



INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 002/2026- PMP/PI
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 001.0000258/2026- PMP/PI

PARECER JURÍDICO

Assunto: Contratação direta por inexigibilidade — serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual — **pesquisa de preços referencial e notória especialização** demonstrada por atestados — **anterioridade lógico-jurídica do parecer** em relação ao ato autorizativo e à formalização.

EMENTA

Direito Administrativo. Lei nº 14.133/2021. Controle prévio de legalidade. Parecer jurídico como etapa final da fase preparatória. Inexigibilidade de licitação (art. 74, III) para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, prestados por profissional ou empresa de notória especialização. Necessidade de demonstração, nos autos, da inviabilidade de competição e da imprescindibilidade da expertise para a plena satisfação do objeto. Justificativa de preço por pesquisa referencial (bases institucionais e histórico contratual) com metodologia explicitada e comparabilidade. Conclusão pela viabilidade jurídica, condicionada à integridade motivacional e à observância da cronologia procedimental: parecer antecedente ao ato autorizativo e a quaisquer atos de formalização/execução. (Planalto)

I. RELATÓRIO

Submetem-se à análise jurídica autos de processo administrativo de **contratação direta**, instruído com: (i) **descrição do objeto** consistente em serviços de consultoria/assessoria de feição técnica, voltados à gestão pública em área especializada, de conteúdo predominantemente intelectual; (ii) **peças de qualificação técnico-profissional** do potencial contratado, incluindo **atestados** e registros de desempenho pretérito, apresentados como demonstração de **notória experiência**; e (iii) **justificativa de preço** apoiada em **pesquisa referencial**, com consulta a base institucional de preços e comparação com **experiências/contratações anteriores**, com elementos voltados a evidenciar compatibilidade econômica.

Os autos são encaminhados para emissão de **parecer jurídico prévio**, a fim de subsidiar o controle de legalidade e a decisão administrativa acerca do



cabimento do regime de **inexigibilidade**, bem como da suficiência da motivação e da instrução.

É o necessário a relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Do papel do parecer jurídico e sua anterioridade necessária

Em matéria de contratação pública, o parecer jurídico não é ornamento retórico nem chancela automática; é **ato de controle prévio de legalidade**, emitido ao final da fase preparatória, com o propósito de examinar aderência normativa, consistência motivacional e riscos jurídicos do caminho escolhido. Essa arquitetura está expressa na Lei nº 14.133/2021 ao disciplinar o encaminhamento do processo ao órgão de assessoramento jurídico para controle prévio.

Daí decorre um princípio de racionalidade administrativa que dispensa floreios: **o parecer deve ser anterior ao ato decisório que autoriza a contratação direta** e, com maior razão, anterior a qualquer providência de formalização e execução. A Administração não pode — sem ferir a própria lógica do controle — praticar o ato final e somente depois buscar o juízo jurídico que deveria, justamente, precedê-lo.

Em termos práticos, o parecer é a “ponte” entre a instrução e a decisão: se a ponte vem depois da travessia, já não é ponte; é ruína.

Portanto, a regularidade aqui não se mede apenas pelo “conteúdo” do enquadramento, mas também pela **ordem procedimental**: instrução completa → parecer jurídico → decisão autorizativa. Tal cronologia protege o interesse público, preserva a segurança do gestor e neutraliza questionamentos de controle externo.

II.2. Do cabimento da inexigibilidade: inviabilidade de competição e serviço intelectual especializado

A inexigibilidade não é uma escolha de conveniência; é uma **constatação jurídica**. O seu ponto de partida é sempre o mesmo: a lei admite a contratação direta quando a **competição se revela inviável**, isto é, quando o procedimento competitivo — em vez de servir ao interesse público — se converte em ritual estéril, incapaz de assegurar, com confiabilidade, a obtenção do resultado tecnicamente adequado. É precisamente esse o comando do art. 74 da Lei nº 14.133/2021: inexigível é a licitação quando **inviável a competição**, notadamente nas hipóteses ali descritas, dentre as quais se inclui a contratação de **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual** com profissionais ou empresas de **notória especialização**.



