

Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURIDICO Nº 025/2025

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS. CONTRATAÇÃO DIRETA ATRAVÉS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI 14.133/21. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. VIABILIDADE.

OBJETO:

Contratação de prestação de serviços técnicos especializados de contratação de uma empresa especializada para a realização de ensaios técnicos de pacometria, esclerometria, teste de carbonatação e elaboração de laudo técnico de inspeção de patologias na Creche localizada na Rua Santos, no Centro de Umbaúba/SE.

Subsequente a isso, o processo foi remetido à Procuradoria-Geral para a análise preliminar dos aspectos jurídicos estabelecidos no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/21.

O presente Parecer tem como propósito fornecer subsídios à autoridade solicitante para o exame preliminar da conformidade legal dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

Conforme anteriormente destacado, cabe à assessoria jurídica a prestação de consultoria exclusivamente sob a ótica legal. Não compete à assessoria a avaliação sobre a conveniência ou oportunidade dos atos adotados pela Prefeitura Municipal de Umbaúba/SE, nem a análise de questões de natureza técnico-administrativa.

DO RELATÓRIO:

Foram encaminhados aos presentes autos administrativos para emissão de parecer acerca da viabilidade jurídica da inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços acima descritos.

Cumpre esclarecer, ainda, que a análise realizada por esta Assessoria Jurídica se baseia exclusivamente nas informações fornecidas e na documentação encaminhada pelo órgão competente e especializado da Administração Pública. Dessa forma, considera-se que tais informações são técnicas e revestidas de verossimilhança, pois não cabe à Assessoria Jurídica a incumbência, os meios ou a legitimidade para iniciar investigações que visem avaliar a adequação, a conveniência ou a oportunidade dos atos administrativos a serem implementados no âmbito do procedimento licitatório.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Este processo tem origem na necessidade de avaliação jurídica quanto à possibilidade de celebração de contrato com empresa especializada em serviços técnicos específicos, com profissionais ou entidades de reconhecida competência, por meio da modalidade de Inexigibilidade de Licitação, conforme demonstrado na justificativa anexa.

A contratação em questão tem como objeto contratação de uma empresa especializada para a realização de ensaios técnicos de pacometria, esclerometria, teste de carbonatação e elaboração de laudo técnico de inspeção de patologias na Creche localizada na Rua Santos, no Centro de Umbaúba/SE. A proposta contempla a contratação da empresa **JN ASSESSORIA E ENGENHARIA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 25.989.593/0001-91.

O pedido foi instruído com os seguintes documentos: solicitação de contratação, Documento de Formalização de Demanda (DFD), termo de referência, Estudo Técnico Preliminar (ETP), termo de justificativa para a inexigibilidade, razão da escolha, proposta comercial da empresa JN Assessoria e Engenharia LTDA, documentos que atestam a regularidade formal da empresa, contrato social e os atestados de capacidade técnica, os quais demonstram a experiência da empresa a ser contratada.

O processo em análise apresenta valor compatível com o estabelecido no enquadramento legal, caracterizando-se como a contratação de serviços, conforme previsto no inciso correspondente da legislação aplicável.

Este é o relatório resumido do pedido. A seguir, será exposta a fundamentação jurídica e a conclusão do presente processo.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Quanto à análise jurídica requerida, trata-se de parecer de caráter técnico-opinativo, não vinculando diretamente o administrador na sua decisão de mérito, mas lhe orientando juridicamente em relação à regularidade do procedimento administrativo licitatório, abordando unicamente os aspectos jurídicos pertinentes à questão em tela, abstendo-se de tratar de questões técnicas, administrativas, econômico-financeiras ou quaisquer outras que não tenham sido especificamente levantadas ou que demandem a aplicação de juízo de conveniência e discricionariedade por parte da Administração.

O presente procedimento decorre da necessidade de avaliação jurídica sobre a possibilidade de formalização de contrato com entidade especializada em serviços técnicos específicos, com profissionais ou empresas de comprovada



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

expertise, por meio da modalidade de Inexigibilidade de Licitação, conforme explicitado no Termo de Justificativa que segue anexo.

