

**PARECER JURÍDICO N° 1/2025 referente ao Processo Administrativo 02/2025 e
Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 001/2025**

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

ÁREA ADMINISTRATIVA: Licitações e Contratos Administrativos

ASSUNTO: Análise de processo de contratação. Orientações acerca do procedimento e requisitos para a contratação. Sugestões da Procuradoria Municipal.

OBJETO DA CONTRATAÇÃO: contratação de pessoa física ou jurídica para prestação de serviços de consultoria técnica especializada para elaboração de projeto de reforma administrativa, projeto de reforma do quadro de pessoal, projeto de reforma do estatuto do magistério e do estatuto dos servidores do município de Monte Castelo/SC

EMENTA: MANIFESTAÇÃO PRÉVIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA. ELABORAÇÃO DE PROJETO DE REFORMA ADMINISTRATIVA, PROJETO DE REFORMA DO QUADRO DE PESSOAL, PROJETO DE REFORMA DO ESTATUTO DO MAGISTÉRIO E DO ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INDICAÇÃO DOS REQUISITOS. LEI N° 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Administração encaminha para análise da Procuradoria o presente processo de contratação para emissão de parecer, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021.

Constam no processo administrativo encaminhado por e-mail:

- 1) Documento de formalização da demanda;
- 2) Termo de Referência;
- 3) Termo de Inexigibilidade;

- 4) Habilitação e qualificação técnica;
 - 5) Pesquisa de preço;
 - 6) Minuta de processo administrativo.
- É o relatório.

2. PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

2.1. Informações Preliminares

Nos termos do artigo 53, §1º e inciso I da Lei 14.133/2021, na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá apreciar o processo licitatório conforme **critérios objetivos** prévios de atribuição de prioridade.

Nesse rumo, infere-se que, em regra, não compete à procuradoria tecer considerações acerca do mérito do objeto das contratações, tendo em vista a incidência do princípio da discricionariedade motivada da Administração Pública ao traçar os parâmetros das contratações entendidas como necessárias, ressalvadas as hipóteses de flagrante incompatibilidade, desarrazoabilidade ou equívoco na descrição do objeto, especialmente quando em confronto com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e/ou com os princípios que orientam as contratações públicas.

Portanto, a análise desta Procuradoria incide exclusivamente sobre os aspectos jurídicos, não sendo atribuição do órgão analisar atos procedimentais da fase interna ou elaborar juízo de valor da pretensa pactuação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos competentes a regularidade do procedimento, veracidade das informações, justificativas postas nos autos e demais providências orçamentárias.

2.2. Dos requisitos de qualquer contratação direta:

Dispõe o artigo 72 da Lei 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.

Da análise do procedimento verifica-se a presença dos seguintes documentos: formalização de demanda, termo de referência, termo de inexigibilidade, documentos referentes à contratada, como habilitação e qualificação técnica, e a pesquisa de preços.

É preciso ressaltar que a atividade da procuradoria consiste em verificar a presença objetiva dos elementos essenciais da licitação (artigo 53, §1º, inciso II, da Lei 14.133/21), mas a responsabilidade pela veracidade das informações analisadas é do servidor que as inseriu no procedimento, razão pela qual é imprescindível que elas estejam assinadas. Entendimento diverso levaria o procurador a confirmar todas as informações, tornando inviável a realização do trabalho.

Em razão disso mencionarei a presença ou ausência de cada elemento previsto no artigo 72 e o responsável pelo seu fornecimento:

Inciso I: Verifica-se a presença do documento de formalização de demanda e o termo de referência, assinados pelo Secretário da Administração José Dombrovski. Os demais documentos previstos no inciso são opcionais e não cabíveis ao caso concreto.

Inciso II e VII: A estimativa de despesa, de R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais) foi assinada pelo Secretário de Administração, José Dombrovski. Tal estimativa fundamentou-se na juntada de três orçamentos com o objeto da licitação similar a este, aparentemente encontrados em ferramentas de busca na internet, o que, em tese, é permitido pelo artigo 23 da Lei de Licitações. Tais orçamentos não foram assinados.

Aqui, novamente, cabe destacar que não cabe ao procurador verificar a regularidade ou o acerto da pesquisa de preços, apenas verificar se foi realizada. Também não é atribuição da procuradoria precificar o contrato, já que é tarefa da Administração Pública, diante dos preços de mercado, estabelecer o valor a ser pago.

