

PARECER JURÍDICO-2025/PMJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 015/2025

INEXIGIBILIDADE: 008/2025

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Administração

I – Relatório.

Trata-se de análise quanto a possibilidade de contratação de serviço de Engenharia Civil – pessoa jurídica - por contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

No caso se trata de contratação de empresa especializada para prestar Assessoria Técnica remota, Projetos e Medições na área de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanização, Fiscalização de Obras e Acompanhamento de Serviços Executados de Alta Complexidade no Município Sede e áreas indígenas e garimpeiras, com a coordenação de atividades de planejamento de obras a serem executadas de acordo com plano plurianual e lei orçamentária, e distribuição de atividades necessárias ao setor de engenharia para as diversas Secretarias e Fundos Municipais por Execução Direta e Indireta.

Importante ressaltar que a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório, conforme preconiza o art. 37, inciso XXI da CF/88 e o art. 12º da Lei nº 14.133/24.

Este poder-dever funda-se em dois aspectos basilares, primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Do exposto, chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais: i) primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual lhe é mais vantajosa, isto é, para o interesse público; ii) De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame (discricionariedade), com pessoas físicas e/ou com pessoas jurídicas detentoras de notória especialização, à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 74, III, letra "f", da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

É o breve relatório.

2. Fundamentação

2.1. Da contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso II, letra “c” da Lei Federal n. 14.133/2021

A licitação, como se sabe, é obrigatória. Porém, a CF excepciona nas seguintes hipóteses:

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:

(...)

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.

Quando das contratações pela Administração pública, em atendimento aos princípios que a regem, deve se obedecer aos critérios estabelecidos em toda ordem legal de nosso país.

Porém, nossa Constituição também traz algumas exceções à essa regra, onde autoriza a legislação infra-constitucional a, diante de tais casos específicos, obstar o prévio procedimento licitatório. Diante de tal autorizativo, a lei 14.133/2021 trouxe em seu bojo os arts. 74 e 75, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

Para Hely Lopes Meirelles, a inexigibilidade de licitação decorre, “da impossibilidade jurídica de competição entre contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração”.

Nesse aspecto, a inexigibilidade de licitação está prevista no art. 74, inciso III, letra “d”, da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

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:

(..)

d. fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços:

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 do especialista que se pretende contratar.

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles:

são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão.

O parágrafo 3º do referido art. 74 assim complementa:

§ 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.

É importante notar que as hipóteses do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 2021, não dizem respeito a situações em que serviços são prestados com exclusividade por determinada empresa ou indivíduo. Para estas hipóteses, a inexigibilidade de licitação já está contemplada no inciso I do art. 74.

No caso do inciso III do art. 74, portanto, não há que se falar em fornecedor exclusivo, já que o serviço pode ser realizado por mais de um profissional ou empresa. A justificativa para a não realização de licitação pública nestas situações se baseia na falta de padrões objetivos para comparar as ofertas, já que o serviço pretendido possui um matiz pessoal e subjetivo. Ou seja, um grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

Por outro lado, observa-se que foi suprimida a expressão "de natureza singular" do novo texto legal. Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado, como requisito contratação direta por inexigibilidade de licitação.

No entanto, não é isso que prevalece e, autores renomados e o Tribunal de Contas da União são enfáticos ao prescrever que o requisito singularidade é inerente à inexigibilidade.

O posicionamento é respaldado em precedente do Tribunal de Contas da União que analisou dispositivo similar da Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais). O art. 30, inciso II, da referida lei também trata da contratação direta de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem prever expressamente a necessidade de natureza singular do objeto, como está previsto na Lei n. 8.666/1993. Mesmo assim, o Tribunal de Contas da União apontou

a singularidade do serviço como um dos requisitos para a contratação direta fundamentada nesse artigo.

