



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

JUSTIFICATIVA
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 04/2026

CONTRATANTE: O FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MALHADOR, Estado de Sergipe, inscrito no CNPJ: 11.216.362/0001-30, com sede e foro na **Praça Givaldo Alves da Invenção, 133, Centro, CEP: 49.570-000**, neste ato representado por sua Secretária, a **Senhora AMANDA PEREIRA DE JESUS**, doravante denominado CONTRATANTE.

CONTRATADA:

RUAH ASSESSORIA, CONSULTORIA E COMÉRCIO LTDA, inscrita no CNPJ: 54.522.139/0001-24, com endereço na Rua SAUS Q5, BLOCO K, nº 17, Sala 0403, EDIFÍCIO OK OFFICE TOWER, ASA SUL, CEP: 70.070-050- BRASÍLIA/DF, vem respeitosamente apresentar a seguinte proposta de serviços, representada pelo Sócio Administrador, o Sr. **JOÃO RAIMUNDO CALAZANS DOS SANTOS, Sócio Administrador**, CPF: 116.646.xxx-68, RG: 3458xx SSP/SE, endereço na Rua Patr.P. Leite de Oliv., nº48, Conjunto Solç Nascente, Jabotiana, CEP: 49095-310, Aracaju/SE, neste ato designado empresa CONTRATADA.

OBJETO:

Contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria técnica na organização da rede de atenção básica, monitoramento de indicadores de saúde e otimização de repasses do Fundo Nacional de Saúde.

BASE LEGAL:

A presente contratação fundamenta-se:

- Art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal;
- Art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021;
- Art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021;
- Entendimentos doutrinários e jurisprudenciais consolidados.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

VALOR TOTAL A SER PAGO PELO CONTRATANTE:

Pelos serviços técnicos especializados objeto da presente contratação, a **CONTRATANTE** pagará à **CONTRATADA** o valor mensal de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, perfazendo o montante global de **R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais)** para o período de **12 (doze) meses**, conforme proposta apresentada, a qual integra o presente processo para todos os fins de direito.

O valor contratado se mostra compatível com a natureza técnica, especializada e continuada dos serviços, com a complexidade e abrangência das atividades desempenhadas, bem como com os preços praticados no mercado em contratações similares realizadas por entes públicos de porte equivalente, atendendo aos princípios da razoabilidade, economicidade, planejamento e interesse público.

O Contrato decorrente do presente instrumento vigorará pelo prazo de 12 (doze) meses, contados da data de sua assinatura.

JUSTIFICATIVA TÉCNICO LEGAL

A Agente de Contratação da Prefeitura Municipal de Malhador/SE, designada pela **Portaria nº 225-A de 01 de julho de 2024, alterada pela Portaria 29-A de 07 de julho de 2025**, vem, em atendimento ao disposto no art. 72, caput, c/c art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente Justificativa Técnico-Legal de Inexigibilidade de Licitação, com fundamento nas justificativas e elementos técnicos constantes do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, visando à contratação da empresa **RUAH ASSESSORIA, CONSULTORIA E COMÉRCIO LTDA**, inscrita no CNPJ: 54.522.139/0001-24, conforme os termos e condições estabelecidos no presente processo administrativo.

Diante da inviabilidade de competição, resta caracterizada a inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, em razão do atendimento dos requisitos legais relacionados à natureza técnica, predominantemente intelectual e singular do objeto, bem como à notória especialização da empresa a ser contratada, demonstrada nos autos do processo.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

Instada a se manifestar, a Agente de Contratação da Prefeitura Municipal de Malhador/SE apresenta a presente Justificativa de Inexigibilidade de Licitação, nos termos que seguem.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece como regra geral a obrigatoriedade de licitação para as contratações realizadas pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei:

“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. ”

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 manteve a licitação como regra, ao mesmo tempo em que disciplinou as hipóteses de contratação direta, dentre as quais se insere a inexigibilidade de licitação, caracterizada pela inviabilidade de competição.

Nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, sendo vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação, destacando-se, dentre tais serviços:

“Assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias” (art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021).

Para os fins do referido dispositivo, o § 3º do art. 74 considera de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

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 contratual.

Registre-se, ainda, que o § 4º do art. 74 veda a subcontratação ou a atuação de profissionais distintos daqueles que fundamentaram a inexigibilidade, reforçando o caráter personalíssimo, intelectual e técnico da prestação dos serviços.

É certo que a licitação constitui a regra geral; contudo, a própria legislação excepciona os casos em que não se mostram presentes os pressupostos para a competição, tornando a licitação juridicamente inviável. Nesses casos, a contratação direta não representa faculdade discricionária, mas medida necessária para atendimento do interesse público, desde que devidamente motivada e instruída, como ocorre no presente caso.