“O Órgão Consultivo deve se abster de emitir conclusões sobre questões não jurídicas, como aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência, podendo, contudo, oferecer opiniões ou sugestões, quando pertinente, deixando claro que se trata de uma avaliação discricionária, quando aplicável. Caso a questão envolva uma análise jurídica com possíveis impactos técnicos, deve ser explicitado o fundamento jurídico que justifica a manifestação nesse contexto”.

Além disso, a contratação de serviços técnicos especializados, de natureza essencialmente intelectual, encontra respaldo expresso no artigo 74, inciso III, h, da Lei 14.133/2021, que regula a inexigibilidade de licitação, em virtude da impossibilidade de competição.

“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;*
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;*
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;*
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;*
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;*
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;*
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;”*** (grifo nosso)

Indubitavelmente, a contratação de uma empresa especializada para a realização de serviços técnicos especializados de ensaios técnicos de pacometria, esclerometria, teste de carbonatação e elaboração de laudo técnico de inspeção de patologias, se enquadram na alínea “h” do artigo 74, III da Lei 14.133/2021.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Em relação à modalidade pretendida, é relevante salientar que a Lei nº 14.133/2021, que regulamenta as licitações e os contratos administrativos, revogou o critério de classificação das modalidades com base no valor da contratação. Portanto, a escolha da modalidade a ser empregada será determinada pelo objeto do contrato. Nesse cenário, a licitação na forma de inexigibilidade se configura como a modalidade apropriada para a contratação em questão.

No que se refere à contratação por inexigibilidade, esta encontra respaldo na Constituição Federal, no inciso XXI, do artigo 37, que estabelece que o procedimento licitatório convencional será aplicável apenas nos casos em que seja possível garantir a igualdade de condições entre todos os concorrentes.

“Art. 37 (...) 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.”

É oportuno transcrever os ensinamentos de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO sobre o tema, que abordam com clareza a aplicação dos princípios e normas que regem a contratação pública, destacando os fundamentos da inexigibilidade e as situações excepcionais em que a licitação pode ser dispensada, sempre com a observância dos requisitos legais e constitucionais pertinentes.

*“São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação supõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes (...) **Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais.** Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 492. (Grifo nosso)*

RENATO MENDES e EGON BOCKMANN, ao analisarem o mito que foi criado em torno da obrigatoriedade de realizar licitação em todas as contratações públicas, destacam que, embora a licitação seja a regra geral, existem situações claramente previstas em lei nas quais a inexigibilidade ou a dispensa de licitação é



plenamente justificável. Eles enfatizam que a rigidez excessiva em aplicar a licitação sem considerar as exceções legais acaba por distorcer o propósito do processo licitatório, que é garantir a eficiência, a moralidade e a competitividade nas contratações públicas.

*“A ordem constitucional não manda licitar em todos os casos nem exige que se garanta igualdade em todas as situações; ao contrário, não foi à toa que o constituinte começou o enunciado no inc. XXI do art. 37 deixando bem claro que a licitação não seria feita em todos os casos. **Por força da Constituição, a licitação somente deve ser feita se houver critério objetivo de escolha, pois, não sendo isso possível, não haverá como assegurar tratamento isonômico; portanto será inexigível a licitação.** (...) crença equivocada é a de que assegurando igualdade por meio do procedimento licitatório a qualquer custo, seria possível reduzir consideravelmente a corrupção e obter a melhor contratação. O que também é flagrantemente falso. MENDES, Renato Geraldo/MOREIRA, Egon Bockmann. Inexigibilidade de licitação. Repensando a contratação pública e o dever de licitar. Curitiba: Zênite, 2016, p. 28 e 74.” (Grifo nosso)*

MARÇAL JUSTEN FILHO sustenta que uma das maneiras de identificar a notoriedade de um profissional ou empresa é por meio do reconhecimento por parte da comunidade especializada de determinado setor, conforme se expressa nos seguintes termos:

*“A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade profissional. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. (...) Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o **conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização.**” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, P. 503) (Grifo por nossa conta)*

Ademais, ressaí da documentação apresentada que a empresa JN Assessoria e Engenharia LTDA, detém experiência e prática na área, conforme evidenciado pelos atestados de capacidade técnica que comprovam contratações anteriores.

