

PARECER JURÍDICO N° 158/2025

Processo n°: 20119/2025

Requerente: FMDCA – FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS CRIANÇA E ADOLESCENTE

Assunto: Dispensa de licitação, art. 74, inciso III, alínea F da Lei Federal n° 14.133, de 2021.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PARECER JURÍDICO. Inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 74, inciso III, alínea F da Lei Federal n° 14.133, de 2021. Preenchimento dos requisitos legais. Contratação de empresa para realização de palestra sobre violência sexual com a palestrante Nay Macedo. Pelo prosseguimento, sem recomendações.

I – GENERALIDADES DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA

I.1. DOS TIPOS DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Com caráter de excepcionalidade, a Lei Federal n° 14.133, de 2021, prevê situações em que é ressaltado o princípio da obrigatoriedade da licitação, nas quais há a dispensa ou a inexigibilidade do processo licitatório.

A dispensa contempla situações em que a licitação seria viável, mas, por opção do legislador, é afastada, nos casos taxativamente previstos no artigo 75 da referida lei.

Já a inexigibilidade ocorre em situações em que a licitação não é possível, em razão de não haver a possibilidade da competição inerente ao procedimento licitatório. Assim, o fato determinante para que seja inexigível a licitação é a inviabilidade da competição, estando as hipóteses exemplificativas no art. 74 da Lei Federal n° 14.133, de 2021.

I.2. DO PROCEDIMENTO LEGAL PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA

Objetiva-se a análise jurídica que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso I, §1º, da Lei Federal n° 14.133, de 2021, in verbis:

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:

[...]

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Nota-se que a hipótese de inviabilidade de competição em tela compreende no fato de que a palestra só poderá ser ministrada pela profissional palestrante da empresa Editora Caqui Ltda. Palestrante com reconhecimento público e experiência comprovada na área a ser abordada, se tornando única para ministrar a palestra desejada “violência sexual na era digital: como proteger crianças e adolescentes?”.

Portanto, o inciso III do artigo mencionado, remete a empresa comercial exclusiva passível de contratação ao § 3º do mesmo artigo da referida lei, sendo assim segue:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, 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 do contrato.

Assim, da leitura do artigo, vislumbra-se a necessidade de estar preenchido para a inexigibilidade os seguintes requisitos: *desempenho anterior, de estudos, experiência, publicações, organização, 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 do contrato.*

Quanto a comprovação de notória especialização, foram anexados documentos que comprovam a capacitação da palestrante Nay Macedo e da empresa Editora Caqui Ltda, com publicações reconhecidas.

Os documentos anexados aos autos demonstra atendimento às exigências do art. 74, inciso III da Lei 14.133/2021, tendo em vista a inviabilidade de competição, a discricionariedade da Administração Pública e a necessidade de contratação de empresa com notória especialidade.

Verifica-se que foi apresentada no Documento de Formalização de Demanda – DFD a seguinte justificativa de necessidade da contratação:

“A crescente presença das crianças e adolescentes no ambiente digital traz desafios complexos e urgentes para a rede de proteção. Entre os principais, destaca-se a violência sexual online, que tem se sofisticado com o uso das tecnologias, dificultando a identificação e a prevenção. Crianças estão cada vez mais expostas a riscos como aliciamento, sextorsão e compartilhamento não consentido de imagens íntimas. Essa palestra visa, portanto, sensibilizar e capacitar os profissionais da rede de proteção, oferecendo subsídios teóricos e práticos para enfrentar essas questões com mais segurança, empatia e eficácia. É essencial que educadores, assistentes sociais, psicólogos

gos, conselheiros tutelares e demais agentes envolvidos estejam preparados para lidar com esses desafios contemporâneos de forma articulada e humanizada”.

Não cabe a esta assessoria jurídica fazer juízo de valor sobre a justificativa técnica apresentada, mas tão somente a averiguação se ela foi posta e comprovada nos autos por meios hábeis.

1.3. DA NATUREZA DO PARECER JURÍDICO NA CONTRATAÇÃO DIRETA

Do procedimento previsto para a contratação direta, em seu art. 72, inciso I, verifica-se que o parecer jurídico consta dentre os documentos obrigatórios do processo.

