PARECER JURÍDICO N° 3/2026 referente ao Processo Administrativo 003/2026

REQUERENTE: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
ÁREA ADMINISTRATIVA: Licitações e Contratos Administrativos
ASSUNTO: Análise de processo de contratação. Inexigibilidade. Orientações acerca do procedimento e requisitos para a contratação. Sugestões da Procuradoria Municipal.
OBJETO DA CONTRATAÇÃO: contratação de instituição para o desenvolvimento de políticas educacionais que compreendem a prestação de serviços de assessoria técnica especializada na formação continuada e capacitação dos profissionais da rede municipal de ensino (ensino fundamental e educação infantil) que atuam em sala de aula e reforço escolar nas áreas de leitura, escrita e matemática, além de orientação e suporte para implemento de estratégias para suprir as defasagens escolares, bem como a realização de trabalho com os alunos com transtornos e dificuldades de aprendizagem, através de adaptação curricular, com fornecimento do respectivo material pedagógico, bem como análise de resultados, acompanhamento de casos específicos e avaliação individual dos estudantes

EMENTA: MANIFESTAÇÃO PRÉVIA. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS QUE COMPREENDEM A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA NA FORMAÇÃO CONTINUADA E CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INDICAÇÃO DOS REQUISITOS. LEI N° 14.133/2021. SUGESTÕES DA PROCURADORIA.

1. RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Educação 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 físico:

1) Documento de formalização da demanda;

2) Estudo Técnico Preliminar;

3) Justificativa;

4) Termo de referência;

5) Certificados da contratada;

6) Contratos firmados com outros municípios.

É o relatório.

2. PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

2.1. Informações Preliminares

Nos termos do artigo 53, §1° 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. Do cabimento da inexigibilidade de licitação

Quanto ao fundamento legal para a realização da presente contratação direta, por meio de inexibilidade de licitação, extrai-se do artigo 74, da Lei 14.133:

> 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:
>
> c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Da análise dos autos verifica-se que o objeto da contratação é compatível com a permissão da contratação direta estabelecida acima.

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 e subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo principio 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 § 1 ° 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, verifica-se que foi apresentada no documento nomeado de “justificativa” a avaliação

subjetiva da autoridade requisitante a respeito da notória avaliação da contratada e da especificidade do objeto, nos termos do parágrafo 3º, do artigo 74, da Lei n. 14.133/2021. Ainda, no item 7 – Descrição da solução como um todo – também consta justificativa da escolha da contratada.

Quanto a esse ponto, são desnecessários apontamentos.

2.3. 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.

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, contendo os elementos essenciais previstos no artigo 8º, do Decreto n. 10.947/2022, do termo de referência e do Estudo Técnico Preliminar.

Inciso II e VII: da análise do ETP/DFD, nota-se que a estimativa de preço não consta nos autos na forma que prevê o artigo 23, da Lei n. 14.133/2021.

Da análise do procedimento como um todo é possível verificar que foram juntadas contratações anteriores com o referido instituto, mas não há no ETP ou TR a análise dessas informações assinadas pela autoridade competente, ou mesmo a justificativa de preço.

Assim, sugere-se que seja feita a análise dos preços, por meio de mapa de preço, no corpo do ETP ou TR, ou ainda, na justificativa de preço, concluindo a autoridade responsável que os valores cobrados são compatíveis ou não com os praticados em contratações semelhantes de objetos da mesma natureza, nos termos do que dispõe o parágrafo 4º, do artigo 23, da Lei de Licitações:

> § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados **em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**

Inciso III: O parecer jurídico consiste neste documento. Embora não haja no procedimento um documento denominado parecer técnico, será feita a análise se há os elementos no procedimento licitatório.

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 pela Lei 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, ao longo do termo de referência, do estudo técnico preliminar e da justificativa da escolha do contratado, reforçando-se a sugestão para que seja realizada a justificativa do preço, analisando se os valores praticados pela contratada estão compatíveis com os de mercado, conforme as orientações apontadas em tópico próprio.

Inciso IV: A compatibilidade da previsão dos recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido não consta no procedimento, sendo necessário atestá-la nos autos, por meio de parecer contábil.

Inciso V: No procedimento há documentos de habilitação da contratada. Veja que a lei exige que seja comprovado que o contratado preencha os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, previstos no artigo 62, da Lei n. 14.133/2021.

Esta Procuradoria recomenda que a habilitação e a qualificação sejam atestadas pelo responsável, o que não se verificou no caso concreto.

Inciso VI: Razão da escolha do contratado: está presente nos autos, não havendo apontamentos quanto a esse item.

Inciso VIII: Há autorização da autoridade competente, visto que o procedimento de formalização de demanda foi assinado pelo prefeito e o será, caso entenda pela viabilidade da licitação, posteriormente.

2.4. Do fiscal de contrato

Há a indicação de gestores e fiscais do contrato. Recomenda-se que na designação dos fiscais seja seguida a orientação expedida por esta procuradoria, de n. 3, com o modelo de portaria anexa, a fim de que os fiscais estejam cientes de sua nomeação.

Esses servidores foram designados conforme previsto no art. 117 da Lei nº 14.133/2021, sendo responsáveis por acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria manifesta-se pela possibilidade da contratação direta analisada, por inexigibilidade, desde que seguidas as sugestões da Procuradoria.

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

Monte Castelo, 19 de Janeiro de 2026.

THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942

Assinado de forma digital por THAIS CRISTAL BRESSAN:06888019942
Dados: 2026.01.19 16:19:53 -03'00'

Thaís Cristal Bressan
Procuradora do Município de Monte Castelo
OAB/SC 73.139-A