Nessa moldura, o Direito não se satisfaz com rótulos; exige **qualificação do objeto**. Serviços de consultoria/assessoria de gestão, por sua essência, não se confundem com fornecimentos padronizados: seu valor não reside em peça mensurável por unidade, mas em **conteúdo intelectual**, método, diagnóstico, desenho de soluções, desenho de fluxos e procedimentos, orientação estratégica, elaboração de produtos técnicos e transferência de know-how institucional. A lei, ao conceituar “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”, reconhece que há prestações cujo núcleo é cognitivo e cuja utilidade pública depende de talento técnico, experiência e capacidade de formular respostas certas para problemas certos.

Por isso mesmo, nessa categoria, o critério meramente aritmético do “menor preço” perde centralidade e dá lugar a um juízo mais exigente: a **adequação técnica**. O Tribunal de Contas da União, ao sistematizar a aplicação do art. 74, III, enfatiza que, para essa hipótese, a Administração deve demonstrar, simultaneamente, (i) a natureza técnica e predominantemente intelectual do serviço; (ii) a notória especialização do executor; e (iii) a imprescindibilidade dessa especialização para a plena satisfação do objeto, como expressão concreta da inviabilidade de competição útil.

Em síntese: a inexigibilidade não nasce do “gosto” administrativo; nasce do **tipo do serviço** e de sua **dependência estrutural** de capacidade intelectual diferenciada, quando demonstrada a necessidade concreta dessa expertise para o atendimento do interesse público.

II.3. Da notória especialização: prova por acervo e atestados, não por adjetivos

A notória especialização é o ponto em que a Administração troca o adjetivo pela prova. Não se trata de proclamar que o contratado “é bom”; trata-se de evidenciar, com documentos, que ele **é reconhecidamente apto** no campo específico do objeto, de modo que sua expertise se traduza em segurança técnica para a Administração e em previsibilidade de entrega para a coletividade.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar do inciso III do art. 74, define a notória especialização como o conceito do profissional ou da empresa no seu campo de atuação, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, de modo a permitir inferir que o seu trabalho é **essencial e indiscutivelmente o mais adequado** à plena satisfação do objeto.

É exatamente por isso que **atestados**, acervo técnico, currículo institucional, comprovação de entregas pretéritas e demonstração de



equipe/estrutura não são acessórios: são o **corpo probatório** que sustenta a excepcionalidade. O que importa, aqui, é a pertinência: não basta possuir atestados; é indispensável que eles sejam **convergentes** com o objeto, que revelem domínio do mesmo universo técnico e que demonstrem capacidade de produzir os resultados que a Administração pretende alcançar.

O TCU, em sua orientação e em sua jurisprudência, converge nesse ponto: a inexigibilidade para serviços técnicos com notória especialização exige demonstração robusta dos requisitos; não é válida por presunção, nem por fórmulas genéricas. E a própria construção jurisprudencial reconhece que “singular” (na lógica de inviabilidade de competição) não significa “único”, mas sim **adequado, diferenciado, peculiar** — aquilo cujo êxito depende de expertise reconhecida e cuja contratação demanda pronunciamento motivado da Administração sobre a adequação do executor.

Assim, a notória especialização, nos autos, deve aparecer como aquilo que efetivamente é: **um fato provado**, não uma esperança narrada.

II.4. Da imprescindibilidade e da inviabilidade de competição: o ônus da motivação qualificada

Se a licitação é regra, a inexigibilidade é exceção — e toda exceção, para ser legítima, deve vir acompanhada de motivação **mais densa** do que a ordinária. Na contratação direta por inexigibilidade, o que se cobra do processo não é retórica; é **demonstração**. O núcleo da exigência é simples e severo: evidenciar que, no caso concreto, a competição não é meio apto a assegurar resultado equivalente, porque o objeto exige solução intelectual especializada e porque a expertise do executor indicado é **imprescindível** para a plena satisfação do interesse público

A motivação qualificada deve operar como antídoto contra dois riscos simétricos:

1. o risco do **automatismo** (“serviço técnico → inexigível por natureza”); e
2. o risco da **preferência disfarçada** (“é inexigível porque quero contratar este”).

