



**ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO  
ASSESSORIA JURÍDICA**

---

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL**

**Ementa: Consulta jurídica. Administrativo. Licitação e contratos. Padronização administrativa. Parecer Referencial. Contratação direta por inexigibilidade. Nova lei de Licitações e Contratos. Pessoas físicas e pessoas jurídicas detentoras de notória especialização (art. 74, III, "b", e § 3º da Lei n. 14.133/2021).**

Trata-se de pedido de análise jurídica (consulta) requerida a fim de ser emitido Parecer Referencial acerca da contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, de serviços de natureza técnica especializada, 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 "b", da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

É o breve relatório.

**Fundamentação**

O Parecer Referencial foi instituído como uma forma de conferir celeridade aos serviços administrativos, nesse sentido, vale notar a regra estatuída no art. 25, §1º, da Lei n. 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - que positivou uma prática já estabelecida há algum tempo pelas administrações públicas, verbis:



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

**“sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes”.**

Especificamente sobre o controle prévio de legalidade da contratação a ser efetivado pelo órgão de assessoramento jurídico, enuncia o art. 53, § 5º, da novel legislação:

**“É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico”.**

Apresentadas essas considerações iniciais, e presentes os requisitos necessários para fins de elaboração de Parecer Referencial, passa-se à análise do mérito propriamente dito.

**Da caracterização da hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, letra “b” da Lei Federal n. 14.133/2021**

Sobre a obrigatoriedade de licitação, o art. 37, XXI, da CF/88 estabelece:

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:



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

(...) 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.

Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração.

Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88. Parecer Jurídico 904 (1543684) SEI 23.6.000004864-3 / pg. 3 No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração.

Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação. A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo. 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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

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.

A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado. No que interessa por ora, objetiva-se a elaboração de Parecer Referencial que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, letra “c”, 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:

(...)

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

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. Nesse intento, o parágrafo 3º do referido art. 74 assim dispõe: § 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”.

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. Sobre essa questão, vale citar o artigo de Joel Menezes Niebuhr, no qual o autor detalha a referida controvérsia:

“Armou-se uma bela controvérsia em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Sucede que o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exige, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua vez, o inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, também literalmente, exige apenas que o serviço seja



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não menciona a expressão singular nem algo do gênero.”

O dispositivo da nova Lei, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular. O mesmo ocorreu, é bom lembrar, com o inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, que trata da hipótese equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais, cujo teor não prescreve expressamente a singularidade como condição para a inexigibilidade, bastando que o contratado seja notório especialista e que o serviço seja técnico especializado.

A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade.

Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”. Alerta Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sobre a correlação entre a notória especialização e o serviço singular objeto do procedimento:

“Com esse raciocínio, afasta-se a possibilidade de contratar notórios profissionais para a execução de qualquer objeto, exigindo-se a especialização precisamente no ponto em que o serviço vai distinguir-se dos demais.”

Nesse contexto, na inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

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. Outro requisito também mantido na Lei n. 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido. O conceito lançado no § 1º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 com uma pequena modificação, mas ainda se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A modificação foi a substituição do vocábulo "indiscutivelmente" por "reconhecidamente" e não traz reflexos práticos significativos para a análise tratada neste parecer.

Portanto, no âmbito da Lei n. 14.133/2021 também deve ser avaliado: 1) se as pessoas, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade pública. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e 2) se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.

Inicialmente, quanto ao conceito de "notória especialização", há uma parcela que demanda comprovação e uma que necessita de declaração/atesto, mas que não é comprovável. É possível, e necessário, que se comprove nos autos a



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIÇÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

especialização da empresa contratada, consubstanciada em sua experiência, formação dos professores/palestrantes, estudos publicados, eventuais prêmios recebidos etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar-se de profissional ou empresa "especializada". O conceito lançado no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A notoriedade, entretanto, não é passível de comprovação, pois não é algo capturável documentalmente, sendo a principal razão pela qual a competição é inviável. Uma pessoa possui notória especialização quando ela se diferencia das demais na visão do público-alvo, da comunidade especializada respectiva, formada pelos potenciais provedores e consumidores do serviço em questão, localmente quando essa circunstância for relevante.

