



PARECER JURÍDICO **INICIAL - FASE INTERNA**

Referência: Comunicação Interna n. 948/2025/GEMED

Objeto: Contratação da empresa INOVARE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL LTDA, para serviço de consultoria, conforme termo de referência. Solicitação da Gerência de Educação e Cultura do Município de Naviraí/MS.

I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido apresentado pela Gerência de Educação e Cultura, através da Comunicação Interna n. 948/2025, visando a "contratação da empresa INOVARE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL LTDA, para serviço de consultoria, conforme termo de referência", por **INEXIGIBILIDADE**, em favor da empresa **INOVARE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL LTDA**.

Justifica a Gerência que a contratação ora intencionada se faz necessária da seguinte forma:

Justificativa: O Município de Naviraí compreende que a qualidade da aprendizagem depende diretamente do bem-estar físico, emocional e psicológico dos profissionais da educação. Entretanto, carece de dados objetivos e sistematizados sobre as condições de trabalho desses profissionais na rede municipal.

A Lei Federal nº 14.681/2023 determina que os entes federativos elaborem planos periódicos de Bem-Estar, Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho e Valorização dos Profissionais da Educação, fundamentados em indicadores mensuráveis, devendo o primeiro plano ser publicado até 30 de junho de 2025 (seis meses após a posse do atual chefe do Poder Executivo, nos termos do § 1.º do art. 6.º). Para cumprir essa exigência, torna-se indispensável um diagnóstico aprofundado que identifique fatores de risco e proteção, estabeleça indicadores e proponha intervenções factíveis.

Pesquisas internacionais corroboram essa necessidade: o TALIS 2018 (OCDE) aponta que cerca de um sexto dos docentes do ensino fundamental e médio relatam altos níveis de estresse, influenciando a intenção de abandonar a profissão. Relatórios da UNESCO (GEM 2021) reforçam que o bem-estar docente reduz a rotatividade e melhora o ambiente de ensino. O PISA 2022 destaca ainda que o suporte socioemocional ao professor cria condições para o desenvolvimento integral dos alunos.

N.º PROTOCOLO

9



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

231

Na estrutura administrativa municipal não existe equipe com qualificação técnica para conduzir tal diagnóstico – o que envolve a aplicação de metodologias estatísticas, entrevistas e grupos focais e a consolidação dos resultados em relatório técnico alinhado às boas práticas da OCDE e da UNESCO. Capacitar servidores para essas atividades demandaria prazo superior ao limite legal disponível. Ademais, a produção interna dos dados poderia suscitar questionamentos sobre a imparcialidade dos resultados, ao passo que uma auditoria externa assegura independência técnica e credibilidade perante os servidores avaliados.

Dessa forma, justifica-se a contratação de empresa especializada em serviços de consultoria para conduzir o diagnóstico organizacional, capaz de aplicar instrumentos quantitativos e qualitativos junto aos educadores, gerar indicadores-chave de bem-estar e condições de trabalho e apresentar um plano de ação com metas, cronograma e instrumentos de avaliação que subsidiem a futura Política Municipal de Bem-Estar, Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho e Valorização dos Profissionais da Educação.

Tal contratação garantirá informações confiáveis, orientadas por evidências, permitindo ao Município cumprir a legislação vigente e implementar políticas públicas sustentáveis de valorização do corpo docente.

Juntou-se aos autos: CI n. 948/2025/GEMED, Documento de Formalização de Demanda/Pedido de Compra n. 46/2025, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Proposta de Trabalho, Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral, Documentação de Regularidade Fiscal (certidões: CNDT, Estadual, Municipal, Previdenciária, FGTS), Currículo e documentos do Profissional que irá prestar os serviços, Declarações, Notas Fiscais, Atestados de Capacidade Técnica e Capacidade Operacional, Mapa de Cotação nº 31/2025, Conhecimento da Demanda, Indicação do Objeto e do Valor Estimado n. 200/2025 e Autorização para abertura de licitação.

Ao final foram encaminhados os documentos acima relacionados para a devida análise e Parecer Jurídico.

É o relatório. Passa-se a opinar.

De início, informa-se que o presente pronunciamento se restringe, exclusivamente, às questões eminentemente jurídicas, estando excluídos da análise os aspectos de natureza técnica, econômica, financeira, bem como os aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

330

Sendo assim, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É notório que a realização de Licitação é regra e a não-licitação é exceção, sendo que as exceções são os casos previstos na Lei nº 14.133/2021 de Dispensa e de Inexigibilidade.

Feitas estas considerações, passemos à análise jurídica dos fatos.