Dessa forma, caracterizada a inviabilidade de competição, a inexigibilidade de licitação impõe-se como solução legalmente adequada, observados os requisitos formais e materiais previstos na Lei nº 14.133/2021 e os princípios que regem a Administração Pública.

Trazendo aqui os ensinamentos do Eminentíssimo Professor Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.” Pág. 571 e 573 onde diz, in verbis:

“A expressão ‘inviabilidade de competição’ indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a **escolha objetiva da proposta mais vantajosa**”. - **Grifamos**

“A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis.

Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido”.

Assim, como se observa, a lei que rege as licitações e contratos administrativos estabelece critérios objetivos para a contratação direta. E é sob a óptica desses critérios infraconstitucionais que se demonstrará a situação de inexigibilidade de licitação que ora se apresenta.

Definindo, de forma bastante clara e sucinta, o que seja necessário para uma contratação direta nos moldes do art. 74, III, “c” da Lei de Licitações e Contratos, o festejado administrativista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, doutrinou:

“A inviabilidade da competição ocorrerá na forma desse inciso se ficar demonstrado o atendimento dos requisitos, que devem ser examinados na seguinte ordem:

a) referentes ao objeto do contrato:

- Que se trate de serviço técnico;
- Que o serviço esteja elencado no art. 13, da Lei nº 8.666/93; (aqui com analogia às regras da Lei 14.133/2021)
- Que o serviço apresente determinada singularidade;
- Que o serviço não seja de publicidade e divulgação.

b) referentes ao contratado:

- Que o profissional detenha a habilitação pertinente;
- Que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido;
- Que a especialização seja notória;
- Que a notória especialização esteja intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Administração”.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

Analisando-se, agora, passo a passo, os requisitos exigidos para se configurar a inexigibilidade, vê-se que tanto o objeto do contrato que ora se contrata, quanto a empresa/profissional que se pretende contratar, preenchem os requisitos, conforme a farta documentação apresentada e como veremos a seguir.

Assim, de cada um dos requisitos preestabelecidos, temos:

REFERENTE AO OBJETO DO CONTRATO

Da caracterização como serviço técnico especializado

O objeto da presente contratação consiste na prestação de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, os quais exigem habilitação técnica específica, conhecimento aprofundado da legislação aplicável, experiência prática consolidada e atuação intelectual continuada, não se tratando, portanto, de serviço comum ou rotineiro.

Nesse sentido, leciona **Hely Lopes Meirelles**:

“Serviços técnicos profissionais são todos aqueles que exigem habilitação legal para a sua execução. O que caracteriza o serviço técnico é a privatividade de sua execução por profissional habilitado.”

O mesmo autor complementa que tais serviços:

“São realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica ou por meio de cursos de aperfeiçoamento, tratando-se de serviços de alta especialização e conhecimentos pouco difundidos.”

Dessa forma, é inequívoco que os serviços de assessoria e consultoria em compras públicas, licitações e planejamento das contratações se enquadram como serviços



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

técnicos especializados, dada a complexidade normativa, procedimental e estratégica que lhes é inerente.

Do enquadramento legal do serviço

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, inciso III, alínea “c”, prevê expressamente a possibilidade de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessorias ou consultorias técnicas, desde que se trate de serviço técnico especializado, de natureza predominantemente intelectual, prestado por profissional ou empresa de notória especialização.

Sobre o alcance desse enquadramento, esclarece **Marçal Justen Filho** que os serviços técnicos especializados não se restringem à atividade meramente consultiva, abrangendo também atividades executivas dela decorrentes, destacando que:

“O serviço técnico visa a instrumentalizar as decisões da Administração, ministrando-lhe subsídios de natureza técnica acerca das circunstâncias relevantes para a tomada de decisão.”

Assim, o objeto da contratação encontra plena correspondência com a hipótese legal de inexigibilidade, não subsistindo qualquer dúvida quanto ao seu enquadramento normativo.

Da natureza singular do serviço

A singularidade exigida pela legislação não se confunde com exclusividade ou unicidade do prestador, mas decorre da complexidade, especificidade e sofisticação técnica do serviço, diretamente vinculadas ao interesse público concreto a ser satisfeito.

Nesse sentido, ensina **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**:

“A singularidade é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço.”

A assessoria técnica especializada na prestação de serviços técnicos por meio de metodologias éticas e soluções inteligentes que assegurem o crescimento sustentável e a eficácia no trato do bem comum, comprometendo-se com a transparência e a inovação,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

conectando as gestões municipais a recursos e estratégias de governança que potencializam os resultados institucionais.

