95-Plenário), entendeu:

*“...para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente 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 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 específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.”*



Em síntese, a documentação acostada a estes autos revela que o processo foi devidamente instruído e autuado observando as exigências fixadas no art. 72 da Lei 14.133/2021, neste sentido, toda a fase preparatória e seus documentos obrigatórios estão representados processualmente conforme análise desta assessoria jurídica.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, e em razão dos argumentos acima exarados, baseados à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, **OPINAMOS FAVORAVELMENTE** a inexigibilidade de licitação no custo apresentado de R\$ 28.980,00 (vinte e oito mil e novecentos e oitenta reais), tudo em conformidade com aquilo que estabelece o art. 74, inciso III, alínea “c” da Lei nº 14.133/2021, visto à necessidade de se atender o interesse público envolvido.

Este é o parecer.

Paragominas/PA, 24 de março de 2026.

---

**AUGUSTO R. N. PRAXEDES**

Assessor jurídico

**OAB/PA 26.647**