II - ANÁLISE DE JURIDICIDADE

Como se sabe, a Administração Pública é constitucionalmente obrigada, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a contratar apenas mediante o regular processo de licitação, salvo às exceções admitidas na legislação infraconstitucional, no caso, a Lei n. 14.133/2021.

Convém esclarecer que, em todos os casos de inexigibilidade de licitação, deve-se ter como pressuposto a inviabilidade de competição, sendo as hipóteses do aludido artigo 74, da Lei nº 14.133/2024, meramente exemplificativas.

Consagrando a observância do princípio da licitação como regra imperiosa à qual devem se sujeitar os entes e órgãos públicos, da Administração tanto Direta quanto Indireta, o texto legal também admite, em caráter de excepcionalidade, fugas a essa regra. São os casos de dispensa ou inexigibilidade.

De acordo com a justificativa apresentada pela Gerência solicitante, a presente contratação será de suma importância para implementação de programa de integridade e compliance anticorrupção.

II.a. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA TÉCNICA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Em que pese a Indicação do Objeto e do Valor Estimado nº 200/2025 indique a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, III, 'f', da Lei 14.133/2021, que versa sobre a contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento, do que se infere dos autos, principalmente pela solicitação da demanda, ETP, Termo de Referência e Proposta de Trabalho, estamos diante da previsão constante no art. 74, III, 'C':

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 (...):

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

Sobre referida previsão, temos ainda a seguinte definição:



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

4

§ 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.

Tal enquadramento no caso em tela se dá pela prestação do serviço compreender majoritariamente a análise e o diagnóstico junto aos professores da Rede Municipal de Ensino, com posteriores recomendações e propostas, conforme constam no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, não englobando nesse primeiro momento o treinamento e aperfeiçoamento pessoal de maneira direta.

Todos os requisitos para a análise jurídica do processo autuado sobre a inexigibilidade de licitação em tela estão previstos no texto legal. De acordo com a bibliografia especializada, do dispositivo normativo, sobressaem os seguintes requisitos:

a) referentes ao objeto do contrato:

- a.1) que se trate de serviço técnico integrante da lista do inciso III, desse artigo;
- a.2) que o serviço não seja de publicidade ou divulgação;
- a.3) que não seja permitida a subcontratação do objeto.

b) referentes ao contratado:

- b.1) que o profissional detenha a habilitação pertinente ao objeto do contrato;
- b.2) que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido;
- b.3) que a especialização seja notória, nos termos conceituados pela própria lei, no § 3º do art. 74 (JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo.

Contratação direta sem licitação na nova lei de licitações: Lei n. 14.133/2021. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 134-135).

De qualquer forma, e resumindo, quanto a serviços técnicos profissionais, é de se reconhecer a inexigibilidade de licitação desde que reunidos os seguintes requisitos: i) que se trate de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, dentre os elencados na lei; ii) que a contratação direta seja de profissional ou empresa notoriamente especializada, qualificação superlativa essa a ser reconhecida consoante a definição constante do art. 74, § 3º; iii) que o processo seja instruído nos termos do art. 72, especialmente quanto às razões da escolha do contratado e justificativa do preço; iv) o serviço objeto do contrato não seja de simples rotina, mas sim, ainda que não inédito, complexo o suficiente a demandar execução por quem seja notoriamente especializado, inspirando confiança na autoridade competente; e v) que, ainda que se trate de serviço permanente, não implique exercício de poder extroverso, de autoridade, e seja comprovada a episódica ou temporária necessidade de sua prestação como serviço de terceiro (DAL POZZO, Augusto Neves; ZOCKUN, Maurício; CAMMAROSANO, Márcio. **Lei de licitações e contratos**



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

100

administrativos comentada: Lei 14.133/21. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. *E-book*).

A doutrina chama atenção para duas diferenças principais do texto atual para o texto da Lei 8.666/93. A primeira, diz respeito à retirada da exigência explícita de "singularidade". A segunda, trata-se da modificação de "indiscutivelmente o mais adequado" para "reconhecidamente adequado".

Quanto à primeira, os especialistas argumentam que havia uma discussão em torno do requisito da singularidade, que causava imprecisões interpretativas e até subjetivismos. A doutrina então ensina que:

A exigência da lei ficou agora mais clara e objetiva; sai da discussão de singular, que poderia até ser sinônimo de único no mundo, para uma discussão de confiar que uma empresa ou um profissional é o mais adequado para a execução do serviço. Assim, é razoável, nos termos da lei posta, que a motivação revele a qualidade da decisão: por que foi escolhido aquele determinado profissional; o que levou o gestor a confiar que esse determinado profissional era "o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato", reconhecendo-se uma melhor flexibilização da norma (JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. **Contratação direta sem licitação na nova lei de licitações**: Lei n. 14.133/2021. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 141).