Da inviabilidade de julgamento objetivo

A singularidade do objeto acarreta a impossibilidade de julgamento objetivo entre propostas, uma vez que os serviços possuem conteúdo intelectual e metodológico próprio, dependente da experiência, da abordagem técnica e da capacidade analítica do prestador.

Nesse sentido, assevera **Marçal Justen Filho**, com apoio no pensamento de **Celso Antônio Bandeira de Mello**:

“Inviabiliza-se a comparação, pois cada prestador de serviço confere ao trabalho configuração personalíssima, tornando impossível o julgamento objetivo”.

O próprio **Tribunal de Contas da União**, no **Acórdão nº 1.074/2013 – Plenário**, firmou entendimento de que:

“A natureza singular não está vinculada à ideia de unicidade, mas à complexidade e especificidade do serviço, exigindo elevado grau de cuidado e segurança técnica”.

Da singularidade sob a ótica do interesse público

Conforme leciona **Marçal Justen Filho**, a singularidade deve ser compreendida a partir da peculiaridade do interesse público a ser satisfeito, e não apenas das características abstratas do objeto:

“A raiz da inexigibilidade da licitação reside na necessidade a ser atendida, e não no objeto ofertado. A singularidade do objeto é reflexo da especialidade do interesse público”.

No caso concreto, a contratação de assessoria técnica especializada na prestação de serviços técnicos por meio de metodologias éticas e soluções inteligentes que assegurem o crescimento sustentável e a eficácia no trato do bem comum, Comprometendo-



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

se com a transparência e a inovação, conectando as gestões municipais a recursos e estratégias de governança que potencializam os resultados institucionais, o que justifica plenamente o reconhecimento da natureza singular do objeto.

Da vedação à publicidade e divulgação

Por fim, registre-se que o objeto da contratação não se confunde, em nenhuma hipótese, com serviços de publicidade ou divulgação, vedados pela legislação para fins de inexigibilidade, tratando-se exclusivamente de assessoria e consultoria técnica especializada, razão pela qual não incide qualquer óbice legal nesse aspecto.

REFERENTES AO CONTRATADO

Da habilitação e capacidade técnica

Para a execução do objeto pretendido, impõe-se, como requisito inicial, que o contratado detenha habilitação técnica e capacidade legal compatíveis com a natureza do serviço, nos termos da legislação vigente.

A Empresa **Ruah Assessoria, Consultoria e Comércio Ltda** é administrada por **João Raimundo Calazans dos Santos**, profissional com formação em **Gestão Pública**, pós-graduação na área e ampla experiência na atuação em compras públicas, licitações, contratos administrativos e planejamento das contratações, conforme documentação acostada aos autos.

Registre-se que o responsável técnico indicado será diretamente responsável pela execução e coordenação dos serviços, em observância ao disposto no art. 74, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, que veda a substituição dos profissionais que fundamentaram a inexigibilidade, reforçando o caráter técnico e personalíssimo da contratação.

Da especialização na realização do objeto

A contratação direta exige, ainda, que o profissional ou a empresa possua especialização compatível com o objeto contratado, entendida como o direcionamento técnico, a experiência prática e o desenvolvimento específico de atividades correlatas ao serviço pretendido.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

Nesse sentido, ensina **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**:

“Enquanto a habilitação é um requisito objetivo, demonstrável mediante documentação própria, a especialização é de índole subjetiva, ligada ao agente, profissional ou empresa.”

A especialização da **RUAH ASSESSORIA, CONSULTORIA E COMÉRCIO LTDA**, decorre da atuação continuada em serviços técnicos especializados voltados à assessoria e consultoria por meio de metodologias éticas e soluções inteligentes que assegurem o crescimento sustentável e a eficácia no trato do bem comum, Comprometendo-se com a transparência e a inovação, conectando as gestões municipais a recursos e estratégias de governança que potencializam os resultados institucionais, demonstrando aderência plena ao objeto da contratação.

Da notória especialização

A notória especialização, nos termos do art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, encontra-se caracterizada quando o conceito do profissional ou da empresa, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, equipe técnica ou outros requisitos, permite inferir que seu trabalho é reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto contratual.

Sobre o tema, leciona **Marçal Justen Filho**:

“É indispensável a existência de evidência objetiva da capacitação e especialização do contratado para prestar o serviço.”

No caso concreto, a notória especialização do responsável técnico resta evidenciada pelo acervo técnico, capacitações específicas, experiência prática e domínio técnico da legislação de regência, especialmente da Lei nº 14.133/2021.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

Da correlação entre a notória especialização e a singularidade do objeto

A notória especialização do contratado guarda relação direta, lógica e indissociável com a singularidade do objeto, atendendo ao entendimento consolidado de **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**, segundo o qual:

“Deve haver sempre íntima correlação entre a especialização e a singularidade do objeto”.