Ainda, sobre o parecer jurídico em processo licitatório a previsão expressa consta no art. 53 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo a redação da seguinte forma:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, **que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.***

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direitos levados em consideração na análise jurídica;

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também **realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atos de registro de preços, outros instrumentos congêneros e de seus termos aditivos.***

Assim, verifica-se que, de maneira geral, a obrigação é que conste parecer jurídico nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, sendo que a obrigatoriedade do parecer da assessoria jurídica está na análise das minutas dos editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios e ajustes.

Com efeito, o artigo 54 em seu §5º descreve quando será dispensável a análise jurídica:

“é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico”.

Dessa forma, na modalidade de contratação direta, a assessoria jurídica, se instada a se manifestar, realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, redigindo sua manifestação em linguagem simples e compreensível.

II - DO CASO APRESENTADO PARA ANÁLISE JURÍDICA

Feitas as considerações gerais sobre a contratação direta, bem como sobre a natureza deste parecer, considerando que a autoridade solicitou análise deste órgão de assessoramento jurídico, cabe apreciação do caso concreto.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, busca a continuidade da formação dos conselheiros tutelares.

Para análise do processo de contratação, tem-se que verificar se o mesmo foi instruído em conformidade com o artigo 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e com o art. 12 do Decreto Municipal nº 98, de 2023, como se passa analisar:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Capa do processo	Sim	
2. Pedido de compras instrumentalizado no sistema estruturante de tecnologia da informação utilizado para execução orçamentária	Sim	01
3. Documento de Formalização da Demanda - DFD	Sim	02/03
4. Estudo Técnico Preliminar - ETP, com documentos que embasaram os estudos	Não se aplica	
5. Termo de Referências	Sim	04/1
6. Documentos da empresa/capacidade técnica	Sim	13/2
7. Certidões	Sim	26/31
8. Cotação de preços	Sim	43/4
9. Normativa utilizada para a realização da pesquisa de preços Obs. 1: Estimativa de despesa, que deverá ser calculada estabelecida a partir do procedimento de pesquisa de preços, conforme prevê o art. 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos	Sim	Decreto Municipal nº 1.194/2022

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
Administrativos; Obs. 2: Para a aquisição de bens e serviços comuns, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.194, de 2022; Obs.: 3: Para a contratação de serviços de engenharia e de obras, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.197, de 2022.		
10. Notas fiscais comparativas de preços	Sim	32/37
11. Documentos da empresa	Sim	38/41
12. Mapa de Cotação	Sim	46
13. ETP e Mapa de Risco	Não se aplica	47/51
14. Certidão orçamentária	Sim	

Por derradeiro, os presentes autos foram distribuídos ao advogado signatário para análise e emissão de parecer jurídico prévio, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Esse é, em suma, o relatório.

III. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS AUTOS

III.1. Dos instrumentos padronizados que devem ser utilizados

Para a realização da presente contratação, foram padronizados, além dos artefatos de planejamento, que deverão ser observados pelos agentes de planejamento e de contratação.

Para a realização de contratações, deverão ser utilizados as minutas-padrão dos seguintes documentos: (i) Documento de Solicitação de Demanda - DFD; (ii) Termo de Referência - TR;

Note que tange as documentações, verificar que o Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente encaminhou os documentos preenchidos conforme a minuta padrão.

III.2. Do planejamento das contratações

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual – PCA de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei (e o art. 4º do Decreto Municipal nº 45, de 2024¹) e com as leis

¹ Decreto Municipal nº 45, de 2024, art. 4º: “O Município de Itumbiara deverá elaborar o Plano de Contratações Anual – PCA, com o objetivo de racionalizar as contratações dos seus órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, de acordo com o Decreto Municipal nº 1.064, de 2022. Parágrafo único. O planejamento das licitações e contratações do

orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão ou entidade requisitante, que inclusive pode se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto e todos os seus contornos.

Em linhas gerais, a instrução do processo de contratação deve revelar esse encadeamento lógico, partindo-se do preenchimento do Documento de Formalização da Demanda – DFD (que apresenta o problema a ser solucionado e a justificativa), passando pelo Estudo Técnico Preliminar – ETP, pelo Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR e pelo Termo de Referência – TR, pela pesquisa de preços (com a justificativa do seu processamento), para, posteriormente, a publicação do edital.

