

PARECER JURÍDICO

Processo: 202500057000718.

Origem: Centrais de Abastecimento de Goiás – CEASA.

Assunto: Parecer jurídico quanto ao procedimento de inexigibilidade de licitação.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ESTATUTO JURÍDICO DA EMPRESA PÚBLICA, DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E DE SUAS SUBSIDIÁRIAS, NO ÂMBITO DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS (LEI Nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016). REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE GOIÁS S.A (CEASA). REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE. INEXIGIBILIDADE. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

I- Relatório

1. Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade instrumentalizar o procedimento de Inexigibilidade de Licitação autuado sob o nº 002/2025, cuja finalidade é a contratação de empresa especializada em arquitetura e urbanismo, para a prestação de serviços técnicos de análise, elaboração de projeto de reforma (incluindo projeto básico e projeto executivo), orçamento detalhado e cronograma físico-financeiro para a execução da reforma do Prédio Administrativo e Portaria principal da Centrais de Abastecimento de Goiás S/A - CEASA-GO. Faz-se conclusão a esta assessoria jurídica para análise dos autos, nos termos do artigo 54, inciso II do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Centrais de Abastecimento de Goiás S.A (CEASA).

2. O processo é instruído com:

- a. Solicitação;
- b. DESPACHO Nº 212/2025/CEASA/DIRAD-22165;
- c. DESPACHO Nº 190/2025/CEASA/DIFIN-11038;

- d. DESPACHO Nº 237/2025/GAB;
- e. Orçamentos;
- f. DESPACHO Nº 61/2025/CEASA/DIVAD-11041;
- g. Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- h. Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- i. Estudo Técnico Preliminar nº: 3/2025 - CEASA/DEINFRA-18585;
- j. DESPACHO Nº 204/2025/CEASA/DEINFRA-18585;
- k. DESPACHO Nº 80/2025/CEASA/DIVAD-11041;
- l. Proposta;
- m. Contrato social;
- n. Contratos com outros órgãos;
- o. Cartão CNPJ;
- p. Certidão negativa de débitos trabalhistas;
- q. Certidão negativa de débito municipal;
- r. Certificado de Regularidade do FGTS;
- s. Certidão negativa de débito federal;
- t. Certidão negativa de débito estadual;
- u. Certidões de acervo técnico com atestado;
- v. RRT simples;
- w. Atestados de capacidade técnica;
- x. Documento do sócio;
- y. DESPACHO Nº 133/2025/CEASA/DIVLIC-11059;
- z. Termo de Referência – TR;
- aa. Certidão Negativa Correccional – CGU;
- bb. Análise da Documentação.

3. É o suficiente relato.

II- Fundamentação

II.a. Considerações preliminares

4. De início, convém destacar que compete a esta Assessoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

5. A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

6. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Nesse sentido, corroborando com o disposto, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, assevera in verbis:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. Pressupõe-se que as especificações técnicas contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantitativos, requisitos e avaliação do preço estimado, dentre outros, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros técnicos objetivos, para o melhor atingimento do interesse público.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

9. Ademais disso, entende-se que as manifestações da assessoria jurídica são de natureza opinativa e, portanto, não vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

II.b. Regularidade da autuação do processo

10. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, aplicado subsidiariamente, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que tange especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme art. 184 da Lei n. 14.133, de 2021, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas.

11. Verifica-se que o presente processo foi devidamente autuado, possuindo os documentos em ordem cronológica e assinados pelos responsáveis.

II.c. Exigências formais para o procedimento interno

12. A presente licitação foi fundamentada na Lei nº 13.303/2016, bem como no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Centrais de Abastecimento de Goiás S.A. (CEASA).

13. Dessa feita, passo a análise dos requisitos legais inerentes ao processo, considerando os normativos acima apontados, visando opinar pela legalidade ou não da pretensão administrativa.

A) Do serviço técnico especializado de natureza intelectual contratados de empresas ou profissionais de notória especialização

14. É oportuno registrar que quando se decide pela contratação por inexigibilidade de licitação, que é uma exceção, deve-se ter como fundamento a ausência de competição entre os possíveis fornecedores de bens e serviços de que necessita a contratante. Logo, adotando-se esse procedimento, deverá ele ser sempre devidamente fundamentado, já que se estaria diante de uma exceção a um dos princípios que regem as contratações públicas.

15. O que deve ser bem compreendido é o conceito de "notória especialização".

16. 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 especialização da empresa contratada,

consubstanciada em sua experiência, formação dos técnicos, estudos publicados, eventuais prêmios recebidos etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar-se de profissional ou empresa "especializada".