Nenhum dos dois se sustenta. O primeiro porque o rol do art. 74, III não cria “não-licitabilidade automática”; ele exige demonstração do caso concreto.

Segundo porque a Administração, vinculada à impessoalidade, somente pode escolher diretamente quando provar que a escolha decorre da **necessidade objetiva** do objeto.



É nesse ponto que a jurisprudência do TCU atua como farol: a inexigibilidade para serviços técnicos de notória especialização “somente é cabível quando” preenchidos os requisitos e devidamente motivada a inviabilidade de competição, sob pena de desvio da excepcionalidade e comprometimento do controle.

Em termos de técnica de instrução, o processo deve responder, de forma objetiva e documental, às perguntas decisivas:

- **Por que** o objeto é, de fato, intelectual e especializado (e quais entregas demonstram isso)?
- **Por que** o executor reúne notória especialização justamente no recorte técnico necessário (e quais provas o evidenciam)?
- **Por que** essa especialização é imprescindível para o resultado (qual o risco de insucesso com executor genérico)?
- **Por que** a competição seria inadequada (quais aspectos do objeto tornam o cotejo competitivo insuficiente para garantir o mesmo nível de adequação)?

Quando essas respostas aparecem nos autos, com documentos e coerência lógica, a inexigibilidade deixa de ser exceção “suspeita” e passa a ser exceção **racional** — a única forma juridicamente honesta de contratar o que, por sua natureza e exigência de expertise, não se deixa reduzir a disputa simplificada.

II.5. Da justificativa de preço por pesquisa referencial: metodologia, comparabilidade e rastreabilidade

Mesmo em inexigibilidade, o preço não se presume legítimo: ele deve ser **justificado**. A Lei nº 14.133/2021 disciplina a pesquisa de preços e a necessidade de justificativa, impondo que o processo traga parâmetros verificáveis, metodologia e fontes.

Os autos registram **pesquisa de preços referencial**, com uso de **base institucional** e cotejo com **experiências anteriores**. Esse caminho é juridicamente defensável — desde que a instrução explicita:

- quais foram as fontes consultadas;
- quais critérios de seleção e filtros foram aplicados;
- a comparabilidade de escopo (entregas, duração, equipe, nível de complexidade); e
- eventual justificativa para discrepâncias.

A pesquisa referencial, quando bem documentada, cumpre a função que o controle demanda: demonstrar que a Administração, ainda que autorizada a contratar sem competição, **não renunciou à prudência econômica**.



II.6. Da subsunção do fato à norma: enquadramento jurídico do caso concreto na Lei nº 14.133/2021

A subsunção é o instante em que o processo administrativo deixa de ser um ajuntamento de peças e se converte em **razão jurídica**: o fato, tal como documentado nos autos, encontra a norma que o governa; e a norma, por sua vez, recebe do fato a densidade necessária para operar sem arbitrariedade. Aqui, portanto, não se trata de “citar” a Lei de Licitações, mas de demonstrar que os elementos probatórios reunidos no processo se acomodam, com coerência e suficiência, no tipo legal adequado.