No que concerne ao requisito da singularidade, é de se atentar que essa característica, que está prevista na Lei n.º 8666/93, diz respeito à natureza do serviço e não à inexistência de uma pluralidade de possíveis prestadores. Primeiro porque não há, dentre os serviços técnicos profissionais especializados passíveis, em tese, de contratação direta, um só que não possa ser prestado por uma pluralidade de profissionais ou empresas. Daí porque as Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21 não exigem prestador único ou exclusivo, hipótese em que a inexigibilidade de licitação está contemplada no inciso I do art. 74 da Lei n.º 14.133/21, cuja redação explícita o que implícito já estava no art. 25, I, da Lei n.º 8.666/93. Além do mais, é evidente que, nas hipóteses do art. 25, I, da Lei n.º 8.666/93, e do art. 74, I, da Lei 14.133/21, a inviabilidade de competição é real, efetiva, absoluta, enquanto nas hipóteses dos incisos II e III dos arts. 25 e 74 a inviabilidade de competição é legalmente presumida, já que, em tese, há pluralidade de possíveis prestadores de serviços artísticos ou técnico especializados aos quais as leis se referem. Em razão mesmo dessa pluralidade é que ambas as leis prescrevem que do processo de contratação direta deve constar a razão da escolha do contratado. Só se pode cogitar de escolha dentro de um leque de possíveis prestadores. Segue-se que serviço de natureza singular não é aquele que só um possa prestar, mas sim o serviço que, pela sua natureza, reclama criatividade relevante do prestador, estilo, técnica, estratégia como expressão de seu próprio talento, inconfundível com o de outros profissionais e, assim, incotejáveis prévia e objetivamente. E para eliminar de vez a interpretação de que serviço de natureza singular seria aquele que só um teria condições de prestar, a lei nova descartou essa palavra — singular



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

101
6

— substituindo-a por serviços de natureza predominantemente intelectual (...) (DAL POZZO, Augusto Neves; ZOCKUN, Maurício; CAMMAROSANO, Márcio. **Lei de licitações e contratos administrativos comentada**: Lei 14.133/21. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. *E-book*).

Ainda há quem sustente que a supressão da expressão “singularidade” do texto legal não afastou sua exigência. Porém, mesmo essa ala doutrinária confessa que a singularidade diz respeito ao objeto, e não ao sujeito. Na íntegra:

Em recente decisão do Plenário do TCU – Acórdão e Relação nº 1.355/2021 –, sob a relatoria do Ministro Substituto André de Carvalho, reafirmou-se o teor da Súmula nº 252, na qual estava elencada a necessidade da presença simultânea das três premissas legais: (a) o serviço profissional especializado a ser contratado; (b) a notória especialização do prestador desse serviço; e (c) a natureza singular do correspondente objeto. Isso significa dizer que, embora não tenha constado expressamente a singularidade como requisito para esse tipo de inexigibilidade, ainda assim deverá ser exigida para a efetividade do atalho legal, já que não existe inviabilidade de competição para a contratação de serviços comuns ou ordinários, nos quais prevalece o princípio da isonomia e devem, necessariamente, ser objeto de licitação (WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; IOCKEN, Sabrina Nunes. O processo de contratação direta e a inexigibilidade de licitação: como fazer a coisa certa com os atalhos legais? *In*: HARGER, Marcelo. **Aspectos polêmicos sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n. 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 228).

No caso, da singularidade do objeto, não é possível afirmar qual prestador será melhor sem se socorrer de um critério subjetivo, fundado na confiança, na preferência pessoal ou em algum outro fator subjetivo, não controlável. (...) É importante frisar que, se o serviço técnico de natureza predominantemente intelectual for singular, caberá a inexigibilidade. E isso vale mesmo para os casos que o prestador não tiver notória especialização. A razão é simples: a licitação é inviável. Então, por qual razão o inciso II exigiu a “notória especialização”? Ao que me parece, o fato de o prestador do serviço ter notória especialização é um indicio de que há singularidade do objeto. Inclusive, a parte final do art. 74, § 3º, é um indicativo dessa função da notoriedade (FREIRE, André Luiz. **Direito dos contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*).