III.2.1. Do Documento de Formalização da Demanda - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o documento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.333, de 2021.

Impende destacar que, segundo o art. 21 do Decreto Municipal nº 45, de 2024², é o instrumento hábil a ensejar a formalização do pedido inicial para abertura do processo de contratação e deve informar os elementos essenciais para individuar o objeto a ser contratado, a justificativa da contratação e a dotação a ser utilizada para serem realizadas as despesas.

Ademais, consoante dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo, o modelo de DFD encontra-se padronizado no Anexo I do Decreto Municipal nº 338, de 2023³, e deverá ser seguido e preenchido pelos agentes públicos encarregados do planejamento das contratações e ratificado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal e pelo Chefe do Poder Executivo.

Município de Itumbiara deverá respeitar as previsões das leis orçamentárias e do Plano de Contratações Anual – PCA”.

2 BRASIL. Decreto Municipal nº 45, de 2024. Regulamenta o procedimento das licitações e contratações públicas a que se refere a Lei Federal nº 14.133, de 2021, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2024/5/45/decreto-n-45-2024-regulamenta-o-procedimento-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas-a-que-se-refere-a-lei-federal-n-14133-de-2021-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=DECRETO+45>.

3 BRASIL. Decreto Municipal nº 338, de 2023. Dispõe sobre o marco temporal e o procedimento de transição entre as Leis Federais nº 8.666, de 1993 e nº 10.520, de 2002 e a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e as Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3c925f3422795b3220021939eaba8b15.pdf>.

No caso em tela, constata-se presente o DFD encontra-se preenchido pelo órgão demandante no modelo padronizado pelo Município em ato administrativo próprio, razão pela qual, encontra-se em conformidade com as diretrizes apontadas pela Administração Pública Municipal.

III.2.2. Do Termo de Referência - TR

Por sua vez, o Termo de Referência - TR deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Não perca de vista que o Decreto Municipal nº 45, de 2024, descreve, em seu art. 3º, inciso XXXIV, que o TR é o *artefato de planejamento, documento que contém o conjunto de parâmetros e elementos descritivos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação e que possibilita a avaliação do custo pela Administração, bem como a definição da estratégia de suprimento, dos métodos e do prazo de execução.*

Ademais, o Decreto Municipal nº 45, de 2024, prevê, nos seus arts. 25 e seguintes, as regras sobre a elaboração do Termo de Referência - TR, devendo, a Administração, pois, cuidar para que as exigências ali estabelecidas sejam atendidas no caso concreto.

Pela análise do art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, pode ser verificar a necessidade de preenchimento os elementos descritivos abaixo representados:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo da ARP e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação	Sim	Item 1, do TR (fls. 05/06)
1.1. Especificação do serviço (art. 40, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)	Sim	Item 1, do TR (fls. 05)
2. Fundamentação da contratação	Sim	Item 2, do TR (fls. 05)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Sim	Item 3 do TR (fl. 06)
4. Requisitos da contratação	Sim	Item 4, do TR (fl. 06)
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 7, do TR (fls. 07/08)
6. Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade	Sim	Item 8, do TR (fls. 08/09)

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 6, do TR (fl. 07)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	Item 9, do TR (fl. 09/10)
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 10, do TR (fl. 12)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 11, do TR (fl. 12)

Diante de todo o exposto, entende-se que o TR não necessita de medidas corretivas a serem empregadas.

III.2.5. Do orçamento estimado e da pesquisa de preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §4º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e no art. 7º, do Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, materializada em documento que busca observar as exigências dos regulamentos municipais, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros indicados.

Assim, em relação à justificativa do preço, prevista como exigência no art. 72, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, foram anexados nos autos documentos que comprovam que o preço está de acordo com o praticado no mercado, na qual verifica uma pequena variação de preço médio com o total orçado (fls. 39) e (fls.32/35).

Os parâmetros do preço podem ser, por exemplo, o valor pago por outros entes ou órgãos que contrataram o mesmo serviço, conforme já orientou a TCU na Orientação Normativa n. 17/2009:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

A apresentação e justificação do preço devem ser exigidas do contratado, que deve demonstrar os elementos que o compõem e a prática de mercado que o embasa como admitido pelo TCU no Acórdão 197/2010-Plenário.

No mesmo sentido o Informativo nº 361 do TCU:

2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III,