



Estado do Rio Grande do Sul

Câmara Municipal de Vereadores de Paraíso do Sul

PARECER JURÍDICO

Assunto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA.

Interessado: Câmara Municipal de Vereadores de Paraíso do Sul/RS

PROCESSO Nº: Inexigibilidade nº 03/2026

ASSUNTO: Análise jurídica de demanda e demais documentos para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviços técnicos especializados de consultoria para atender às necessidades do Poder Legislativo de Paraíso do Sul.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI FEDERAL Nº 14.133/21. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA.

I – RELATÓRIO:

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por fim a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, de pessoa jurídica para a prestação de serviços técnicos especializados de consultoria, encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico, com vistas ao controle prévio de legalidade da contratação, conforme disposto no artigo 53, § 4º, de referida Lei.

Constam dos autos submetidos à presente análise os seguintes documentos: Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Documento de Formalização da Demanda (DFD) e Minuta de Contrato, elaborados e aprovados pelo requisitante, bem como proposta e documentos de habilitação da empresa a ser contratada.

É o sucinto relatório.

Passo à análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA:

1 – Pressupostos de fato:

De acordo com o artigo 72 da Lei nº 14.133/2021:

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;

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.

Observo que todos os documentos exigíveis para a contratação direta estão presentes, em instrumento próprio ou contemplados no ETP, no TR ou DFD.

2 – Pressupostos de Direito:

Sabidamente, a Constituição da República, consoante princípios e regras dispostos no artigo 37, *caput* e inciso XXI, estabeleceu que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante prévio processo licitatório. Depreende-se, pois, que a regra é licitar. Contudo, a própria Constituição, em referido inciso, previu a possibilidade de a legislação ressaltar casos em que a contratação direta é possível.

Devidamente autorizado pela Constituição, o legislador ordinário previu, na Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 74, as hipóteses em que a licitação é inexigível, em virtude da inviabilidade de competição.

Dentre as hipóteses elencadas, destaca-se, para os propósitos deste parecer, a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para estudos técnicos, pareceres e consultorias técnicas, com fundamento em referido artigo 74, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei nº 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:

- 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;
- (...)

A partir da análise de toda a documentação acostada, evidencia-se tratar-se de situação excepcional, em que inviável a competição, ante a ausência de requisitos objetivos que possam servir para o confronto de propostas, tendo em vista a singularidade dos serviços a serem prestados e/ou as características de seu prestador.

Nesse sentido, vale lembrar que, para fins do disposto no inciso III do *caput* do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, considera-se de notória especialização:

§ 3º. (...) 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, ainda que a nova Lei não tenha previsto explicitamente, entende-se prudente que a contratação tenha por objeto a prestação de serviços singulares, como é o caso dos serviços técnicos especializados de consultoria, que exigem alta qualificação e experiência, com vistas ao atendimento das necessidades de embasamento técnico para a tomada de decisões, de aprimoramento das atividades legislativas e administrativas, de conformidade dos atos e de agilização dos processos legislativos e administrativos.

Conforme o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo¹:

Notória especialização e singularidade do objeto

O inciso XIX do artigo 6º e o § 3º do artigo 74 conceituam a notória especialização para fins desta Lei. Ao comparar com a definição da Lei anterior, verifica-se uma alteração da terminologia empregada, na qual o termo “indiscutivelmente” foi substituído por “reconhecidamente”.

Essa mudança ampliou o significado de notória especialização para fins de contratação. A palavra “indiscutível” impõe tamanha evidência e certeza que exclui qualquer discussão, restringindo a gama de profissionais que se enquadram neste quesito. O termo “reconhecido”, por sua vez, significa que algo é admitido como verdadeiro, ampliando o leque de situações nas quais mais de um profissional ou empresa sejam respeitados pelo nível de conhecimento técnico que possuem. Dessa forma, a notória especialização contém um aspecto relativo, ou seja, um profissional ou empresa pode ser reconhecido no âmbito regional, mas

¹ Em *Reflexões sobre a nova lei de licitações* / org.: Bibiana Helena F. Camargo, Sergio C. Rossi; rev.: Patrick Raffael Comparoni - São Paulo: EPCP, 2022 (*in* <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/reflexoes-sobre-nova-lei-licitacoes>)

não no país.

Aqui cabe um alerta: esse reconhecimento deve ser pautado na impessoalidade e não em convicções particulares do gestor público, afastando-se a utilização do elemento “confiança pessoal” como um dos pressupostos para a contratação direta por inexigibilidade. Para tanto, deve-se trazer aos autos documentos que comprovem o conhecimento diferenciado e aprofundado do prestador do serviço no objeto da futura contratação.