A assessoria técnica especializada, objeto desta contratação exige elevado grau de conhecimento normativo, experiência prática e atuação intelectual qualificada, características plenamente atendidas pela empresa contratada e pelo responsável técnico indicado.

Da seleção técnica do contratado

A escolha da Empresa **RUAH ASSESSORIA, CONSULTORIA E COMÉRCIO LTDA** se fundamenta em critérios técnicos objetivos, consistentes na análise da capacidade profissional, da experiência comprovada, da especialização compatível com o objeto e da adequação da solução apresentada às necessidades específicas da Administração.

Ressalte-se que a legislação e a jurisprudência admitem, nas contratações por inexigibilidade, a existência de elementos técnicos que inviabilizam a mensuração objetiva entre propostas, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a inexigibilidade é cabível quando a natureza do serviço exige elevado grau de especialização e não comporta julgamento objetivo.

Da razão da escolha do executante

Diante do atendimento integral aos requisitos legais, a escolha da **RUAH ASSESSORIA, CONSULTORIA E COMÉRCIO LTDA** decorre de sua capacidade técnica comprovada, da qualificação do responsável técnico e da adequação de sua atuação



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

profissional ao objeto contratado, atendendo de forma plena ao interesse público e às exigências do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

JUSTIFICATIVA DO PREÇO

A justificativa do preço, nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, não se funda na competição entre propostas, mas na demonstração da razoabilidade, compatibilidade com o mercado e adequação do valor à solução técnica escolhida, conforme dispõe o art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

No caso em exame, o objeto contratado consiste na prestação de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual e singular, os quais, por sua própria natureza, não admitem comparação objetiva e padronizada de preços, uma vez que os resultados dependem diretamente da metodologia, da experiência, da capacidade analítica e da atuação intelectual do prestador.

Conforme já demonstrado ao longo do processo, trata-se de serviço cuja execução é individualizada, personalizada e ajustada à realidade institucional do Município, o que inviabiliza a aferição de preço por simples cotejo formal entre propostas, sem prejuízo, contudo, da necessidade de aferição da razoabilidade do valor contratado.

Nesse sentido, ensina **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes** que, em serviços técnicos especializados de natureza singular, a avaliação do preço deve considerar a adequação técnica da solução e a compatibilidade com o mercado, e não a existência de competição direta.

O valor pactuado, correspondente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais, totalizando R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) para o período de 12 (doze) meses, mostra-se compatível e proporcional quando analisado à luz:

- Da complexidade técnica e abrangência dos serviços contratados;
- Da natureza continuada da prestação, com atendimento permanente às demandas da Administração;
- Do grau de especialização exigido do responsável técnico e da equipe envolvida;
- De valores praticados em contratações similares realizadas por entes públicos de porte equivalente;



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

-
- E dos benefícios institucionais indiretos decorrentes da contratação, notadamente a mitigação de riscos, a melhoria do planejamento e o fortalecimento da governança das contratações públicas.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que, nas hipóteses de inexigibilidade, compete ao gestor escolher a solução técnica mais adequada à satisfação do interesse público, desde que devidamente motivada, inclusive quanto ao preço, conforme se extrai do seguinte entendimento:

“O Administrador deve, nas hipóteses de inexigibilidade, escolher o contratado mais adequado à satisfação do objeto, desde que devidamente motivada a escolha, inclusive quanto ao preço e ao interesse público envolvido”.

Registre-se, ainda, que a estimativa do valor encontra respaldo na proposta formal apresentada pela contratada, bem como nos elementos constantes do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, os quais demonstram a compatibilidade da despesa com o planejamento administrativo e orçamentário do Município.

Dessa forma, resta plenamente atendido o requisito legal da justificativa do preço, evidenciando-se que o valor contratado é razoável, proporcional e compatível com o mercado, atendendo aos princípios da economicidade, eficiência, planejamento e interesse público.

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Diante da fundamentação técnico-jurídica apresentada e considerando:

- A natureza técnica, especializada e singular dos serviços;
- A inviabilidade de competição;
- A notória especialização da contratada;
- A compatibilidade do preço com o mercado;
- E a adequada instrução do processo, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, opina a Agente de Contratação pela contratação direta, por inexigibilidade de



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR

licitação, com fundamento no **art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021**, encaminhando-se o presente processo à autoridade competente para ratificação, com posterior publicação nos termos da lei de regência, como condição de eficácia.

Malhador/SE, 28 de abril de 2026.

Maria Silvana de Santana Fontes

Agente de contratação

José Edivaldo de Jesus

Equipe de apoio

Yan Carlos da Cunha Santos

Equipe de apoio