

PARECER DJURC Nº 109/2025.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. ART. 74, III, "F" DA LEI 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL Nº. 33/2025. IN Nº. 001/2025. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

RELATÓRIO

Vem ao exame dessa Assessoria Jurídica, na forma do inc. III do art. 72 da Lei nº. 14.133/2021 consulta acerca da legalidade da contratação planejada pela Administração.

Trata-se de análise referente ao processo administrativo, que tem por escopo a contratação, por inexigibilidade de licitação, baseado no art. 74, III, "F", da Lei nº 14.133/21, da empresa **NEUROBOX TECNOLOGIA EM INFORMÁTICA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita com o CNPJ nº 09.136.376/0001-00, *para aquisição de 04 (quatro) inscrições para servidores da Controladoria e Instituto de Previdência dos servidores públicos do Município do Jaboatão dos Guararapes para participarem do Congresso Agile Trends GOV 2025*, que será realizado nos dias 25, 26, 27 e 28 de agosto de 2025, na modalidade presencial, nos termos e condições estabelecidos no Termo de Referência.

Registre-se que os autos foram bem instruídos, constando das seguintes documentações:

1. Documento de Formalização da Demanda - emitida pela gestor de EPC da SAD, servidor Leandro Brasil Matrícula: 4.0911487.3;
2. Justificativa Técnica da lavra da servidora MIKAELLA SOUZA DA SILVA, Assessora, Matrícula nº 49.104.044-1;
3. Nota Técnica da lavra do servidor Geraldo Firmino da Silva;
4. Cotações e declaração de formação de preço - elaborado pelo orçamentista Arthur Ferreira Lelis, Coordenador de Análise de Mercado Matrícula nº 9.1037-9;
5. Justificativa de dispensa de Estudo Técnico Preliminar - elaborado pela servidora Mikaella Souza da Silva, Assessora Administrativa matrícula n.º 49.104.044-1;
6. Termo de referência, elaborado pela servidora Lorena Cavalcanti, Matrícula nº 491040431, Assessora Administrativa;
7. Proposta;
8. Programação do Congresso Agile Trends GOV 2025;
9. Comprovantes da Capacidade Técnica especializada;
10. Certidão de Regularidade Jurídica, Fiscal e Trabalhista;
11. Bloqueio Orçamentário nº 00104 de 17/06/2025.

É o breve relato.

Eis a análise jurídica.



FUNDAMENTAÇÃO

1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem por escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos e serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos documentos e seus anexos constantes no referido processo administrativo de renovação de contrato.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a preocupação recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU):

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características e requisitos, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

2. DA CONTRATAÇÃO DIRETA

A Constituição da República, em seu artigo 37, XXI, prevê a obrigatoriedade de licitação para as contratações realizadas pela Administração Pública:

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.

A Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, tem o objetivo de regulamentar o citado dispositivo constitucional, e criar padrões e procedimentos para reger a contratação pela Administração.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade".

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida, excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral.

Em que pese à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Sendo assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

A licitação dispensada, ensina Hely Lopes Meirelles, "*é aquela que a própria lei declarou-a como tal*". José Santos Carvalho Filho acrescenta que esta se caracteriza pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório.

Nessa perspectiva, a Lei nº 14.133/2021, ao instituir as normas para licitações e contratos da Administração Pública, autorizou a dispensa de licitação em várias hipóteses, ainda que possível a competição. São circunstâncias peculiares que aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei. Sendo assim, a Lei nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação indireta.

Ilustre jurista Jessé Torres Pereira Júnior (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173):

"O conceito de inexigibilidade de licitação cinge os intérpretes em duas respeitáveis vertentes: (a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer a inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que

ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição; (b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a disputa.”

O caso submetido à análise, qual seja, para aquisição de 04 (quatro) inscrições para servidores da Controladoria e Instituto de Previdência dos servidores públicos do Município do Jaboatão dos Guararapes para participarem do Congresso Agile Trends GOV 2025, denota a falta de lugar para critérios objetivos capazes de cortejar a contratação e evidenciam a prevalência de critérios subjetivos, o que invoca, como dito alhures, a contratação direta por inexigibilidade.

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;

Ora, a lei faz remissão ao artigo 6º onde estão mencionados vários desses serviços, como pareceres, assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias, treinamento de pessoal, etc.

O § 3º do art. 74 da Lei 14.133/2021, caracteriza 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, vejamos:

§ 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.

Segundo o Art. 6º da referida lei, a notória especialização do profissional ou da empresa se caracteriza como qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Em relação ao requisito subjetivo, qual seja, a notória especialização temos que não se trata de

característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Tal característica é principalmente do corpo técnico, não devendo se confundir fama com notória especialização.

No presente caso a contratação se fundamenta no inciso III do artigo 74 da Lei nº. 14.133/2021 que prescreve a inexigibilidade para: f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Os serviços ora enunciados na lei podem ser prestados por vários especialistas. Isto é, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública, outros também podem dominá-la.

No entanto todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cortear-los.

Conforme já pontuou o Ministro Dias Tóffoli, serviços singulares:

“são aqueles que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais. Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição”.

Insta observar, que a singularidade refere-se ao objeto e não ao profissional. A notória especialização é pertinente às qualidades do profissional ou empresa a ser contratada, que deve demonstrar experiência, estudos aprofundados, trabalhos científicos, publicações, cursos de pós-graduação etc. É que os critérios objetivos, que demandariam a licitação, somente falecem diante de profissionais cuja experiência os singulariza, uma vez que já não é possível cortear-los com a equidade que se requer em licitação pública.