Nesse contexto, na inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização, no âmbito da Lei n. 14.133/2021, também deve haver singularidade, a qual se verifica pelo preenchimento das seguintes circunstâncias:

- 1) os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;
- 2) os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e
- 3) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

É importante notar, portanto, que há 04 (quatro) requisitos para que seja possível a contratação por inexigibilidade de licitação nesta hipótese:

- a) que seja um serviço técnico profissional especializado, de natureza predominantemente intelectual, indicado no art. 74, III, da Lei nº 14.133, de 2021;
- b) que a Administração comprove a notória especialização da empresa ou profissional;
- c) que seja demonstrada a existência de demanda específica e peculiar da Administração, que condicione a exigência da contratação;
- d) que seja demonstrada a presença de circunstâncias específicas e diferenciadas que tornem inviável a competição.

Em relação ao primeiro requisito, qual seja, a configuração do serviço como técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, entende-se que não haverá maiores problemas, pois a demanda em análise trata precisamente da contratação de serviços de engenharia, o qual é indicado expressamente na alínea "f" do inciso III. Desse modo, em relação a este requisito, bastará à Administração declarar no processo, expressamente, que o fundamento da inexigibilidade de licitação reside no art. 74, inciso III, "d", da Lei nº 14.133, de 2021, atestando e comprovando no processo que o serviço que se pretende contratar, prestado por determinada empresa ou profissional, é de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

No que concerne à notória especialização, o artigo 74, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, como visto acima, tratou de estabelecer parâmetros para sua configuração, reduzindo, de certa forma, a margem de discricionariedade do administrador. Assim, considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No que tange aos conceitos de "especialização", e "notoriedade", convém apresentar a lição de Marçal Justen Filho, que oferece elementos para a adequada compreensão da exigência legal:

A especialização

A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade.

Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, 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.

Não há como circunscrever exaustivamente as evidências da capacitação objetiva do contratado para prestar o serviço.

O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como da profissão exercitada. O que não se dispensa é a evidência objetiva da especialização e qualificação do escolhido. Evidência objetiva significa a existência de manifestações reais que transcendam à simples vontade ou conhecimento do agente administrativo responsável pela contratação. O elenco do § 1º é meramente exemplificativo e deverá ser interpretado em função das circunstâncias de cada caso.

A) A notoriedade

A notoriedade significa 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 basta a Administração reputar que o sujeito apresenta qualificação, pois é necessário que esse juízo seja exercitado pela comunidade profissional. Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça o contratado como um sujeito dotado de requisitos de especialização. (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.13/2021. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2021).

Assim, o que tornará inexigível a licitação é a demonstração de que há, em razão dessa notória especialização, um maior grau de confiança em determinada empresa ou profissional, dentre aqueles que atuam no mesmo ramo, ainda que existam outros fornecedores no mercado também detentores de especialização. Perceba-se, portanto, que há um inevitável grau de subjetivismo na justificativa da contratação direta, e justamente por isso, é essencial que a motivação da escolha do fornecedor seja robustamente explicitada no processo, de modo a deixar evidentes os motivos pelos quais, na visão do gestor, determinada empresa ou profissional é o mais adequado à satisfação da necessidade da Administração. Ressalte-se, entretanto, que a justificativa do gestor não deve se basear em critérios puramente íntimos e subjetivos, pois é necessário evidenciar que a escolha do profissional ou empresa decorre de sua comprovada e notória especialização, circunstâncias que o tornam diferenciado e reconhecidamente adequado para o objeto pretendido.

Em relação ao terceiro requisito, concernente à demonstração de uma demanda específica da Administração, cabe enfatizar que a contratação direta, nas hipóteses do inciso III do art.

74, somente é autorizada na medida em que se preste ao atendimento de necessidades da Administração. Somente se concebe a viabilidade de uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, nestas hipóteses, se a notória especialização da empresa ou profissional for condição para o atendimento satisfatório de uma demanda diferenciada da Administração. Não por outro motivo, o § 3º do art. 74, acima transcrito, quando exige a qualificação especial da notória especialização, o faz no pressuposto de que o trabalho da empresa ou profissional assim qualificados é "essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

E mais do que isso, partindo agora para o último requisito, é necessário que seja demonstrada a presença de circunstâncias que tornem inviável a competição. Essas circunstâncias devem evidenciar que a seleção do fornecedor para o tipo de serviço almejado não seria passível de ser medida e qualificada com base em critérios objetivos num certame.