Em resumo, a documentação anexada a estes autos demonstra que o processo foi corretamente instruído, em conformidade com as exigências estabelecidas no artigo 72 da Lei 14.133/2021.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

NECESSÁRIA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

Cumpramos ressaltar que a Lei nº 14.133/21 deu especial ênfase à divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), estabelecendo, ainda, no parágrafo único do artigo 72, a obrigatoriedade de que o ato autorizativo da contratação direta ou o extrato do contrato seja amplamente divulgado e mantido acessível ao público em sítio eletrônico oficial.

Ademais, é importante destacar que a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) constitui requisito essencial para a eficácia do contrato e seus eventuais aditamentos, devendo ocorrer no prazo de até 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta, conforme dispõe o artigo 94 da Lei 14.133/2021.

DA OBRIGATORIEDADE DO PARECER JURÍDICO

Fundado nos elementos constantes do processo administrativo, verifica-se a inexistência de vícios ou irregularidades que possam comprometer a legalidade do processo de contratação sob análise, em conformidade com a Lei (federal) nº 14.133/2021.

Destaca-se que a presente manifestação se limita à apreciação dos aspectos jurídicos pertinentes, não adentrando em matérias de mérito administrativo, as quais são de competência discricionária da Administração Pública.

DA CONCLUSÃO

Pelo todo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, com fulcro nos termos do art. 53 da Lei Federal Nº. 14.133/21.

Cumpramos esclarecer que à Procuradoria Geral do Município, na qualidade de órgão de consultoria jurídica, não compete pronunciar-se sobre aspectos exclusivamente técnicos, extrajurídicos, ou ainda sobre a conveniência e oportunidade dos atos a serem praticados no âmbito do presente processo licitatório.

A justificativa da contratação encontra-se devidamente fundamentada, atendendo aos requisitos estabelecidos no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/21, considerando a natureza singular e especializada dos serviços, bem como a adequação da escolha do prestador e do valor acordado, em conformidade com o que preceitua o art. 72 da referida legislação.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Em face do exposto, **OPINA-SE** pela viabilidade jurídica da contratação direta, com inexigibilidade de licitação, da empresa de engenharia **JN Assessoria e Engenharia LTDA**, inscrito no CNPJ sob o nº 25.989.593/0001-91, para a prestação serviços técnicos especializados para a realização de ensaios técnicos de pacometria, esclerometria, teste de carbonatação e elaboração de laudo técnico de inspeção de patologias na Creche localizada na Rua Santos, no Centro de Umbaúba/SE, bem como orientação em legislações específicas e locais, conforme iniciativas do poder executivo municipal.

Recomenda-se, a imprescindível deliberação do Chefe do Poder Executivo e do ordenador da despesa, que devem decidir, em última instância, sobre a aceitação ou não deste parecer, o qual não possui caráter vinculante para a tomada de decisão quanto ao ato em questão.

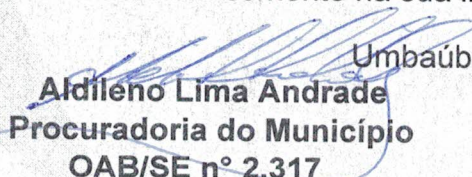
Recomenda-se, ainda, a nomeação de fiscal de contrato para, no momento da formalização, conforme os artigos 117 e 7º da Lei nº 14.133/2021, emitir relatórios sobre o efetivo cumprimento das obrigações contratuais.

Por fim, após o prosseguimento do procedimento licitatório, recomenda-se o encaminhamento do processo à ilustre Assessoria do Controle Interno do Município, órgão responsável pela fiscalização e acompanhamento dos atos administrativos, com o intuito de verificar e atestar que todas as exigências legais foram devidamente atendidas, como condição essencial para assegurar a transparência e a regularidade dos processos licitatórios do Município de Umbaúba/SE.

Entrementes, a presente peça trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*: “**O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnica jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex-officio da lei.** Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF).

É o **PARECER**, o qual submetemos à consideração da Autoridade superior, **sem embargos de entendimentos em contrário**.

Faço a devolução dos autos em comento na sua integralidade.


Aildileno Lima Andrade
Procuradoria do Município
OAB/SE nº 2.317

Umbaúba, 07 de março de 2025.