Quanto à segunda, argumenta-se que, se, antes, exigia-se que fosse escolhido quem “indiscutivelmente” era o mais adequado, o que poderia ser visto como ficção, porque sempre tem alguém que também pode executar a mesma tarefa com a mesma qualidade, agora, deve ser comprovado que foi escolhida pessoa “reconhecidamente” adequada à contratação, o que atenta para a realidade.

Nesse sentido, ensina os doutrinadores:



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

7

Por outro lado, a lei nova, n.º 14.133/21, corrige o exagero redacional da Lei n.º 8.666/93 (...). A lei nova diz que notoriamente especializado é aquele cuja qualificação permita inferir que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato (art. 74, § 3º). O superlativo indiscutivelmente o mais adequado, cede lugar para a expressão mais razoável de reconhecidamente adequado, mesmo porque quase sempre haverá mais de um profissional ou empresa detentora de notória especialização passível de escolha para fins de contratação direta. Destarte, temos para nós que nessa matéria de inexigibilidade de licitação é inegável o avanço da lei nova, que há de ensejar maior segurança jurídica a agentes públicos que atuam nessa área, proporcionando-lhes maior tranquilidade, sem isentá-los obviamente de suas responsabilidades (...) (DAL POZZO, Augusto Neves; ZOCKUN, Maurício; CAMMAROSANO, Márcio. **Lei de licitações e contratos administrativos comentada**: Lei 14.133/21. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. *E-book*).

Observe-se que os conceitos vão crescendo até atingir a notória especialização. Primeiro, exige o dispositivo que o serviço esteja arrolado entre os serviços técnicos profissionais especializados, exigindo, portanto, habilitação; depois, exige que o profissional ou empresa seja especialista na realização do objeto pretendido; e, finalmente, que seja notória sua especialização (JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. **Contratação direta sem licitação na nova lei de licitações**: Lei n. 14.133/2021. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 149).

Diante dos requisitos previstos na lei e esclarecidos na doutrina, torna-se necessário observar a presença de todos eles nos autos, para averiguação da conformidade jurídica da demanda formalizada.

II.b. DA DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE QUE OS REQUISITOS JURÍDICOS FORAM PREENCHIDOS

Quanto ao objeto, observa-se que se trata de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, especificamente, por se enquadrar como consultoria técnica. Como se observa, trata-se de serviço técnico especializado de diagnóstico organizacional para apoiar políticas de bem-estar e saúde dos docentes.

Quanto ao sujeito, está configurada sua notória especialização. Conforme Atestados de Capacidade Técnica, bem como Currículo do profissional, em anexo, é possível inferir que os seus trabalhos são essenciais e reconhecidamente adequados à plena satisfação do objeto do contrato.

Feitas as considerações, demonstra-se o preenchimento dos requisitos exigidos para contratação da empresa INOVARE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL LTDA, para serviço de consultoria, conforme termo de referência.

II.c – DO VALOR PROPOSTO



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
PROCURADORIA GERAL ADJUNTA

8

Devem os valores ora apresentados na proposta ser compatíveis com os de serviços já prestados pela mesma empresa, evitando-se a configuração de superfaturamento nos termos do artigo 23, § 4º, parte final da Lei 14.133/2021.

Nesse aspecto, como se observa, para comprovação da adequação dos valores propostos, foram juntadas Notas Fiscais referentes aos serviços prestados para outros municípios, preenchendo os requisitos previstos em lei.

Sendo assim, analisando o pedido apresentado pelo órgão, em consonância com a legislação e doutrina, conclui-se que estão presentes os requisitos ensejadores da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço de compliance anticorrupção.

III - CONCLUSÃO

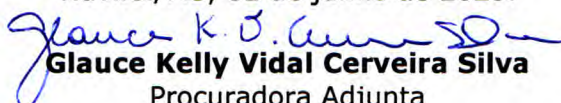
Ante o exposto, opina-se:

a) pela LEGALIDADE da contratação por inexigibilidade de licitação nos autos *supra*, da empresa **INOVARE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL LTDA**, consoante os fundamentos *retro* expendidos, nos termos da Comunicação Interna n. CI n. 948/2025 da Gerência de Educação e Cultura;

b) em cumprimento ao rito estabelecido pelo artigo 72, da Lei 14.133/2021, **opina-se** ainda que seja instruído o processo de contratação direta com os documentos exigidos nos incisos e parágrafo único do referido dispositivo.

É o parecer, de natureza meramente opinativa, que deve ser levado ao conhecimento do Consulente.

Naviraí/MS, 02 de junho de 2025.


Glauce Kelly Vidal Cerveira Silva
Procuradora Adjunta
OAB/MS 10.727