

PARECER JURÍDICO



INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 027/2025-PMI-INEX

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1.590/2025

ASSUNTO: Contratação de empresa serviços de manutenção, suporte e implantação de ferramentas web responsiva integrada mediante licença de uso, com hospedagem em nuvens para realizar a gestão de protocolos e processos públicos; o licenciamento ambiental, sanitário, urbanístico e de localização e funcionamento de atividades econômicas; e a gestão fazendária municipal, com interoperabilidade de dados entre plataformas públicas e privadas mediante tecnologia de *application programming interface*, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Fianças.

I - SÍNTESE DOS FATOS:

Trata-se de consulta encaminhada pela Agente de Contratação à esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico concernente à legalidade do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 027/2025-PMI-INEX para contratação do objeto ora mencionado, fundamentado com base legal no artigo 74, inciso III, alínea c, §3 da Lei 14.133/21 e suas posteriores alterações, bem como da minuta do futuro Contrato Administrativo.

Consta nos presentes autos: documento de formalização da demanda; estudo técnico preliminar; mapa de risco; proposta comercial; documentos da empresa; dotação orçamentária; autorização do prefeito; acervo técnico dos profissionais da empresa; Termo de Referência; ato de designação da agente de contratação; autuação; justificativa da contratação; minuta do contrato.

É a breve síntese, passamos para a análise.

II - DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

Especificados os documentos juntados, passamos a análise jurídica do caso em tela, ressaltando que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, podendo o

administrador público entender de modo diverso.

Desse modo o Parecer tem o escopo de assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos a serem praticados.

O dirigente de um órgão possui o comando da máquina administrativa e deve ser ciente e se responsabilizar por todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas, ou seja, o administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura, ao contrário, deve adotar uma postura ativa no comando das decisões, e mais ainda nas licitações e contratações públicas, devendo atuar cautelosamente, uma vez que está obrigado a atender os princípios fundamentais da administração pública.

Cumpre anotar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377).

Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo, que submetemos à apreciação superior.

III – DA ANÁLISE

III.II – DO ETP

1. Exigência Legal do ETP

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, toda contratação pública deve ser precedida de planejamento, sendo o ETP documento obrigatório.

O presente ETP atende ao disposto no referido artigo, bem como ao art. 20 da Lei nº 14.133/21, por contemplar:

- Identificação da necessidade da contratação;
- Definição do problema a ser solucionado;
- Levantamento de soluções possíveis;
- Justificativa da solução escolhida;
- Estimativa de custos.

2. Necessidade da Contratação

- O documento demonstra que a administração municipal enfrenta:
- Burocracia excessiva e baixa integração de sistemas;
- Dificuldade de acesso dos contribuintes aos serviços fiscais;
- Ineficiência na fiscalização e arrecadação de tributos;
- Defasagem tecnológica e administrativa.

A contratação de solução digital integrada é, portanto, necessária e oportuna, alinhada ao interesse público.

3. Alternativas Avaliadas

Foram consideradas duas possibilidades:

- Sistema próprio, com elevado custo de desenvolvimento e manutenção;
- Solução SaaS (Software como Serviço), com menor custo inicial, implantação rápida e suporte contínuo.

Optou-se pela segunda alternativa, justificando-se técnica e economicamente a escolha, em conformidade com o art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/21.

4. Justificativa de Inexigibilidade de Parcelamento

A administração demonstrou que a contratação não pode ser fracionada, pois:

- Necessita de solução única e integrada;
- O fracionamento traria riscos de incompatibilidade e perda de eficiência;
- A solução integrada garante maior economicidade e uniformidade na gestão.
- Assim, a motivação está em consonância com o art. 23, §2º da Lei nº 14.133/21.

5. Estimativa de Valor

A contratação foi estimada em R\$ 408.000,00 anuais, incluindo licenciamento, suporte e manutenção, com base em pesquisas de mercado.

A estimativa observa o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/21 e apresenta parâmetros de razoabilidade.

6. Resultados Esperados



O ETP elenca ganhos como:

- Redução de custos operacionais;
- Maior eficiência na arrecadação e fiscalização;
- Melhoria na utilização de recursos humanos;
- Transparência e agilidade nos serviços digitais.

Tais resultados estão em consonância com os princípios constitucionais da eficiência, economicidade e publicidade (art. 37 da CF/88).

7. Providências Administrativas

O documento prevê medidas preparatórias, como capacitação de servidores, plano de transição, segurança da informação e designação de responsáveis pela fiscalização.

Isso atende aos princípios de governança e gestão de riscos contratuais previstos na Lei nº 14.133/21.

III.II – DA INEXIGIBILIDADE

Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos e/ou requisitos eminentemente jurídicos do presente processo de inexigibilidade.

Desse raciocínio extrai-se primeiramente quanto a obrigatoriedade do procedimento licitatório que decorre de mandamento constitucional previsto no artigo 37, inciso XXI da Magna Carta/88. Contudo, a não realização de licitação, também pelo dispositivo constitucional ora citado, pode acontecer, mediante casos ressalvados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

Salientamos ainda o disposto no artigo 11, da Lei nº 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Vantajosidade não se confunde

com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133 de 2021, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

A norma esculpida no art. 74, III da Lei nº 14.133 de 2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual.

Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de capacitação em fiscalização tributária, vejamos:

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:

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

Desse modo, analisando os autos tem-se comprovada a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.

Assim, no art. 74 da Lei nº 14.133/2021 do novo estatuto licitatório, o legislador traz um rol exemplificativo de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo

ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo legal.

6

III.III – DOS SERVIÇOS TÉCNICOS DE NATUREZA SINGULAR

Com efeito, a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, assessoria e apoio administrativo na área de gestão pública, seja por meio de profissional pessoa física, ou mesmo pessoa jurídica, reveste-se de singularidade na medida em que exige do profissional argúcia e desenvoltura em seu mister, para não levar à bancarrota a atividade desenvolvida pelo administrador público, que por tal motivo deve depositar confiança especial naquele contratado.

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

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

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

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

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

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

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

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

III.IV – Da Notória Especialização

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

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

[...]

§3º: 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 quase unânime que o conceito de notória especialização traz em si mesmo certa propensão à ambiguidade. Tem-se embutido aí, para alguns, a característica de exclusividade. A ser verdade isso, seria redundante o inciso III do art. 74 da referida Lei. Neste particular, corrobora a sempre veiculada jurisprudência do TCU quanto ao assunto, calçada no destacado voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95,

parcialmente transcrito a seguir:

8

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

Quanto a necessidade de se demonstrar a singularidade trazemos, ainda, a decisão da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União – AGU, através do Parecer n.º 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU, que entendeu pela “desnecessidade da singularidade para contratação do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021”, cuja ementa transcreve-se abaixo:

EMENTA: LEI 14.133, DE 2021. ART. 74, III. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REQUISITOS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO.

Não se fala, em singularidade do serviço na medida que tantos outros profissionais poderiam prestá-lo, mas na exigência de comprovação de que, por força da confiança depositada em determinado prestador de serviço, apenas ele está apto a atender os anseios do ente público.

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

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

competição entre eles encontraria óbices práticos, estratégicos e quiçá legais.

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

IV – CONCLUSÃO

Cumprе salientar que esta Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

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

É o parecer, salvo melhor juízo.

Igarapé-Miri/PA, 11 de setembro de 2025.

Sylber Roberto da Silva de Lima

Assessor Jurídico