B) Singularidade do serviço de engenheiro.

Quanto a este requisito, muitos entendem a supressão dele quando da entrada em vigor da lei 14.133/2021, porém ainda há discussão e sobre isso discorreremos aqui. Começando com a juntada de jurisprudência do STJ:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021. CARÁTER INTELECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos.
2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021).
3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta.
4. Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado.
5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de engenheiro externo para a prestação de serviço específico para o ente público.
6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993.

7. Agravo regimental desprovido. (STJ – AgRg no HC 669.347/SP, Rel. Ministro JESUÍNO RISSATO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJDF), Rel. p/ Acórdão Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, QUINTA TURMA, julgado em 13/12/2021, DJe 14/02/2022)

No caso sob análise, os serviços de engenharia são, por sua natureza, técnicos e singulares.

De mais a mais, no presente caso a Administração julga, conforme Termo de Referência em apenso, que não há como aferir/comparar por meio de regular processo licitatório trabalho de natureza intelectual, como é o caso do serviço de engenharia, uma vez que trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, e são técnicos, por força de lei, de onde resulta forte a inviabilidade de competição, a que se refere o caput, do art. 74, parágrafo 3º, “d” da LLC. Pois, a singularidade dos serviços prestados pelo engenheiro consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

A **singularidade dos serviços prestados pelo Engenheiro** consiste em seus conhecimentos individuais, e de seus membros no caso das sociedades de Engenheiros, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços de engenharia que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência do advogado e liberdade na prestação de serviços.

De mais a mais, os serviços de engenharia são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Neste sentido caminha a doutrina de Vera Lúcia Machado D’Ávila assim expressa:

“Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação (In: DI PIETRO, 1994, p. 65).”

Além da lei, a natureza singular dos serviços prestados pelo engenheiro é ainda vinculada à **relação de confiança** entre o Gestor Público responsável legal pelo órgão contratante e o engenheiro responsável pela prestação dos serviços demandados. Relação esta que não pode ser determinada por critérios outros que não o subjetivo calcado na relação de confiança.

Forte que se trata de serviço técnico e singular, por força de lei e da relação de confiança. Resta ainda a comprovação da notória especialização.

3. Parecer Jurídico

O inciso III, do artigo 72 da Lei 14.133/2021 faz alusão à instrução do processo de contratação direta, por inexistência, também a parecer jurídico e pareceres técnicos.

Neste caso, a contratação perfaz um valor superior, sendo necessário o Parecer.

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa."

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada de declaração orçamentária.

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade. Tais quesitos, segundo os quatro incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

Os autos foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa.

O artigo 72, VI e VII, da Lei n.º 14.133/2021 estabelecem a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

O artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, providenciada devidamente adotada pelo Prefeito Municipal.

Alerta-se também para a necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da exigência inserta no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina que "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".

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei n.º 14.133/2021 que assim dispõe:

"Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação; II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta."

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, §único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

Tratando-se da **MEGACONS ENGENHARIA LTDA**, percebe-se tratar de Engenheira que preenche de forma completa os requisitos necessários à presente contratação. Sua farta experiência

permite a esta Assessoria entender que transborda motivos para assumir tão honrosa função, sem qualquer mácula impeditiva.

II – DO INSTRUMENTO DE CONTRATO OU EQUIPARÁVEL

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 Charles 4:

“ (...) 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.

Estando presentes todos os requisitos necessários, entende-se por atendidas as exigências legais para a continuidade de contratação.

- CONCLUSÃO:

Diante do exposto opina-se pela **legalidade** da contratação por inexigibilidade de licitação da empresa **MEGACONS ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ nº 58.515.855-35**, com fundamento art. 74, III, da Lei nº 14.133/21, conforme documentação em apenso aos autos.

É o Parecer.

S. M. J.

Jacareacanga, 05 de fevereiro de 2025.

EUTHICIANO MENDES MUNIZ
Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Jacareacanga
OAB/PA 12.665 B