17. A notoriedade, entretanto, não é passível de comprovação, pois não é algo captável 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.*

18. Quanto à circunstância de a Administração declarar, para fins de inexigibilidade de contratação a existência de notória especialização, é necessário trazer alguns esclarecimentos. Não basta que apenas a Administração tenha para com o profissional uma relação de confiança específica - deve ser uma constatação impessoal. Não se nega que, na prática, haverá uma relação de confiança entre o contratado e a Administração, já que esta quem qualifica como de "notória especialização" e por sua conta e risco, mas não é essa confiança que constitui a especialização, mas sim a percepção de notoriedade da especialização pelo conjunto dos profissionais do setor respectivo.

19. Desse modo, é possível ou até comum que determinados órgãos costumem contratar os mesmos profissionais ou as mesmas empresas, como sendo de "notória especialização", sem que necessariamente isso configure uma quebra de impessoalidade, pois os contratos anteriores serviriam para confirmar o caráter diferenciado do contrato e, assim, dar uma maior segurança ao agente de contratação incumbido de fazer o enquadramento da "notória especialização" para a contratação seguinte. Mas reitere-se: *essa relação de confiança entre órgão e profissional não é requisito do conceito – o reconhecimento se dá perante a comunidade respectiva a quem interessa o serviço e não só um dos clientes em potencial (a Administração).*

20. As assessorias contratadas em si, entretanto, normalmente são diferentes. São singulares no sentido de que possuem peculiaridades que as diferenciam das demandas padrão - peculiaridades essas que exigem que a prestação do serviço para a solução de tal problema

ocorra não por "qualquer licitante" com o menor preço, mas sim por um profissional diferenciado, com notória especialização, pois em tal caso a necessidade é especial ao ponto de inviabilizar a competição.

21. Desse modo, para que seja possível o uso da inexigibilidade de licitação com base no art. 54, II, alínea "a" e "b" do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Centrais de Abastecimento de Goiás S.A. (CEASA), é necessário que haja: I - Comprovação dos autos da especialização do profissional e/ou da empresa contratada, incluindo desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades; II - Declaração de notoriedade da especialização do contratado, embasada na documentação juntada;

22. Assim, uma vez demonstrada a notoriedade do profissional, a contratação poderá ser efetivada.

B) Da documentação do contratado

23. Ao olhar da NLLC as empresas a serem contratadas pelo poder público devem apresentar sempre suas documentações para habilitação jurídica e fiscal, social e trabalhista, e a depender do caso específico, para técnica e econômico-financeira. Esse apontamento é feito em sede de documentação de planejamento da contratação.

24. Verifica-se que se encontra nos autos documentação da empresa, conforme solicitado em Termo de Referência, comprovando existência e regularidade jurídica, bem como sua regularidade fiscal, social e trabalhista. **Todavia, não foi identificado nos autos declaração que não emprega menor, nos termos da CF/88.**

C) Razão da escolha do contratado

25. Conforme apontado acima, cabe à Administração comprovar nos autos que o profissional e/ou empresas possuem a notória especialização para desempenhar as funções necessárias para suprir a necessidade administrativa quanto ao objeto.

26. Verifica-se pelos autos que a empresa possui notória especialização, conforme contratos com diversos órgãos, tais como: Universidade Federal de Itajubá, Tribunal Regional do Trabalho – TRT 18ª Região, Caixa Econômica Federal, Goianira

27. Corroborando o currículo do profissional, demonstra que possui atestados de capacidade técnica com vários órgãos, bem como certidões de acervos técnico com atestado, diploma de conclusão de curso, certificados, currículo profissional, ART - Anotação de Responsabilidade Técnica.

28. Assim, entendo que foi justificado a escolha do contratado, baseando-se na comprovação da notória especialização da empresa e profissionais a serem contratados.

D) Justificativa do preço

29. No que concerne à justificativa de preço, outro requisito indispensável para contratação direta.

30. A justificativa do valor, no âmbito da inexigibilidade impossibilita, a princípio, um cotejo entre preços de fornecedores distintos, visto que a diferença no serviço inviabiliza uma base para aferi-los. Mas a sua exigência é imperiosa, a fim de que se evite o superfaturamento.

31. A inviabilidade de competição que ela geraria significa que qualquer ato de comparação (e equiparação) entre prestadores de serviços deve ser parcial, pois se puder ser total, a inexigibilidade pode vir a ser vedada, sendo devida a licitação.

32. Nesse sentido, verifica-se que consta nos autos documentação emitida pelo contratado demonstrando o valor dos serviços similares aos que serão contratos, pagos por outros órgãos. E consta ainda declaração da Administração apontado que o valor apontado é compatível com o mercado.

III- Conclusão

33. Dessa forma, esta assessoria jurídica opina pela legalidade do presente procedimento de inexigibilidade de licitação, desde que seguidas as recomendações acima apontadas.

34. Isto posto, relembro que o presente parecer é de natureza consultiva/opinativa e não vincula a Administração. Cabe a esta, analisando os méritos de conveniência e oportunidade,

autorizar ou não a contratação. Remeto o presente a autoridade competente para conhecimento e determinações cabíveis

Goiânia, 21 de julho de 2025.

Diego Hanna Lemes
OAB/GO 61.507