Embora a expressão “natureza singular” tenha sido excluída do inciso III do artigo 74, ela permanece de forma implícita. De maneira efetiva, para que o serviço seja enquadrado nessa regra, ele deve ser complexo e possuir características específicas que legitimem a contratação de profissional com expertise própria de um especialista. Ausentes os atributos peculiares do objeto, a licitação deve ocorrer.

Nesse compasso, veda-se a subcontratação ou a atuação de profissional diferente daquele que justificou a inexigibilidade, consoante o disposto no § 4º do artigo 74 da Lei.

Com efeito, se o executor do objeto pode ser substituído, o aspecto personalíssimo do contratado tornou-se irrelevante e a contratação deveria ter sido decorrente de licitação e não fundamentada na inviabilidade da disputa.

No que tange, aos serviços técnicos especializados de natureza intelectual, inclusive os advocatícios, verifica-se não ser razoável contratar profissional com qualificações acima da média para objetos comuns, inclusive pagando um valor maior por isso. A notória especialização não ampara toda e qualquer contratação; exige-se do gestor público a avaliação de alternativas para a escolha proporcional aos interesses tutelados pelo futuro ajuste, inclusive sob ótica dos recursos orçamentários.

(...)

De acordo com as informações constantes do ETP, bem como dos diversos atestados de qualificação técnica acostados aos autos, está-se diante de demanda que objetiva à contratação de serviços singulares, a serem prestados por empresa de notória especialização, cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiência, 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.

Outrossim, destaca-se que a singularidade do objeto não exige unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade, como reconhecido pelo Tribunal de Contas da União:

Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento. (Acórdão 1397/2022, Plenário, Rel. Benjamin Zymler, public. ILC nº 439, de 12/07/2022, e no BJ nº 406, de 04/07/2022)

Nesse mesmo sentido, segue precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

(...) DIREITO ADMINISTRATIVO. (...) INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, INCISO II, DA LEI Nº 8.666/93. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. DEMONSTRAÇÃO DA SINGULARIDADE DO OBJETO E ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS. Desnecessária a abertura de fase probatória quando os elementos contidos nos autos são suficientes ao deslinde da controvérsia. Caso em que o autor não especificou o tipo de prova que pretendia produzir, limitando-se a pedido genérico sem justificção. O art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 prevê ser inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização. De acordo com o entendimento consolidado no Tribunal de Contas da União, “o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.” Caso em que o Município de Camaquã realizou a contratação de escritório de advocacia para prestar serviços que superavam a expertise da Procuradoria Municipal. A singularidade deve ser tratada como objeto de licitação que foge de situação comum, a qual poderia ser realizada por qualquer profissional. Ela se traduz na excepcional necessidade a ser satisfeita, somada à impossibilidade de sua execução por parte de um “profissional especializado padrão”. O escritório contratado foi procurado não apenas pela indiscutível especialização na área de direito público, mas também porque ele já havia realizado trabalho da mesma natureza em grande parcela dos municípios gaúchos. Valor do contrato que se afigura baixo, inexistindo prejuízo aos cofres públicos. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível nº 50024366320208210007, Vigésima Primeira Câmara Cível, TJRS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julg.: 25-08-2021)

De outra parte, evidencia-se comprovado que o valor proposto está de acordo com os praticados pela empresa a ser contratada em outras contratações, conforme disposto no artigo 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

No que tange à minuta de contrato, verifica-se que em conformidade com as exigências dispostas no artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que a regularidade da contratação demandará, ainda, a formal autorização da autoridade competente, arrolada dentre os documentos que devem instruir os processos de contratação direta, bem como a divulgação da contratação, conforme disposto no artigo 72, *caput*, inciso VIII, e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

III - CONCLUSÃO:

Em razão do exposto, tendo em vista os preceitos legais que regem a matéria, sob o aspecto estritamente jurídico, já que não compete a esta Assessoria Jurídica adentrar em juízo de conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, opino pelo prosseguimento do processo, em seus ulteriores atos, com fundamentos nos fatos e no Direito apresentados, com vistas à contratação com fulcro no artigo 74, *caput*, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Salvo melhor juízo, é o parecer jurídico, que possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor, que submeto à consideração superior.

É o parecer.

Paraíso do Sul/RS, 27 de fevereiro de 2026.

Leonardo Losekann,

OAB/RS 112.937.

Assessor Jurídico da CMV. de Paraíso do Sul/RS.