O Ilustre Jacoby Fernandes apresenta que:

“A reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva” (in ob. cit. – pg. 316).”

Quanto a empresa **NEUROBOX TECNOLOGIA EM INFORMÁTICA LTDA**, CNPJ: 09.136.376/0001-00, demonstrou através da vasta documentação anexada a especialização pertinente à qualidade da profissional, enquadrando-se na legislação pertinente.

3. DA FORMALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO DIRETA

A priori, para que o serviço seja contratado de forma direta deve estar enquadrado nas hipóteses do art. 74 e 75, porém, também é necessária a verificação das formalidades exigidas no art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 para poder realizar a contratação direta.

“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”.

Nesse sentido, o art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, regulamentado pelo Decreto Municipal nº. 33/2025, especificam as medidas a serem adotadas pela administração para os casos de contratação sem licitação por menor valor, devendo ser demonstrado os seguintes elementos:

DECRETO MUNICIPAL Nº. 33/2025.

DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Art. 14. A etapa preparatória dos procedimentos de contratações, independente da modalidade licitatória, deverá ser caracterizada pelo planejamento e abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, e deverá conter os seguintes documentos mínimos:

I – documento de formalização da demanda – DFD, assinado pela área técnica, solicitando a confecção do estudo técnico preliminar, subsidiando a área técnica de informações imprescindíveis para a elaboração do ETP, nos termos definidos no Plano de Contratação Anual;

II – estudo técnico preliminar, contendo a descrição da necessidade da contratação fundamentada em que caracterize o interesse público envolvido;

III – o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação e a metodologia utilizada;

IV – documento de oficialização de demanda – DOD, assinado pelo ordenador de despesas, autorizando a contratação e a comprovação de sua previsão no PCA;

IV – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou



projeto executivo, conforme o caso, que contenha a definição do objeto para o atendimento da necessidade, definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

V – edital da licitação e minutas pertinentes;

VI – parecer jurídico;

Quanto ao processo de contratação, a IN nº. 01/2025 determina:

Art. 7º A fase preparatória é caracterizada pelo planejamento da contratação, que consiste nas seguintes etapas, observando o disposto no art. 18 da Lei 14.133, de 2021:

I – elaboração de Documento de Formalização de Demanda;

II – elaboração do Estudo Técnico Preliminar;

III – elaboração de orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação e metodologia utilizada;

IV – elaboração do termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo;

V- Elaboração e formalização do Termo de Edital, contendo como anexo, inclusive, minuta de contratos, atas e outros;

VI- parecer jurídico pelo órgão consultivo da EPC;

VII – elaboração do Documento de Oficialização de Demanda;

VIII - controle de conformidade processual pela Secretaria Executiva de Contratações Públicas – SECOP.

Adentrando na questão da formalização do procedimento da contratação direta, algumas peças são imprescindíveis para a regularidade do feito, se for viável a contratação direta. Desta forma, passemos ao atendimento dos requisitos:

- a) Documento de Formalização da Demanda - DFD: presente.
- b) Estudo Técnico Preliminar elaborado por servidor com competência para referido procedimento - Considerando que o valor estimado para a contratação pretendida destinada à capacitação dos servidores é inferior ao limite previsto para dispensa de licitação, nos termos do artigo 75, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021, justifica-se a dispensa da elaboração do Estudo Técnico Preliminar ;
- c) Termo de Referência - O termo de referência apresentado, contém as exigências necessárias para os fins pretendidos pela Controladoria Geral do Município e pelo Instituto de Previdência dos servidores públicos do Município do Jaboatão dos Guararapes;
- d) Estimativa da despesa - presente;
- e) Comprovação de recursos orçamentários para fazer frente à futura contratação - consta nos autos Nota de Bloqueios nº 00104 de 17/06/2025;
- f) Comprovante da Regularidade Jurídica, Fiscal e Trabalhista da empresa que pretendem contratar - presente;
- g) Comprovantes da capacidade técnica especializada - presente.



Em atendimento ao que preconiza o art. 72, VI, da Lei nº 14.133/2021, que afirma que o processo de Dispensa/Inexigibilidade será instruído, no que couber, com a razão da escolha do fornecedor ou executante. Nesse sentido, conforme documentação acostada aos autos, justifica-se a escolha do Contratado.

Assim os autos do processo estão devidamente instruídos com os documentos necessários para a formalização da contratação pretendida, assim como atendem aos preceitos instituídos em lei.

Por fim, importante salientar que a contratação deverá ter sua ratificação publicada no Diário Oficial do Município, como condição para eficácia do ato.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, após análise de todo aspecto formal do Processo, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta Assessoria Jurídica, OPINA pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, com vistas a proporcionar os fins precípuos colimados pela Administração, nos termos da Lei nº 14.133/2021, Decreto nº 33/2025 e IN nº 01/2025 - SAD.

Encaminhe-se à SECOP para o controle prévio do cumprimento das formalidades processuais, inerentes à fase preparatória.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

KARLA FABIANA SANTOS DA SILVA SOUSA

Assessoria Jurídica - Matrícula nº 592535

Equipe de Planejamento das Contratações Corporativas EPC – SAD – CORP

OAB/PE: 24.932-D