Por se tratar de uma percepção social, não é possível traduzi-la por documentos: incumbirá à Administração comprovar a especialização em si e tal comprovação também servirá de indicativo a subsidiar declaração de notoriedade a ser feita também pela própria Administração. Já no que concerne à "singularidade do serviço", na verdade tal característica incide sobre a demanda da administração e não sobre o serviço em abstrato.

Saliente-se que a singularidade não é do profissional, mas sim do serviço que ele presta. Há relevância em se demonstrar a compatibilidade da formação do profissional contratado em relação à demanda da Administração, mas será mais importante demonstrar tal adequação em relação ao conteúdo programático do curso específico oferecido, já que este que será o serviço em si prestado. De nada adianta, por exemplo, a contratação de um palestrante competente se a temática da palestra não atende a demanda da Administração. Ainda, interpretando a norma paradigma contida na Lei Federal 8.666/93 (art. 25, inciso II c/c art. 13, inciso VI), o Tribunal de Contas da União editou as seguintes súmulas: SÚMULA N° 039



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos 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 11, da Lei no 8.666/1993. SÚMULA N° 252 A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n° 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Assim, deve ser avaliado: 1) se as pessoas, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e 2) se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.

Em resumo, deverá ser demonstrado que o serviço a ser contratado deve ser caracterizado como de natureza predominantemente intelectual. Feito isso, deve-se demonstrar que este serviço não comporta comparação objetiva de propostas. E, por fim, que a escolha do executor recaiu em um profissional ou empresa de notória especialização.

Nos termos do art. 74, § 4º, da Lei n. 14.133/2021, nas contratações com fundamento no inciso III é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. Especificamente sobre a pesquisa de preços para esse tipo de



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 no tocante às contratações diretas por inexigibilidade de licitação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

No mais, em regra, recomenda-se que, caso haja o uso de pesquisas a outros contratados, que isso seja feito apenas como forma de embasar a justificativa de preços da contratada escolhida pela sua notória especialização e não como forma de "competição", e apenas em circunstâncias excepcionais em que não houve prévia contratação ou para fins de complementação da justificativa de preços.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

Caso a competição seja viável, ainda que com análise curricular (leia-se: licitação tipo melhor técnica ou técnica e preço), resta inviabilizada a inexigibilidade.

Quanto à razão da escolha do fornecedor, como se confunde com a relação que a Administração deve fazer entre a notoriedade do profissional e a execução do serviço de natureza singular, demonstrada essa relação, suprido estará esse requisito. Sintetizando, a contratação com base no art. 74, III, "b", e § 3º da Lei n. 14.133/2021 deverá preencher os seguintes requisitos específicos e gerais: 1) caracterização do serviço como técnico especializado, nos termos do art. 74, III, "b" e § 3º da Lei n. 14.133/2021; 2) singularidade do objeto; 3) notoriedade do especialista que se pretende contratar; 4) documento de formalização da demanda, que deve contemplar a indicação da necessidade pública a ser atendida; 5) justificativa de preços; 6) habilitação (arts. 62, 66 e 68 da Lei n. 14.133/2021); 7) concordância com o Termo de Referência; e 8) proposta dentro do prazo de validade.

Os casos de contratação direta não dispensam a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mediante procedimento administrativo que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/21:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente. Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

### **Considerações finais**

No que concerne à formalização do contrato, deve ser analisado se o valor da contratação não extrapola os limites da dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021) de maneira a se admitir a utilização de outros instrumentos hábeis para a formação do contrato. Veja-se:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

- 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 a assistência técnica, independentemente de seu valor.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAIRÃO**  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Embora o inciso II do dispositivo supracitado se refira apenas à compra de bens, a doutrina indica que o texto legal admite interpretação ampliada, com a possibilidade de substituição do instrumento de contrato por outros instrumentos hábeis também nas hipóteses de contratação de serviços de execução imediata.

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente e os apontamentos acima enumerados, opina-se pela viabilidade jurídica da contratação ora apresentada, dispensada a análise individualizada pela assessoria jurídica, consoante art. 53, § 5º, da Lei n. 14.133/2021, desde que respeitadas as condicionantes jurídicas apresentadas neste parecer.

S.M.J, é o Parecer.

Trairão, 1º de março de 2024

**Nayá Sheila da Fonseca**  
Advogada – OAB/PA 9835  
Assessoria Jurídica