A justificativa de preço foi feita pelo Secretário da Administração José Dombrovski, no documento denominado processo administrativo. Nesse ponto, ele utiliza os dados da pesquisa de preço juntada ao processo e afirma que os preços praticados são os de mercado.

Esta procuradoria sugere que os orçamentos oriundos da pesquisa, incluindo pelo menos três, sejam organizados em uma tabela para facilitar a visualização e que sejam assinados, além da assinatura das informações reproduzidas no termo de exigibilidade. Ademais, sugere-se que seja evidenciado o método de cálculo utilizado para aferir a adequação do preço do contrato aos preços de mercado.

Inciso III: O parecer jurídico consiste neste documento. Embora não haja no procedimento um documento denominado parecer técnico, pode-se considerar que estão presentes no procedimento os seus elementos.

O parecer técnico deve conter a identificação clara do objeto da contratação, detalhando sua especificidade e relevância, seguida de uma contextualização que justifique a necessidade da contratação direta. Deve incluir uma análise técnica que demonstre a inviabilidade de competição, seja pela singularidade do objeto, pela exclusividade do fornecedor ou pela notória especialização do

profissional ou empresa. Além disso, é essencial comprovar a adequação técnica e a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, assegurando a eficiência e a economicidade do processo. Por fim, o parecer deve concluir com a recomendação fundamentada da contratação direta, assegurando que os requisitos legais e os princípios da administração pública foram observados.

Tais elementos decorrem da análise dos requisitos legais estabelecidos pelas Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, que exigem justificativas claras para contratações diretas, incluindo a demonstração da inviabilidade de competição, a descrição detalhada do objeto e a comprovação da singularidade ou exclusividade. Além disso, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça a necessidade de elementos que garantam a transparência, a economicidade e a legitimidade da contratação, como a análise de preços e a fundamentação técnica. Por fim, manuais e guias de boas práticas administrativas corroboram a importância de estruturar pareceres com clareza, atendendo aos princípios da legalidade, publicidade e eficiência, fundamentais à gestão pública.

Os elementos referidos estão presentes, de forma sucinta, na formalização de demanda e no termo de inexigibilidade.

Inciso IV: A compatibilidade da previsão dos recursos orçamentário com o compromisso a ser assumido foi atestado pela contadora, Maria Izabel Richter, no documento de formalização de demanda. No procedimento administrativo também há afirmação da suficiência de recursos pelo Secretário da Administração José Dombrovski.

Incisos V e VI: No procedimento há documentos de habilitação da contratada, acompanhados de certificados de cursos e de qualificação técnica. A comprovação de que ela preenche os requisitos de habilitação e qualificação estão no corpo do documento do Processo Administrativo, no item 5, que versa sobre a razão da escolha do fornecedor. Referido documento foi assinado por José Dombrovski, Secretário da Administração.

Também foi assinada, pelo referido Secretário da Administração, a razão da escolha do contratado, no corpo da minuta do processo de inexigibilidade.

Esta procuradoria recomenda que a referida declaração – de comprovação da habilitação e qualificação técnica - seja elaborada em um documento a parte, na forma de despacho, também assinado pelo responsável, e não conste apenas no corpo do Processo Administrativo.

Inciso VIII: Há autorização da autoridade competente, visto que o procedimento foi assinado pelo prefeito.

2.3. Da possibilidade da adoção do procedimento de inexigibilidade ao caso concreto

O artigo 74 da Lei 14.133/21 estabelece, em rol exemplificativo, que:

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;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

O objeto da contratação, conforme as informações contidas no procedimento licitatório, é integrado por serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, pois envolvem uma gama de ações e serviços interligados entre si, que contemplam, ao menos, a elaboração de estudos técnicos e diagnósticos organizacionais, o planejamento estratégico para reestruturação administrativa, a revisão e adequação de quadros de pessoal às necessidades institucionais, a análise e formulação de normas estatutárias específicas para o magistério e para os servidores públicos, bem como o desenvolvimento de propostas que visem à modernização e eficiência na gestão pública.

Assim, vislumbra-se que o caso se subsume à hipótese de inexigibilidade de licitação. Pelas características da presente contratação, além da incidência das diversas hipóteses específicas previstas no inciso III do artigo supracitado, é possível entender pela hipótese genérica prevista no caput do mesmo artigo, qual seja, a inviabilidade de competição para a contratação do objeto, tendo em vista a dificuldade prática de estabelecer critérios objetivos, adequados e idôneos para a avaliação de propostas em uma concorrência aberta, considerando-se a realidade administrativa local.