Nos autos, delinea-se um **objeto de conteúdo técnico**, com predominância intelectual, consistente em consultoria/assessoria especializada no âmbito de gestão pública, cuja utilidade não repousa em fornecimento padronizado, mas em **entregas cognitivas** — diagnóstico, desenho de soluções, orientação metodológica, estruturação de rotinas e produtos técnicos correlatos. Esse dado fático é decisivo, porque afasta, desde logo, a categoria das contratações ordinárias e aproxima o caso do regime em que a Lei nº 14.133/2021 admite a contratação direta, justamente por reconhecer que, em serviços dessa natureza, a competição pode revelar-se instrumento inadequado para assegurar o resultado ótimo.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe que a licitação é **inexigível quando inviável a competição**, e exemplifica, entre as hipóteses, a contratação de **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual** com profissionais ou empresas de **notória especialização** (art. 74, III). O tipo normativo, nessa matéria, reclama três premissas cumulativas — que não são formalidades, mas elementos constitutivos:

1. a natureza do serviço como técnico especializado e predominantemente intelectual;
2. a presença de notória especialização do executor; e
3. a demonstração de que tal especialização é **imprescindível** à plena satisfação do objeto, pois é esse vínculo de imprescindibilidade que traduz, no plano concreto, a inviabilidade de competição útil.

É exatamente esse desenho que se extrai do processo. De um lado, a **natureza do objeto** revela-se compatível com a categoria de serviço técnico especializado e intelectual. De outro, os autos reúnem documentação voltada a demonstrar **experiência qualificada** do potencial executor, por meio de registros de atuação pretérita e **atestados** correlatos ao objeto, apontando para o requisito legal da notória especialização. A esse binômio soma-se a necessidade — também juridicamente exigida — de explicitar, na motivação administrativa, por que a expertise demonstrada é **essencial** para o resultado pretendido e por que a via



competitiva seria incapaz de garantir equivalência de adequação técnica no caso concreto, sob pena de converter a exceção legal em mera preferência.

Essa subsunção não se exaure na escolha do regime; ela também alcança os deveres instrumentais que a Lei nº 14.133/2021 impõe mesmo nas contratações diretas: **planejamento, motivação, justificativa de preço, formalização procedimental e controle prévio de legalidade**. A contratação direta não é “zona franca” da Administração; é, ao contrário, território em que a lei exige motivação mais robusta e rastreável. Nesse contexto, a **justificativa de preço** por pesquisa referencial (bases institucionais e experiências pretéritas comparáveis), quando apresentada com metodologia explícita e critérios de comparabilidade, atende ao dever de demonstrar compatibilidade econômica e preserva o processo contra o risco clássico das inexigibilidades mal instruídas: o preço “afirmado”, mas não “provado”.

Por fim — e este ponto integra a própria subsunção, porque é norma de procedimento — a Lei nº 14.133/2021 exige que o processo seja submetido ao **controle prévio do órgão de assessoramento jurídico** antes da decisão administrativa final. Assim, a adequação do caso ao art. 74, III não se perfaz por simples alegação: perfaz-se pela sequência regular de atos (instrução completa → parecer jurídico → decisão), garantindo que a exceção da inexigibilidade seja aplicada como a lei a concebe: com **necessidade comprovada**, não com comodidade proclamada.

III. CONCLUSÃO

Diante do exame jurídico, **opina-se pela viabilidade jurídica, em tese, da contratação direta por inexigibilidade**, na hipótese de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com executor de notória especialização, **desde que** os autos contenham (ou venham a conter, antes do ato autorizativo) motivação e prova suficientes dos requisitos legais e de controle.

Em especial, recomenda-se, como condições de segurança e completude:

1. **Consolidação probatória da notória especialização:** organizar, em peça sintética, a pertinência dos atestados e do acervo técnico ao objeto, evidenciando aderência e resultados.
2. **Demonstração explícita da imprescindibilidade:** consignar, com objetividade, por que a expertise é condição para o êxito do objeto e por que a competição, no caso concreto, não se mostra meio adequado.
3. **Justificativa de preço com metodologia transparente:** manter a pesquisa referencial rastreável, com critérios de comparabilidade e memórias de cálculo, em linha com as exigências de justificativa de preço.



Prefeitura de
Piracuruca |
É tempo de prosperar!

É o parecer.

Piracuruca (PI), em 09 de janeiro de 2026

JOAO JOSE DA SILVA ARUJO
Procurador Geral do Municipio