Na inexigibilidade de licitação é a impossibilidade de submeter à competição que afasta o dever geral de licitar, insculpido no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988. Essa impossibilidade sempre decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas. E é nesta em que justamente se amolda a hipótese ora em exame.

Como se vê, a Lei de Licitações reconhece que determinados serviços, os "técnicos especializados", quando "de natureza predominantemente intelectual", são incomparáveis entre si, ainda que haja pluralidade de soluções e/ou executores.

Para a configuração da inviabilidade de competição, ainda, não bastará que a contratação se amolde em um dos serviços arrolados no art. 74 e que o possa ser caracterizado como de natureza predominantemente intelectual. Além disso, será imprescindível que ele seja prestado por profissional ou empresa que detenha notória especialização. Somente na presença desses três requisitos é que estará configurada a inviabilidade de competição.

Notório especialista é o profissional (ou empresa) que nutre entre seus pares, ou seja, "no campo de sua especialidade", a partir do histórico de suas realizações, grau significativo de respeitabilidade, de forma que se "permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação". (artigo 74, §3º da Lei de Licitações).

Nesse diapasão, este órgão consultivo entende um ponto de referência, para avaliar a inviabilidade de competição nas contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, deva ser o grau de interferência dos profissionais especializados para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, isto é, por meio de uma avaliação acerca de se e em qual grau de relevância que a formação acadêmica, as características, experiências pessoais, entre outros fatores pessoais dos profissionais especializados que prestarão os serviços interferirão na obtenção dos resultados pretendidos com a contratação. Assim, se for possível identificar que fatores pessoais dos profissionais influenciarão diretamente e de forma determinante, não há nenhuma dúvida de se tratar de hipótese de inexigibilidade de licitação.

Ainda, ao conceituar "notória especialização", o dispositivo legal encerra com a expressão "que permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato". Essa escolha dependerá de uma análise subjetiva da autoridade competente para celebrar o contrato. Nem poderia ser diferente, pois se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há impossibilidade de comparação objetiva entre as propostas.

Consequentemente, como a escolha será feita com base em uma avaliação subjetiva – isto é, um juízo de valor pessoal por parte de quem possui a competência para realizá-la –, fundamentada na análise de informações sobre o executor (como experiências, publicações, desempenho anterior, entre outros) em comparação com os dados de outros possíveis executores, fica evidente que essa decisão é essencialmente discricionária, embora se trate de uma discricionariedade pautada por critérios previamente estabelecidos.

Será a autoridade competente que, respeitando o leque de princípios a que se submete a atividade administrativa, notadamente, legalidade, impessoalidade, indisponibilidade do interesse público e razoabilidade, e ainda, sopesando as opções à sua disposição, com fulcro em seu juízo de conveniência, indicará aquele que lhe

parecer ser o que realizará o trabalho "essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

Sobre o tema, um julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do 'trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato' (cf. o § 1º do art.25 da Lei 8.666/1 993). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança".

(AP 348/SC, Plenário, rel. Min. Eros Grau j. em 15.12.2006, DJde 03.08.2007).

Por meio do exposto e considerando o caso prático, no procedimento existem certificados de cursos e um atestado de capacidade técnica comprovando a realização da mesma atividade objeto dessa licitação pela contratada, anteriormente, em outro município. Para o servidor subscritor do documento de processo de inexigibilidade, Secretário da Administração, tais elementos foram suficientes para a caracterização da notória especialização, conforme justificou no item "5. Razão da escolha do fornecedor".

2.4. Da enumeração das páginas

Nota-se que o procedimento não está enumerado. Neste sentido, recomenda-se a autuação do procedimento administrativo em questão e a competente numeração – desde a abertura do procedimento, à medida que as etapas são realizadas, e não apenas após a sua finalização. Essa prática está alinhada aos princípios da **publicidade, transparência e organização administrativa**, que regem a gestão pública e são essenciais para garantir o controle e a rastreabilidade do processo.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria manifesta-se pela possibilidade da contratação direta analisada, por inexigibilidade, desde que:

- a) O procedimento administrativo seja autuado e as páginas devidamente enumeradas;
- b) Seja designado um fiscal para acompanhar a execução do contrato, nos termos do artigo 117 da Lei n. 14.133/21.

Por fim, não é demais consignar que o presente parecer é meramente opinativo.

Monte Castelo, 24 de janeiro de 2025.

Thaís Cristal Bressan
Procuradora Municipal
OAB/SC 73.139